



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



06-05-15

SEB

=====

32 TC-001551/026/12

Município: Jahu.

Prefeito: Osvaldo Franceschi Junior.

Exercício: 2012.

Requerente: Osvaldo Franceschi Junior – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 09-09-14, publicado no D.O.E. de 07-11-14.

Advogados: Janaina de Souza Cantarelli e outros.

Acompanham: TC-001551/126/12 e Expedientes: TC-000117/002/12, TC-001523/002/12, TC-001428/002/12, TC-009227/026/13, TC-000378/002/12, TC-037819/026/13 e TC-008693/026/14.

Procuradora de Contas: Élidea Graziane Pinto.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **OSVALDO FRANCESCHI JÚNIOR, EX-PREFEITO**, contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE JAHU**, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) o descumprimento do disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (déficit orçamentário, déficit financeiro, insuficiência financeira frente aos restos a pagar, aumento do endividamento de curto prazo, do estoque da dívida ativa e a abertura de créditos adicionais equivalente a 55,48% da despesa prevista);

b) o descumprimento do disposto no artigo 42 da LRF;

c) a realização indevida de compensação previdenciária

¹ Prolatado em sessão de 09-09-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Robson Marinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(INSS);

d) as demais falhas constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Do Controle Interno”; “Dívida de Curto Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”; “Fiscalização das Receitas”; “Dívida Ativa”; “Ensino”; “Saúde”; “Encargos” (ausência de comprovação de recolhimento dos valores retidos nas notas fiscais); “Subsídios dos Agentes Políticos”; “Adiantamentos”; “Despesas com Aluguéis”; “Tesouraria”; “Almoxarifado CEPROM – Combustível”; “Almoxarifado da Saúde”; “Bens Patrimoniais”; “Ordem Cronológica de Pagamentos”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Contratos Examinados In Loco”; “Execução Contratual”; “Execução dos Serviços de Saneamento Básico e Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Denúncias, Representações e Expedientes”; “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”; “Multa de Trânsito” e “Royalties”.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls.282/316), em relação ao “descumprimento do disposto no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (fls.285/299), alegou que o apontamento da Fiscalização sobre o déficit de arrecadação está equivocado, pois o correto seria R\$ 12.942.832,10².

Como pode ser observado no Demonstrativo (cf. nota de rodapé 2) a grande motivação desse déficit de arrecadação foi gerada pela não entrada de diversos convênios de capital, previstos originalmente quando da elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, excluindo-se do resultado da arrecadação orçamentária o montante de R\$ 34.690.017,21, não arrecadado em 2012, a Prefeitura encerraria o exercício com excesso de arrecadação (Receitas Correntes) de R\$ 21.749.185,11.

O mencionado déficit de execução orçamentária decorreu do

² Resultado da Execução Orçamentária – Déficit de Arrecadação (fl. 285):

	Previsão – R\$	Arrecadação – R\$	Diferenças – R\$
Receitas Correntes	225.717.713,00	247.501.336,93	21.783.620,07
Receitas de Capital	38.449.800,00	3.757.782,79	- 34.690.017,21
Deduções das Receitas	-21.289.200,00	-21.323.634,96	-34.434,96
Total	242.878.313,00	229.935.480,90	-12.942.832,10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



fato de o orçamento de 2012 ter sido insuficiente para assumir diversos programas e ações nele consignados, **fatores** que não puderam ser previstos quando da elaboração do orçamento, no ano de 2011, mas que, por razão de força maior, tais programas e ações tiveram que ser executados, quais sejam:

- O Município aumentou o repasse para a Irmandade de Misericórdia de Jahu – Santa Casa;
- O índice aplicado na Saúde em 2012 foi 30,62% enquanto que em 2011, 29,13%;
- No exercício de 2011 foram assumidas e parceladas algumas dívidas, que oneraram o orçamento de 2012;
- A Prefeitura assumiu dívidas relativas ao **FGTS**, junto à Caixa Econômica Federal e à **ADVOCEF** – Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal;
- No final de 2011, duas inesperadas enchentes no Município ocasionaram danos de grande monta, acarretando a realização de despesas no final do exercício de 2011, que tiveram impacto no orçamento de 2012, a exemplo dos gastos resultantes de assistência imediata à população desabrigada;
- Queda na transferência do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e a frustração nas transferências recebidas do FUNDEB.

