



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 04/09/2013

ITEM: 010

TC-002492/026/10

Município: Júlio Mesquita.

Prefeito(s): Tirso Fernandes Sobreiro Júnior.

Exercício: 2010.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Júlio Mesquita - Tirso Fernandes Sobreiro Júnior - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 23-10-12, publicado no D.O.E. de 10-11-12.

Advogado(s): Ronan Figueira Daun e outros.

Acompanha(m): TC-002492/126/10.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR4 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de Júlio Mesquita, representada pelo Prefeito à época Sr. Tirso Fernandes Sobreiro Júnior, através de seu *i.* Procurador, contra a *r.* decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 23.10.12¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2010 e, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação.

Os motivos que ensejaram a negativa sobre as contas dizem respeito ao descontrole fiscal da execução orçamentária (déficit de 6,59% - R\$ 688.891,89) acarretando o aumento do déficit financeiro (R\$ 1.371.908,88), bem como, a falta de quitação dos débitos junto ao FAPEN, aumentando o estoque da dívida de longo prazo².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 23.10.12, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes - Relatora, Antonio Roque Citadini - Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.

² **Trecho de interesse do *r.* voto proferido**

IV) Do exame das contas, restaram ainda, máculas suficientes para sua rejeição, quais sejam, o descontrole fiscal da execução orçamentária acarretando o aumento do déficit financeiro, bem como, a falta de quitação dos débitos junto ao FAPEN, aumentando o estoque da dívida de longo prazo.

O novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública², buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade - pela participação popular², além da aprovação e fiscalização por parte do Poder Legislativo, a quem compete o controle externo local.

Não é sem propósito que a execução do orçamento é uma gestão complexa, na medida em que se entrelaça ao cumprimento da LDO e do PPA, com amparo nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, dos quais se destaca a eficiência (art. 37, caput, da CF/88), de modo que os recursos públicos sejam aplicados dentro das necessidades e expectativas criadas pela comunidade local.

Pois bem, primeiro chama a atenção o fato de que o Município obteve um bom incremento de sua RCL, uma vez que mostrou-se 14,18% superior à obtida no exercício anterior.

Além disso, não houve surpresas na realização das receitas, uma vez que a arrecadação do período ficou próxima à sua previsão (superávit R\$ 178.601,91 - 1,72%).

E, ao contrário do que poderia se esperar, houve elevação das despesas - sem a necessária contrapartida financeira - determinando o **déficit de execução orçamentária na ordem de R\$ 688.891,89, equivalente a 6,59%.**

Portanto, a Administração reverteu a situação favorável que se apresentava - aumento da RCL e cumprimento das receitas fixadas - uma vez que procedeu a abertura de créditos adicionais e remanejamento de dotações, segundo informado pela inspeção, que chegaram a atingir 40,73% do orçamento.

Aqui se mostraram duas imperfeições fiscais: falha de planejamento (art. 1º, § 1º, da LC 101/00) e falta de efetivo acompanhamento da execução fiscal (art. 9º, da LC 101/00)²

Não socorre à Prefeitura o fato de que parte da dívida contraída ter sido inscrita em restos a pagar não processados, mercê de que não apresentou a origem dessa inscrição e, nem mesmo, notícias sobre sua eventual anulação ou vinculação a entrada de recursos futuros, a exemplo de convênios.

Sendo assim, não há como desconsiderar que a totalidade dos restos a pagar constitui-se de dívida exigível.

Relembro que as contas da Municipalidade, referentes ao exercício de 2009, foram rejeitadas nesta Corte, ainda em Primeira Instância (TC-94/026/09 - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - E. Primeira Câmara em Sessão de 08.11.11), exatamente em razão do desequilíbrio na execução orçamentária, de modo que haveria de se esperar, nas presentes, que a Origem houvesse tido a preocupação de constituir superávit com a finalidade de amortizar a dívida contraída.

Ao contrário, a condução orçamentária teve influência direta no agravamento da situação financeira do Órgão, agora situado o déficit em R\$ 1.371.908,88

(R\$ 809.566,01 -

R\$ 2.181.474,89).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 10.11.12 (fls. 492/520) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 10.12.12 (fls. 521/539 e documentos que acompanham).

