

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 05.10.2011

ITEM Nº 16

TC-000046/026/09

Município: Coroados.**Prefeito(s):** Nelson Gonzales Caetano.**Exercício:** 2009.**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Coroados - Prefeito - Nelson Gonzales Caetano.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 14-12-10, publicado no D.O.E. de 09-02-11.**Advogado(s):** Ivanete Zugolaro e Soraya Conceição Fakh.**Acompanha(m):** TC-000046/126/09 e Expediente(s): TC-001252/001/09.**Fiscalização atual:** UR-1 - DSF-I.**Sustentação oral proferida em sessão de 14-09-11.****Senhor Presidente, Senhores Conselheiros**

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de COROADOS, na pessoa de seu Prefeito Sr. Nelson Gonzales Caetano, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 14.12.10¹, apreciando as suas contas relativas ao exercício de 2009, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação, em face de que os maus resultados da execução orçamentária e financeira geraram desequilíbrio e o consequente comprometimento de exercícios futuros.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 14.12.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e Eduardo Bittencourt Carvalho.

O r. voto proferido anotou que, os números não contestados pelo Responsável, informaram déficit orçamentário correspondente a 10,1%² da receita realizada, revertendo superávit do exercício anterior (3,8%); e, que embora parte do déficit tenha sido absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, ainda assim continua com índice elevado, correspondendo a 6,1%.

Constou, ainda de que, igualmente reprovável, foi o resultado financeiro do período, revertendo o superávit anterior - R\$ 344.847,33 - em déficit de R\$ 555.563,15³.

Também frisou que houve déficit econômico, correspondente a 5,4% da RCL; e, em suma cresceram a dívida líquida de curto prazo e a dívida consolidada.

O e. Relator consignou que houve autorização, na própria LOA, de abertura de créditos adicionais por Decreto, em percentual muito superior ao da inflação estimada para o período; disso, crescendo o estoque de restos a pagar de R\$ 691.779,83 (2008) para R\$ 1.126.591,04 (2009).

Acresceu que, abusando da autorização da LOA, o Executivo abriu créditos suplementares em valor superior ao permitido e sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei 4320/64.

² Resultado da execução orçamentária

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	10.669.830,87	10.179.390,88	-4,60%	110,62%
Receitas de Capital	2.000,00	426.154,80	21207,74%	4,63%
Deduções da Receita	(1.481.000,00)	(1.403.498,77)	-5,23%	-15,25%
Subtotal das Receitas	9.190.830,87	9.202.046,91		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes				
Total das Receitas	9.190.830,87	9.202.046,91		100,00%
Excesso de Arrecadação		11.216,04	0,12%	0,12%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	7.919.608,57	8.863.619,21	11,92%	87,47%
Despesas de Capital	649.831,43	1.269.686,27	95,39%	12,53%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	8.569.440,00	10.133.305,48		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	8.569.440,00	10.133.305,48		100,00%
Ausência de dotações		1.563.865,48	18,25%	15,43%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(931.258,57)		10,12%

³ Resultado financeiro

Resultado financeiro do exercício anterior	2008		344.847,33
Ajustes por Variações Ativas (exercício em exame)	2009 (*)		34.445,08
Ajustes por Variações Passivas (exercício em exame)	2009 (*)		(3.596,99)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008		375.695,42
Resultado Orçamentário do exercício de	2009		(931.258,57)
Resultado Financeiro do exercício de	2009		(555.563,15)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

E, embora várias vezes alertado durante o exercício por esta E.Corte, o Executivo não adotou as providências determinadas no art. 9º da LRF, especialmente o contingenciamento da despesa, praticando infração administrativa prevista no art. 5º, III, da Lei de Crimes Fiscais.

Continua o e. Relator que o desequilíbrio das contas foi também consequência de grave infração ao artigo 167, V, da CF/88, ou seja, a abertura de créditos suplementar sem autorização legislativa.

Registrou que as contas também se encontravam comprometidas pela grande quantidade de falhas subsistentes, mormente se considerado o pequeno porte do Município, embora algumas de natureza formal e o compromisso assumido pela Prefeitura em corrigi-las⁴.