Ressaltou que o Resultado da Execução Orçamentária é composto por empenhos que não se traduzem em despesas efetivamente assumidas pela entidade, já que se trata de gastos não processados no importe de R\$ 5.429.140,03, grande parte dos quais foi cancelada em 2013 (R\$ 3.036.235,96), devendo, por isso, ser abatida do Resultado da Execução Orçamentária. Referido entendimento coaduna-se com a Portaria nº 407, de 20-06-2011³.

³

Portaria nº 407 de 20-06-2011 - Item 03.01.00 - Anexo I - Balanço Orçamentário

“A STN – Secretaria do Tesouro Nacional normatizou a forma de apresentação e resultado do Balanço Orçamentário, definido na Lei federal nº 4.320/1964, onde segundo a LRF, o mesmo apresentará as receitas detalhadas por categoria econômica e fonte (destacando as receitas intraorçamentárias) especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre atual, e o saldo a realizar, bem como as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza das despesas (destacando as despesas intraorçamentárias) discriminando a dotação inicial, os créditos adicionais, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas no bimestre atual e até o bimestre atual e, como novidade, das despesas liquidadas no bimestre atual e o saldo a liquidar”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Assim o déficit passa a contar com a seguinte configuração:

Déficit Orçamentário Apurado pela Fiscalização	R\$11.403.736,76	4,92%
(-) Restos a Pagar não Processados	R\$ 5.429.140,03	
(=) Déficit Orçamentário em 31-12-2012	(R\$ 5.974.596,73)	2,57%

Mencionou que a outra questão a ser sopesada quando do julgamento final destas contas, é que a Prefeitura não deixou de aplicar os índices constitucionais da saúde e da educação e, além disso, não mediu esforços para pagar os restos a pagar de exercícios anteriores (doc. 6 do Expediente TC-045513/026/14). Afirmou que o déficit orçamentário de 2012 foi eliminado nos primeiros dias de arrecadação de 2013, não resultando em prejuízos para a execução do orçamento subsequente.

Em relação ao **déficit financeiro**, salientou que este compreende apenas 0,33 vezes da Receita Corrente Líquida, verificando-se, assim, pequeno, senão inexistente, comprometimento das finanças públicas do Município de Jahu, não podendo a anotação da Fiscalização repercutir negativamente nas Contas Anuais em exame.

No que se refere ao “**Artigo 42 da LRF**” (fls.306/315), aduziu que este não determina que deva existir liquidez plena ao final do exercício para todas as despesas inscritas em restos a pagar. O que o dispositivo legal determina é que as despesas assumidas no período de 01-05 a 31-12 do último ano de mandato do Prefeito Municipal, se não pagas até o final do exercício em tela, devam possuir efetivo lastro financeiro para seu pagamento no exercício financeiro subsequente.

Assim, a Prefeitura de Jahu não descumpriu a vedação imposta pelo referido dispositivo, já que não foram excluídas dos cálculos as obrigações assumidas antes do período de vedação estabelecido no artigo 42, ou seja, as despesas inscritas em restos a pagar em 31-12-2012, mas que foram empenhadas no período de **01-01 a 30-04-2012** (R\$ 29.383.940,69)⁴.