Em síntese das razões apresentadas, após fazer considerações sobre as dificuldades na cobrança da dívida ativa, solicitou que as imperfeições a respeito do ponto sejam desconsideradas.

Sobre o resultado geral da execução orçamentária, anotou que, consoante manifestação da SDG, ao excluir do déficit orçamentário em questão os restos a pagar empenhados e não processados, entende que o déficit real ocorrido no exercício foi de 3,07%.

Afirmou que o déficit orçamentário decorreu da priorização das ações de saúde, onde foi aplicado 25,66% da receita – acima do mínimo constitucional.

Relembrou que a SDG manifestou-se favoravelmente à aprovação das contas; e, nesse sentido, requereu a desconsideração da imperfeição quando do julgamento dos autos.

Quanto aos encargos sociais devidos ao FAPEN, afirmou reiterar suas manifestações pretéritas.

Disse que efetuou a regularização da impropriedade com a edição de norma municipal e respectivo termo de confissão de dívida e parcelamento.

Esse resultado é bastante significativo, pois equivale a 14,73% da RCL (R\$ 9.307.690,29 : R\$ 1.371.908,88).

E, em outras palavras, se no exercício de 2009, para cada R\$ 1,00 de dívida, a Municipalidade possuía R\$ 0,40 para pagamento; agora, em 2010, em pior situação, possui apenas R\$ 0,37 para saldar sua dívida de curto prazo.

No caso da dívida somada de curto e longo prazo, também houve agravamento, pois a capacidade de pagamento era de apenas R\$ 0,39 para cada R\$ 1,00 de dívida.

Ademais, em que pese o déficit estabelecido, as despesas de capital representaram apenas 23,67% (R\$ 2.472.613,25) do total despendido no período.

Assim, se a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza o controle da despesa e a diminuição gradativa da dívida existente, aqui a Municipalidade fez andar na contramão desses ideais.

Do mesmo modo, reforçando a convicção de que os argumentos ora trazidos não afastam as irregularidades constatadas, há expressiva jurisprudência em favor de um controle fiscal mais rigoroso, nos seguintes exemplos:

(...)

Sendo assim, aos fatores previsíveis, a Lei de Responsabilidade Fiscal já havia estabelecido a adoção do Anexo de Riscos Fiscais; e, aos imprevisíveis – se assim possa ser considerada a alegada crise financeira mundial do período, dita norma já havia estabelecido o rito necessário a ser seguido, a fim de que evitar-se a ocorrência de deficiências como a apurada.

Além disso, ao contrário do que anotou a Recorrente, é grave o fato de que o Município reverteu a situação de superávits orçamentários de exercícios anteriores, estabeleceu admirável dívida de curto prazo, eis que o saldo financeiro passou de positivos R\$ 10,618 mi (dez milhões seiscentos e dezoito mil reais) a um déficit de R\$ 299 mi (duzentos e noventa e nove milhões), sem disponibilidade financeira”.

Lembro ainda, que esses resultados se devem, também, ao trabalho da inspeção ao proceder ajustes no quadro da execução orçamentária, em face da anulação indevida dos empenhos registrados por conta do encargos previdenciários ao FAPEN (R\$ 323.217,21).

A situação, por si, já demonstra falta de transparência das peças contábeis – uma vez que se trata de despesa assumida; mas, de maior gravidade, revela que a Municipalidade está se utilizando da falta de quitação desses encargos para financiar despesas de natureza diversa.

É evidente que a prática trouxe maior volume à dívida de longo prazo e prejuízos à Administração do FAPEN, a despeito de que o tema já havia sido relevado nas contas de 2009.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **JÚLIO MESQUITA, exercício de 2010**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Reiterou que o ano de 2010 foi atípico, em razão da brusca queda dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em uma crise financeira sem precedentes; contudo, considerou que a Administração não foi inerte ou omissa, uma vez que, ainda no exercício de 2010, regularizou a questão em debate, parcelando contribuições previdenciárias devidas, através de regular autorização legislativa.