Por fim, o e. Relator determinou a formação de autos apartados para processar e julgar a infração noticiada conta as finanças públicas, a que se refere o art. 5º da Lei 10.028/00, bem como para análise do acúmulo remunerado de cargos (fls. 173/787).

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 09.02.11 (fls. 189/190) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 10.03.11 (fls. 193/206 e documentos que acompanham).

Em síntese, esclareceu que o Município ficou “nas mãos” da oposição durante anos, sem crescimento nenhum, e que no decorrer do período de 2004/2008 experimentou o sofrimento de duas eleições, com 03 (três) Prefeitos – sendo que a atual Administração assumiu o comando da Prefeitura somente a 5 meses do final do exercício de 2008 – por determinação do Tribunal Regional Eleitoral - TRE⁵.

Assim, propôs a análise de 09 (nove) fundamentos basilares que levaram o Município ao déficit orçamentário:

⁴ **Trecho de interesse do r. voto proferido**

“Planejamento e Execução Física”, “Renúncia de Receitas” (no exercício não houve cobrança do tributo mencionado), “Divida Ativa” (insuficiente controle), “Despesas com Ensino” (vg, foram incluídas no cálculo do investimento gastos que não podem ser computados, como os realizados com alimentação, vedados pelo artigo 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases), “Despesas com Saúde” (vg, inexistência de PMS), “Outras Despesas” (vg: falta de controle das ligações telefônicas; descumprimento, nas despesas com adiantamentos, do artigo 68 da Lei 4.320/64; falta de planejamento na implantação do Projeto de Geração de Renda), “Licitações” (vg: utilização de modalidade de licitação inadequada e fracionamento de despesas), “Contratos de Programa”, “Ordem Cronológica de Pagamentos” (quebra, sem a devida publicação de justificativas), “Pessoal” (vg, criação de gratificação por Decreto; pagamento rotineiro de horas extras, em quantidade excessiva), “Transparência da Gestão Pública” (descumprimento do artigo 49 da LRF), “Recomendações do Tribunal” e “Sistema “AUDESP” (atendimento parcial). Essas irregularidades estão bem caracterizadas no relatório de auditoria e não foram afastadas pela defesa. Formam conjunto que compromete as contas.

Acréscio que várias das irregularidades remanescentes são reincidentes, eis que também presentes em 2006 (item 1.8, supra), o que é motivo para julgamento de irregularidade destas contas, nos termos do artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual 709/93”.

⁵ Conforme registros desta E.Corte (TC-1581/026/08), observa-se que durante o exercício de 2008 a Chefia do Executivo de Coroados foi exercida na seguinte conformidade:

Elias Ferreira – período 01.01.08 a 29.07.08;

Nelson Gonzales Caetano – período 30.07.08 a 31.12.08.

1. Queda da arrecadação do FPM - principal fonte de recursos do Município, havendo déficit de R\$ 454.859,16; e, inclusive, sendo arrecadado no período valor inferior ao do exercício anterior;
2. Precatórios – quitação da dívida judicial no período (R\$ 225.918,26 + 32.233,34);
3. Investimento em obras públicas – com recursos próprios no montante de R\$ 480.641,94;
4. Reflexos do incêndio de 2008 nas contas de 2009 – ainda que o r. voto proferido tenha anotado que o sinistro de 2008 não refletiu em 2009, porque naquele período houve superávit de 3,8%, houve necessidade de adaptação de serviços e também de equipamentos, a exemplo da substituição dos ônibus queimados, locação de hora-máquina, compra de veículos, no montante de R\$ 325.354,32.
5. Patrimônio Público – anota que a Assessoria, ao analisar somente o final do Balanço Patrimonial, apresentou números divergentes, pois a dívida consolidada diminuiu 12,79%; requer ainda a atenção aos índices informados, eis que a aquisição de equipamentos e bens móveis foi de 2,54% das despesas, e o investimento em bens imóveis foi de 1,58%;
6. Limitação de empenho e infração ao art. 5º da Lei 10058/00 – após a identificação de que houve queda na receita, tentou-se, na prática, a economia e a contenção de despesas, através de priorização daquelas básicas e necessárias para o bem estar da população e andamento dos serviços, fixando-se metas, especialmente nos dois últimos bimestres, quando se obteve superávits (R\$ 624.342,78); também procedeu o ajuizamento de 1000 processos judiciais; ocorre que teve que arcar com o pagamento de precatórios, contrapartidas de convênios e serviços da dívida contratados – INSS, FGTS e etc.; enfim, anota que houve esforço em tentar o equilíbrio das contas, que sofreram com a especulação e os resultados da economia brasileira.
7. Transparência da gestão - o Município tem cumprido as regras da transparência, divulgando as peças em jornais, audiências, sessões da Câmara e sítios eletrônicos de interesse.
8. Despesas com pagamentos de funcionários pertencente ao quadro sem concurso em cumprimento a determinação desta E.Corte – atendendo reiteradas recomendações, dispensou diversas pessoas que estavam recebendo com recibo e ocupando cargos em comissão indevidos, uma vez que haviam concursados e foram chamados; ditos gastos somaram R\$ 16.095,94.
9. Déficit econômico – anota que houve elevação patrimonial no exercício, preservando-se o patrimônio público; e, disso, realçou que não houve infração à Lei de Responsabilidade Fiscal ou à Lei de Crimes Fiscais.