⁴ Obrigações assumidas antes do período de vedação – fl. 310:

Valores – Restos a Pagar não Processados	R\$ 5.429.140,03
Pessoal e Encargos Sociais – assumidas antes de 30-04-2012	R\$ 7.370.939,09
Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	R\$ 3.195.540,52
Obrigações Assumidas até 30-04-2012	R\$ 4.677.907,72
Obrigações Assumidas até 30-04-2012 empenhadas após 1º-05-2012	R\$ 8.710.413,33
Soma	R\$ 29.383.940,69
Obrigações Assumidas a partir de 01-05-2012 até 31-12-2012	R\$ 4.570.502,46



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Dessa forma, o quadro pertinente à verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, se configura da seguinte forma (fl. 311):

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12-2012	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-2012	10.549.938,93
(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30-abr-2012	6.666.361,52
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-2012	20.497.129,02
Illiquidez em 30-abr-2012	(16.613.551,61)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-2012	8.297.392,24
(-) Saldo dos Restos a Pagar Liquidados em 31-dez-2012	4.570.502,46
Liquidez em 31-dez-2012	3.726.889,78

Assim, segundo entende, inexistiu em 2012, nos dois últimos quadrimestres, qualquer descumprimento às vedações impostas pelo artigo 42 da LRF.

No que toca às “indevidas compensações previdenciárias” (fls.305/306), asseverou que as tais ocorreram de forma legal (doc. 26 Expediente TC-015715/026/14) não havendo que se falar em crime de fraude ou ato de improbidade administrativa não podendo tal questão macular as contas em conduta.

De qualquer forma, informou que o setor competente esta averiguando a questão para, se for o caso, fazer as correções necessárias.

Com relação às “demaís falhas” (fls.300/304), pleiteou que sejam reconhecidas como equívocos formais, porquanto os itens cruciais das contas foram todos atendidos.

Sobre as multas de trânsito, assinalou que quem as pagou foi o Governo do Estado via Banco do Brasil, sendo que o valor liquidado já é o valor líquido, ou seja, já com o abatimento do repasse ao FUNSET. A Prefeitura já recebe o valor líquido com o desconto dos 5% não havendo que se falar em descumprimento do dispositivo legal.

Informou que a Prefeitura contabiliza as receitas de Royalties em contas próprias, com exceção daqueles recebidos da Petrobrás, que são creditados juntamente com os repasses de ICMS e IPI, na conta 130.040-7 – Movimento. Por ser de pequena monta, não foi aberta conta distinta para esse crédito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.3 Instada (fl. 317), a **Assessoria Técnica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Economia** (fls. 320/321) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame, especialmente porque os resultados se mostraram que não houve a devida prudência e o necessário cuidado com a gerência dos gastos públicos, pois, em nenhum momento, efetivou-se a indispensável contenção de despesas visando obter um resultado de superávit orçamentário objetivando a diminuição do déficit financeiro. A Fiscalização constatou que a Prefeitura não pagou a totalidade dos valores devidos ao INSS, pois realizou compensações de créditos com as contribuições previdenciárias não amparadas em decisão administrativa ou judicial transitada em julgado, favorável ao interesse do Município. Esta falha, por si só, é motivo suficiente para a rejeição das contas, pois esta E. Corte considera irregular a compensação de créditos sem a devida homologação (administrativa ou judicial). A arguição apresentada pelo Sr. Prefeito com relação ao descumprimento do artigo 42 da LRF não pode prosperar, pois qualquer despesa deverá ter a respectiva cobertura financeira, não sendo feita nenhuma distinção entre o caráter da despesa, Destarte, tanto as despesas novas como aquelas já existentes são abrangidas pela obrigação da existência de disponibilidade de caixa.

A **Unidade Jurídica** (fls.322/326) entendeu que permanecem as falhas que motivaram a rejeição das contas. Assim, acompanhou o entendimento da Unidade Econômica e opinou pela **improcedência** do pedido de reexame.

A **Chefia do Órgão** (fl.327) concluiu pelo **conhecimento e não provimento** do pedido de reexame.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fl. 327 verso) posicionou-se pelo **conhecimento** e pelo **não provimento** do pedido de reexame, diante da persistência incontestada das máculas que deram causa ao juízo desfavorável.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 07-11-14 (fl.281), sexta-feira, de sorte que o recurso interposto em 09-12-14 (fls. 282/316) é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 No mérito, as razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

No que se refere ao o “Descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”, as contas apresentam indicadores econômico-financeiros que demonstram a ausência de um severo acompanhamento da gestão orçamentária por parte da Municipalidade.