Alegou que não houve qualquer prejuízo ao Fundo, o qual goza de boa saúde financeira, nem entrave à seguridade dos servidores.

Anotou que em outras oportunidades esta E.Corte já se manifestou favoravelmente à aprovação de contas em casos análogos, aqui citando os Processos TC-2815/026/05, TC-2561/026/05 e TC-3267/026/07.

Também realçou que não se constatou inadimplência de parcelamentos de exercícios anteriores.

E, nessa quadra, solicitou a reforma do r. parecer exarado, para que outro seja emitido, no sentido da aprovação das contas.

O apelo foi avaliado pela Assessoria Técnica, pelo seu setor especializado, onde foi consignado que os argumentos oferecidos apresentaram-se frágeis, não tendo força para afastar o resultado encontrado no relatório de fiscalização.

Afirmou ainda a ATJ, que a Municipalidade vem apresentando reiteradamente resultado deficitário na execução orçamentária, conforme constou do TC-92/026/09, onde o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 14,22%, não sendo de agora que a situação se apresenta comprometida.

Prosseguiu anotando que o resultado orçamentário desfavorável deu causa a uma alteração significativa no resultado financeiro deficitário que passou de R\$ 1.070.967,94 para R\$ 1.371.908,88; e, sendo assim, a situação negativa vem perdurando e influenciando negativamente nos exercícios futuros.

Por consequência, o setor de ATJ opinou pelo improvimento do pedido com a consequente manutenção da r. decisão recorrida (fl. 544).

Em seguida, a i. Chefia de ATJ – dando destaque ao fato que a falta de quitação dos encargos previdenciários ao FAPEN, com utilização dos recursos para financiar despesas de natureza diversa obriga a Administração a formalizar novo parcelamento do débito, opinou pelo não provimento do apelo (fls. 545/548).

O d. MPC anotou posicionamento pelo não provimento da tutela recursal (fl. 549).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 04.09.13 **Item nº: 010**

Processo: TC-2492/026/10

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE JÚLIO MESQUITA

Responsável: Tirso Fernandes Sobreiro Júnior – Prefeito Municipal à época

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2010

EM EXAME: PEDIDOS DE REEXAME

Procuradores: Ronan Figueira Daun – OAB/SP 150.425; Elizângela Suppi do Nascimento – OAB/SP 249.973; Raquel Fustione de Carvalho – OAB/SP 109.354 e outros.

Acompanha: TC-2492/126/10

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 10.11.12 e apelo protocolado em 10.12.12*).

No mérito,

Conforme se observa, o motivo determinante à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos diz respeito ao déficit da execução orçamentária de 6,59% - R\$ 688.891,89, agravando a situação financeira do Órgão, agora situando o déficit em R\$ 1.371.908,88; e, ainda, em função da falta de quitação de encargos devidos ao FAPEN (R\$ 323.217,21).

A instrução da matéria foi contrária ao pleito do Recorrente, posição à qual me alinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Conforme já analisado em Primeira Instância, o Município obteve um bom incremento de sua RCL, uma vez que mostrou-se 14,18% superior à obtida no exercício anterior³; e, além disso, não houve surpresas na realização das receitas, uma vez que a arrecadação do período ficou próxima à sua previsão (superávit R\$ 178.601,91 – 1,72%)⁴.

Mas, ao contrário do que poderia se esperar, houve elevação das despesas – sem a necessária contrapartida financeira – determinando o **déficit de execução orçamentária na ordem de R\$ 688.891,89, equivalente a 6,59%**.

Aqui não há como desconsiderar ou distinguir, eventualmente, e conforme inserido no voto combatido, as despesas não processadas daquelas já processadas, uma vez que o Recorrente não apresentou documentação pertinente à sua anulação, de tal sorte que, uma vez contabilizadas, pertencem sim ao passivo do Órgão, constituindo-se de dívida exigível.

Ademais, considero que a Administração reverteu a situação favorável que se apresentava – aumento da RCL e cumprimento das receitas fixadas – uma vez que procedeu a abertura de créditos adicionais elevando bastante a despesa inicialmente fixada, não prevalecendo a tese de frustração de receitas.