Quanto à abertura de créditos adicionais, afirmou que se deram pela edição do Decreto nº 2.301, de 17.12.09, no montante de R\$ 411.238,00, exclusivamente para cobrir a folha de pagamento.

Registrou que ao final do exercício houve uma economia de dotação orçamentária, demonstrando que a abertura de crédito indicada não seria necessária – tanto que efetuou o adiantamento da folha dos servidores em 18.12.09, e que as despesas não processadas foram canceladas somente em 30.12 do exercício.

Em sua conclusão, lembrou que excedeu a aplicação mínima no ensino em R\$ 140.000,00; que não houve renúncia de receita; que aplicou R\$ 824.000,00 a maior na saúde; além de se obrigar à contrapartida de convênios e pagamento de precatórios; e, que o déficit de 6,1%, embora acima do aceitável, não é de monta suficiente a ferir o equilíbrio das contas.

Relembrou que os infortúnios administrativos, pelas cassações subsequentes dos Prefeitos, criaram instabilidade no Município, sendo de mais grave o incêndio que consumiu o prédio e toda a documentação existente, além de máquinas e equipamentos.

Chegou a dizer que não havia, em face do sinistro, sequer cadeiras para que o Prefeito pudesse se sentar.

Por fim solicitou que, ao final da instrução fosse concedida vista dos autos e oportunidade para sustentação oral do recurso.

A Assessoria Técnica anotou que, mesmo sendo alertado por 04 (quatro) vezes sobre o descompasso entre a receita e a despesa, o Município não tomou nenhuma providência visando adequar o equilíbrio orçamentário; e, que do total de restos a pagar – R\$ 1.126.591,04, a parcela significativa de R\$ 1.019.565,07 refere-se a despesas contraídas durante o exercício em exame.

Também explanou a ATJ que o percentual de investimentos foi de apenas 0,14% da RCL; destacando, ainda, que os argumentos lastreados no incêndio de 2008 já haviam deixado de ser aceitos pelo e. Relator de Primeira Instância.

Enfim, a opinião da ATJ, incluindo sua i.Chefia, foi pelo não provimento do apelo (fls. 574/578).

A SDG, a despeito dos índices negativos apresentados, lembrou que o exercício de 2009 foi marcado pela queda geral de arrecadação, ocasionada pela crise global que atingiu o País e, conseqüentemente, os Municípios, tendo em vista o programa de estímulo à economia através de isenções tributárias concedidas pelos Governos Federal e Estadual.

Disse a SDG que o déficit financeiro de R\$ 555.563,14 representou apenas 73% de um único mês de arrecadação, revelando que a solvência desse endividamento não exigiria grande esforço fiscal do Município.

Além disso, ponderou que a Origem não apresenta histórico de sucessivos déficits orçamentário, ao contrário, nos último 3 exercícios alcançou 2 superávits fiscais, sendo o último no ano anterior – 3,86%.