✓ o Município apresentou déficit de arrecadação de R\$ 47.241.115,14 (16,94% da receita prevista, de R\$ 278.865.632,62); o resultado orçamentário foi deficitário em R\$ 11.403.736,76 (4,92% da receita arrecadada R\$ 231.624.517,48), sem que houvesse superávit financeiro do exercício anterior a ampará-lo, o que seria agravado se o Município tivesse empenhado e pago o montante de R\$ 9.802.157,27 (relativos aos encargos sociais – INSS devidos no exercício de 2012 compensados e não recolhidos – fl. 734 do Anexo).

✓ o resultado financeiro também foi deficitário e apresentou crescimento de 32,20% em relação ao exercício anterior, pois passou de R\$ 15.062.337,71 para R\$ 19.912.326,79 (fl.23);

✓ aumento dos restos a pagar em 15,01% (de R\$ 29.522.865,32, em 2011, para R\$ 33.954.443,15, fl. 24); e do endividamento de curto prazo em 15,07% (de R\$ 33.361.458,45, em 2011, para R\$ 38.389.169,43, fl. 24);

✓ aumento do saldo do estoque da dívida ativa em 13,87% (de R\$ 46.776.395,01, em 2011, para R\$ 53.263.444,75, fl. 29).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A abertura de créditos adicionais, correspondente a 55,48% (R\$ 158.510.600,32) da despesa prevista (R\$ 285.703.841,48), excedeu o limite de 30% previsto no artigo 6º⁵ da Lei municipal nº 4.685/2011, de 15-12-2011 (LOA), trazendo a óbvia constatação de que não houve um criterioso e consistente planejamento, o que acabou revertendo-se em déficit orçamentário.

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem, portanto, ser subtraídas do valor de **R\$ 158.510.600,32** as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%⁶) incidente sobre a despesa inicial fixada (R\$ 285.703.841,48) – **R\$ 16.887.382,66**;
- o superávit financeiro do ano anterior – neste caso, inexistente; e
- o excesso de arrecadação havido no exercício – também inexistente.

Reduzido o total alcançado — **R\$ 141.623.217,66** — do valor dos créditos abertos (R\$ 158.510.600,32 - R\$ 16.887.382,66), verifica-se que o resultado importou em **49,56%** da despesa inicial fixada, acima, portanto, do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Em suma, o Administrador produziu resultados orçamentário e financeiro deficitários, aumentou o saldo restos a pagar, do endividamento de curto prazo e do estoque da dívida ativa, além de ter aberto créditos adicionais em excesso, demonstrando, assim, a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, o que impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, § 1º, da LRF⁷.

⁵ “**Artigo 6º** - Fica o Chefe do Executivo autorizado a abrir créditos suplementares as dotações dos orçamentos contidos nesta Lei:

I – Até o limite de 30% (trinta por cento) da despesa fixada no artigo 4º; e
II – Até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência”.

⁶ Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

⁷ “**Artigo 1º** - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Observo, que enquanto a Lei de Responsabilidade fiscal – LRF determina o acompanhamento das metas bimestrais de arrecadação – inclusive, com a possibilidade de limitação de empenho e da movimentação financeira, nos termos dos artigos 8º e 9º⁸ da LRF, a Administração agiu de maneira contrária, ou seja, elevou as despesas num patamar bem superior ao ingresso de recursos e, com isso, fez surgir o tão indesejável desequilíbrio fiscal, e não foi por falta de aviso, eis que a Equipe de Fiscalização da Unidade Regional de Bauru – UR.2, **alertou** o Município por 05 (cinco) vezes⁹, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF¹⁰ sobre o descompasso entre as receitas e as despesas orçamentárias, mas, nem assim, houve contenção de gastos não obrigatórios e adiáveis.

Neste contexto, trago os ensinamentos dos insígnies autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, na obra Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo, 3ª ed., Editora NDJ, pág. 100:

consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

⁸ **“Artigo 8º** - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c” do inciso I do artigo 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. *(Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)*

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Artigo 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”.