3

RCL de 2009	RCL de 2010	Crescimento
R\$ 8.151.637,94	R\$ 9.307.690,29	14,18%

4

Receitas/Repases	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	10.799.955,50	9.896.990,76	-8,36%	94,67%
Receitas de Capital	946.000,00	1.807.164,57	91,03%	17,29%
Deduções da Receita	1.382.391,10	1.250.280,37	-9,56%	11,96%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Subtotal das Receitas Orçam.	10.363.564,40	10.453.874,96		
Op. de Crédito - Refinanciamento	-	-		
Total das Receitas Orçam.	10.363.564,40	10.453.874,96		
Repases Recebidos		88.291,35		
Total das Receitas e Repases		10.542.166,31		
(+) Inclusões da Auditoria		-		
(-) Exclusões da Auditoria		-		
Total Ajustado das Receitas e Repases Recebidos		10.542.166,31		
Resultado da Execução Orçamentária da Receita		90.310,56	0,87%	0,86%
Resultado da Exec. Orç./Financeira da Receita Ajustado		178.601,91	1,72%	1,69%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	10.799.955,50	9.896.990,76	-8,36%	94,67%
Receitas de Capital	946.000,00	1.807.164,57	91,03%	17,29%
Deduções da Receita	(1.382.391,10)	(1.250.280,37)	-9,56%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	10.363.564,40	10.453.874,96		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	10.363.564,40	10.453.874,96		100,00%
Excesso de Arrecadação		90.310,56	0,87%	0,86%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	9.479.500,00	7.972.227,74	-15,90%	71,55%
Despesas de Capital	3.359.700,00	2.472.613,25	-26,40%	22,19%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	463.000,00	463.000,00		
(-) Devolução de duodécimos		88.291,35		
Transf. Financeiras à Adm Indireta				
Subtotal das Despesas	13.302.200,00	10.819.549,64		
Outros Ajustes		323.217,21		
Total das Despesas	13.302.200,00	11.142.766,85		100,00%
Economia Orçamentária		2.159.433,15	-16,23%	19,38%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(688.891,89)		6,59%

Aqui se mostraram duas imperfeições fiscais: falha de planejamento (art. 1º, § 1º, da LC 101/00) e falta de efetivo acompanhamento da execução fiscal (art. 9º, da LC 101/00)⁵

Relembro que as contas da Municipalidade, referentes ao exercício de 2009, foram rejeitadas nesta Corte (TC-94/026/09 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E. Primeira Câmara em Sessão de 08.11.11 – confirmadas em Plenário na Sessão de 21.11.12), exatamente em razão do desequilíbrio na execução orçamentária, de modo que haveria de se esperar, no exercício seguinte e, consoante coluna da Lei Fiscal, que a Origem houvesse tido a preocupação de constituir superávit nominal e primário com a finalidade de amortizar a dívida contraída.

Ao contrário, a condução orçamentária teve influência direta no agravamento da situação financeira do Órgão, agora situando o déficit em R\$ 1.371.908,88 (R\$ 809.566,01 – R\$ 2.181.474,89).

Esse resultado é bastante significativo, pois equivale a 14,73% da RCL (R\$ 9.307.690,29 : R\$ 1.371.908,88).

E mais, esses resultados se devem, também, ao trabalho da inspeção ao proceder ajustes no quadro da execução orçamentária, em face da anulação indevida dos empenhos registrados por conta do encargos previdenciários ao FAPEN (R\$ 323.217,21).

⁵ **LC 101/00**

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A situação, por si, já demonstra falta de transparência das peças contábeis – uma vez que se trata de despesa assumida; mas, de maior gravidade, revela que a Municipalidade está se utilizando da falta de quitação desses encargos para financiar despesas de natureza diversa.

É evidente que, mesmo diante das razões apresentadas, que a prática trouxe maior volume à dívida de longo prazo e prejuízos à Administração do FAPEN.

Desse modo, não encontro motivos para reformar a r. decisão proferida.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão exarada pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.

GCCCM/25