Enfim, a SDG opinou pelo provimento do recurso (fls. 579/581).

Concedida vista dos autos, conforme requerido, o Recorrente apresentou o reforço ao seu apelo (fls. 584/586).

Em resumo, anotou que a Assessoria Técnica apontou investimentos de apenas 0,14% da RCL, por não considerar a aquisição de máquinas e equipamentos de natureza industrial, além de veículos diversos.

Realçou a manifestação favorável da SDG, no tocante ao déficit inferior a um único mês de arrecadação.

E, essencialmente, lembrou seus argumentos quanto a queda do FPM e a sua repercussão negativa na economia do Município.

Alertou que o Município possui população de 5.238 habitantes, não tendo arrecadação própria; e, sobretudo, que sofreu pelas mudanças ocorridas na Chefia do Executivo, certo que o Recorrente assumiu a Administração somente 5 meses antes de findo o período eleitoral – por determinação do Tribunal TRE, sendo eleito em seguida, para o quadriênio 2009/2012, assumindo a Prefeitura das cinzas.

Conclui pedindo o provimento do seu recurso.

A SDG reiterou sua opinião favorável ao apelo, tendo em vista os esclarecimentos a respeito da situação emergencial enfrentada (fls. 589).

A matéria esteve na pauta dos trabalhos do E.Tribunal Pleno do dia 14.09.11, quando foi retirada, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, após a i. advogada Ivanete Zugolaro ter feito uso da palavra para a sustentação oral de suas razões.

Em resumo, a i. procuradora lembrou que o ponto principal que causou o grande resultado para a rejeição das contas foi o déficit orçamentário, representado pelo valor de R\$ 555.563,13 – igual a 73% de um único mês de arrecadação do exercício de 2009; e, se considerada a arrecadação de 2010, esse índice seria menor ainda.

Apelou para que fosse considerada a aplicação no ensino – 26,64%, portanto, superior ao exigido pela legislação; também, que na saúde, os investimentos foram de 23,07%.

Afirmou que procedeu ao pagamento de 33,98% dos precatórios, tudo demonstrando a boa fé do Município; pois, se considerados esses valores, seria obtido superávit no período.

Disse que o atual Prefeito assumiu o Município a apenas 05 (cinco) meses antes de finda a eleição (2008); e, um mês depois, queimou-se o Paço Municipal, não sobrando um só móvel, motivando a aquisição de diversos ônibus e bens móveis.

Informou que esse gasto refletiu no exercício de 2009, sendo mais de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) só com a aquisição de bens para colocar o Paço em funcionamento; e, também se gastou com a saúde, porque a cidade é formada por uma população simples, com pessoas pobres, longe da Capital, que dependem da ajuda Municipal.

Reiterou que a aplicação na saúde foi de R\$ 669.633,37; e, chamou a atenção para o fato de que esse valor é maior do que o déficit.

Disse que o déficit verificado equivale a apenas R\$ 47.000,00 mensais, não trazendo grande esforço para que o Município salde suas dívidas no próximo exercício, invertendo a situação para um superávit.

E, ao final, pediu a reconsideração do r. parecer recorrido, para que sejam aprovadas as contas em apreço (fls. 592/595).

Os autos foram encaminhados à apreciação da SDG, sendo anotado que, das razões invocadas na defesa oral, destacam-se a aplicação no ensino e saúde em percentuais superiores ao mínimo constitucional, bem como o pagamento de precatórios, em patamar acima do exigido pela jurisprudência da Casa, além dos gastos decorrentes com o aparelhamento do Paço Municipal, vítima de incêndio no ano anterior (2008), gastos esses que sobrecarregaram o orçamento municipal.

Para a SDG, as razões apresentadas reforçam seu posicionamento anterior, eis que demonstram a efetiva aplicação dos recursos orçamentários nas despesas obrigatórias do Município; e, desse modo, reiterou sua opinião pelo provimento do apelo (fls. 603/604).