⁹ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs 1665696, 1615820, 1609148, 1557109 e 1501146.

¹⁰ **“Artigo 59** - O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º (vetado) e no artigo 9º;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



“A cada dois meses, o Poder Executivo, administrador do erário que é, confrontará a evolução de duas variáveis da execução orçamentária: receita prevista e receita arrecadada.

Se a arrecadação comportar-se aquém do esperado, comprometendo o que antes se pactou na LDO, cada um dos Poderes, por conta própria, limitará empenhos, na mesma proporção da queda de ingressos de caixa.”

3.2 Em relação ao “**Artigo 42 da LRF**”, o voto condutor apontou, em 31 de dezembro de 2012 (fl.272), situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura:

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12-2012	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-2012	10.549.938,93
(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30-abr-2012	6.666.361,52
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-2012	20.497.129,02
Iliquidez em 30-abr-2012	(16.613.551,61)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-2012 [fl. 7 – Anexo (1)]	3.862.665,96
(-) Saldo dos Restos a Pagar Liquidados em 31-dez-2012 [(fl.24) (2)]	28.525.303,12
Iliquidez em 31-dez-2012	(24.662.637,16)

Legenda:

(1) Balanço Patrimonial – Disponibilidades R\$8.297.392,24 (-) Depósitos e Consignações R\$ 4.434.726,28 = Disponibilidade de Caixa R\$ 3.862.665,96.

(2) Apontado no Relatório de Fiscalização – fl. 24.

Alegou o Recorrente que não foram excluídas dos cálculos as obrigações assumidas antes do período de vedação estabelecido no artigo 42 da LRF.

Novamente trago à colação o entendimento dos insígnias autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi in Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo, página 265:

“(...) na análise de enquadramento no artigo 359-C do Código Penal, há que verificar se os empenhos liquidados a pagar e os restos a pagar, o saldo líquido dessas duas pendências, em 30 de abril do último ano de mandato, constitui valor superior, ou inferior, à posição líquida encontrada no último dia do exercício (restos a pagar menos haveres financeiros em 31-12). Nessa comparação de débitos, o crescimento líquido indica afronta ao artigo 42 e, daí, remessa à tipificação penal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Conforme disposto no Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, editado por este E. Tribunal em fevereiro de 2012, páginas 33/34, **o artigo 42 da LRF** deve ser examinado à vista dos seguintes pressupostos:

“Em síntese, a análise do artigo 42 da LRF leva em conta o que segue:

- *Tal preceito alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos oito últimos meses de mandato e, não, os compromissos que se realizarão, fisicamente, somente nos anos seguintes¹¹.*
- *Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados: os do regime próprio de previdência e os relativos a débitos extra-orçamentários (depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros).*

(...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro (por exemplo: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais), precisam, óbvio de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta ao fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em épocas pretéritas, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública.(www.tce.sp.gov.br).

(...)

Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Prefeitura despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho e de rigorosa planificação de caixa”.

¹¹ De fato, um dos principais consultores legislativos no processo de discussão da LRF, o Prof. Wéder de Oliveira, assim sustenta “se estivermos falando de obra plurianual, ou seja, de alocação de recursos em mais de um orçamento anual, o Prefeito não estará obrigado a prover em recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento seguinte” (In o Artigo 42, a assunção de obrigações no final de mandato e inscrição Restos a Pagar”. Brasília, 2000, disponível no site www.federativo.bndes.gov.br).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Assim estão corretos os cálculos acolhidos pelo voto condutor. Tal orientação não discrepa das decisões proferidas por este E. Tribunal, em especial a dos TC's 002041/026/08, 001960/026/08 e 001843/026/08¹².

¹² **TC-002041/026/08** – Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Poá – exercício de 2008 sessão Plenária de 08-12-2010 – Reexame não provido – E. Relator Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.

"3.3 (...)

Observo que, tentando eliminar a insuficiência de caixa em 31-12-2008, esta Corte emitiu alertas ao Município sobre a situação de iliquidez financeira, conforme documentos encartados no processo acessório (...), reclamando a adoção de medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e programação financeira nos termos dos artigos 8º e 9º da LRF. Mas nenhuma providência eficaz foi adotada.