Anoto a situação das últimas contas apreciadas nesta E.Corte:

Exercício	Proc. TC	Posição	DOE	Resultado da Execução Orçamentária
2006	2915/026/06	Favorável	12.07.08	Superávit 0,66%
2007	2052/026/07	Favorável	07.04.09	Déficit 2,32%
2008	1581/026/08	Favorável	06.04.10	Superávit 3,86%

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 09.02.11 e apelo protocolado em 10.03.11*).

No mérito,

Primeiro, observo que, a despeito dos argumentos ofertados sobre a queda do FPM, a verdade é que não houve frustração das receitas orçadas para o período⁶; e, igualmente adequado à saúde financeira do Município, verifica-se que houve aumento da arrecadação geral⁷.

⁶ Balanço Orçamentário

Total das Receitas	9.190.830,87	9.202.046,91		100,00%
Excesso de Arrecadação		11.216,04	0,12%	0,12%

⁷

Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada	
2009	2008
R\$ 9.202.046,91	R\$ 8.992.306,29

Contudo, há uma série de fatores que devem ser avaliados em favor da Recorrente.

Nessa linha, considero inegável que, sendo o Município de pequeno porte, contando com menos de 5.000 (cinco mil) habitantes⁸, seja de se presumir que a Prefeitura deva ter uma função social muito mais atuante junto à comunidade local.

Sendo assim, é importante destacar que a Administração aplicou no período, recursos além do mínimo exigido junto às áreas da educação e da saúde, procurando suprir, em parte, as necessidades da população.

- Aplicação total no ensino:	26,64%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	65,16%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	23,70%

Também é favorável às contas o controle dos gastos com pessoal, os quais estiveram abaixo do limite imposto pela LRF (50,10%); o moderado repasse de recursos às atividades do Legislativo (3,83%); além da regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais; e, ainda, de forma bastante positiva, verificou-se o zelo no trato da dívida com precatórios, uma vez que foram pagos R\$ 57.437,10 acima do mínimo exigido pela jurisprudência desta E.Corte à época.

E, conforme realçado, o Município sofreu a ocorrência de um sinistro, o qual foi bastante danoso às contas públicas, não somente no ano de sua ocorrência (2008), mas também com reflexos financeiros no exercício ora examinado, fato que não pode ser desprezado na análise geral dos demonstrativos.

A Recorrente informou que o montante de despesas conexas ao incêndio que consumiu o Paço Municipal superaram a casa dos R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Assim, é razoável aceitar-se que o Orçamento já aprovado teve que sofrer alterações profundas, pelo fato superveniente e imprevisível, motivando gastos necessários à manutenção dos serviços prestados pelo Poder Público.

Consideradas essas premissas, vejo que o déficit da execução orçamentária foi de 10,12%, representado por despesas de R\$ 931.258,57 acima das receitas.

A princípio bastante elevado, no entanto, é importante destacar que esse saldo negativo foi amenizado pela existência de superávit financeiro do exercício anterior - R\$ 344.847,33, reduzindo o déficit real da execução orçamentária a 6,1%.

Evidentemente que esse novo índice é plenamente aceitável, uma vez que passível de ser gradativamente eliminado em próximos exercícios.

⁸ Dado extraído do siapnet - <http://siapnet.tce.sp.gov.br/>

Ademais, conforme lembrado pela SDG, esse resultado orçamentário determinou a formação de um déficit financeiro de R\$ 555.563,13, equivalente a apenas 73% da arrecadação de um único mês do exercício de 2009.

Sendo assim, o déficit financeiro instaurado não se mostra por demais elevado, igualmente podendo ser aceito.

Assim, penso que esses resultados, aliados às situações destacadas e que foram enfrentadas pela Administração, além da superação dos demais índices aferidos, permitem entender pela possibilidade da reversão do parecer antes proferido por esta E.Corte.

Ademais, o Município conta com um histórico de aprovação dos seus demonstrativos neste Tribunal.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de reformar o r. parecer emitido em Primeira Instância, agora pela aprovação das contas.

Acresço recomendações para que a Municipalidade proceda ao efetivo controle sobre sua execução orçamentária, realizando as contingências necessárias, nos termos definidos em sua LDO, bem como, abstenha-se de abrir créditos suplementares sem contrapartida.