A LRF impõe ao Prefeito o dever de, no último ano de gestão, pagar despesas empenhadas entre 1º de maio e 31 de dezembro, ou, no mínimo, de reservar recursos financeiros para que o seu sucessor pague. Quer, com isso, evitar a chamada "herança maldita", o irresponsável endividamento do Município. O artigo 42 da Lei é claro em prescrever que a Prefeitura não pode assumir despesas sem que tenha disponibilidade financeira que possa cobri-la. O descumprimento a essa norma é irregularidade grave, tanto que alçado à categoria de crime pelo artigo 359-C do Código Penal. Por isso, o TCESP reprova balanços que, nos tais 8 (oito) últimos meses, demonstrem crescimento da despesa a pagar (débitos menos disponibilidades monetárias) sem suficiente cobertura financeira.

Acolho, mais, a conclusão da digna SDG a respeito do expurgo das despesas contínuas, de caráter continuado (folha de pagamento, encargos patronais, entre outros) solicitadas pelo Recorrente: Mais do que para os novos gastos, deve haver sólido amparo de caixa para as despesas corriqueiras, habituais, frequentes, que, de há muito, vem-se reproduzindo na vida financeira do Município e, por isso, podem ser bem captadas no processo de planejamento orçamentário.

Do contrário, restaria afrontada premissa elementar de responsabilidade fiscal: o lastro monetário para toda e qualquer despesa governamental, sem o qual ocorreria o indesejado déficit de execução orçamentário e, dele decorrente, o engrandecimento da dívida pública".(g.n)

TC-001960/026/08 – Prefeitura Municipal da Estancia Climática de Cunha – exercício de 2008 – sessão Plenária de 08-06-2011 – Reexame não provido – E. Relator Conselheiro ROBSON MARINHO.

"Sobre a infringência ao estabelecido no artigo 42 da Lei Fiscal, a alegação de que se trata de despesas continuadas não pode prevalecer, pois, consoante ressaltou SDG, **"os gastos habituais, corriqueiros e frequentes devem contar com amparo monetário, visto que, há muito, reproduzem-se na vida financeira do Município"**. Aliás, este tema foi amplamente comentado e divulgado ao público jurisdicionado, nos termos estabelecidos no Manual Básico – A Lei de Responsabilidade Fiscal". (g.n)

TC-001843/026/08 - Prefeitura Municipal de Panorama – exercício de 2008 – sessão Plenária de 25-08-2010 – Reexame não provido – E. Relator Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.

"3.2 (...)

O descumprimento do artigo 42 da LRF é evidente, pois nos últimos oito meses da gestão o Prefeito fez crescer em 7,81% a iliquidez financeira do Município (-R\$3.044.957,88 em 30-04 para - R\$3.282.856,28 em 31-12-2008). **As despesas da Administração, rotineiras ou não, devem, todas, se submeter aos recursos orçamentários e financeiros existentes. Não há como excluí-las do cálculo, eis que elas também terão que ser pagas. Não se coaduna com os princípios da responsabilidade fiscal permitir que, ao argumento de que as despesas são rotineiras, a Administração possa gastar**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF impõe ao Prefeito o dever de, no último ano de sua gestão, pagar despesas empenhadas entre 1º de maio e 31 de dezembro, ou, no mínimo, de reservar recursos financeiros para que o seu sucessor pague. Quer, com isso, evitar a chamada “herança maldita”, o irresponsável endividamento do Município. O artigo 42 da LRF é claro em prescrever que a Prefeitura não pode assumir despesas sem que tenha disponibilidade financeira para suportá-la.

Consoante anotado no voto originário, a Fiscalização emitiu 09 (nove) alertas¹³ ao Município sobre a situação de iliquidez financeira que se avizinhava, reclamando a adoção de medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e rigorosa planificação de caixa, nos termos dos artigos 8º e 9º da LRF c.c os artigos 47 a 50¹⁴ da Lei federal nº 4.320/64.

livremente com despesas rotineiras, transferindo para o orçamento e para a gestão seguintes o ônus de arcar com os pagamentos correspondentes. Despesas rotineiras, exatamente porque continuamente realizadas, são pagas com recursos da programação orçamentária em curso. O aumento da indisponibilidade financeira nos últimos oito meses do mandato indica, necessariamente, a realização de despesas sem sintonia orçamentária, cujo pagamento é transferido, ao final do mandato, para a gestão futura, prejudicando as contas correspondentes. No caso concreto, essa situação é agravada pela circunstância de que, durante o exercício, esta Corte expediu, no processo de acompanhamento da gestão fiscal em anexo (TC-001843/126/08), diversos alertas, nos meses de abril (fl. 13), maio (fl. 15), junho (fl. 19), julho (fl. 22), agosto (27), setembro (fl.48) e outubro (fl. 54), a respeito da necessidade de adoção de medidas corretivas especialmente a limitação de empenho e programação financeira em atendimento ao artigo 9º da LRF. Ainda assim, nenhuma providência adotou o Prefeito para contingenciar suas despesas e ajustá-las à realidade do Município”.(g.n)

¹³ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs.1760693, 1694951, 1665696, 1639235, 1615820, 1612760, 1609148, 1565118 e 1557109.

¹⁴ “**Artigo 47** - Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Artigo 48 - A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Artigo 49 - A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Artigo 50 - As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ainda que fosse isolada, a falha bastaria para comprometer as contas. A infração é de tal gravidade que o legislador tratou de sancioná-la como crime, nos termos do artigo 359-C do Código Penal, devendo o assunto ser encaminhado, de imediato, ao Ministério Público do Estado para as medidas cabíveis.

Esta decisão não destoa das proferidas nos autos dos TC's-001678/026/12, 001526/026/12, 001821/026/12, 001756/026/12, 001870/026/12, 001612/026/12 e 001787/026/12¹⁵.

¹⁵ **TC-001678/026/12** – Prefeitura Municipal de Cananéia – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 07-10-2014 – Desfavorável – E. Relator Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

“VOTO pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ora em exame, em face dos déficits negativos: orçamentário, financeiro, econômico e decréscimo patrimonial; **ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo** (artigo 42, da LRF) ...”.(g.n)

TC-001526/026/12 – Prefeitura Municipal de Guarani D’Oeste – contas do exercício de 2012 – sessão de 15-04-2014 – Desfavorável - E. Relator Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

“As contas do Executivo Municipal de Guarani D’Oeste, relativas ao exercício de 2012, de acordo com jurisprudência desta Casa, e do posicionamento do Ministério Público de Contas, não estão por merecer parecer favorável.

Várias foram às questões que deram ensejo à formação do juízo desfavorável, destacando-se das mais graves aquelas relacionadas aos Déficit Orçamentário e Financeiro, ainda que a Administração tenha sido alertada por quatro vezes, e se não bastasse, agravado, pela Renúncia de Receita, sem a elaboração do impacto orçamentário causado pelo procedimento adotado; Transferência, Transposição e Remanejamento Orçamentários sem autorização Legislativa específica; **e o aumento das despesas nos dois últimos quadrimestres, em descumprimento** (artigo 42, da LRF) e acima do limite fixado (artigo 20, III, da LRF), neste caso, também, a Administração foi alertada por mais de três vezes”. (g.n)

TC-001821/026/12 – Prefeitura Municipal de Sete Barras – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 13-05-2014 – Desfavorável – E. Relator Substituto de Conselheiro MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO.

“Não obstante esses fatores positivos, a Fiscalização verificou a ocorrência de várias irregularidades, destacando-se aquelas relativas a: déficit da execução orçamentária, que provocou aumento do déficit financeiro; abertura de créditos adicionais e realização de transferências correspondentes a 35,93% da despesa prevista; **descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, dada a falta de liquidez para respaldar as despesas processadas inscritas em restos a pagar relativas aos últimos oito meses do exercício, consoante demonstrado na fl. 87; manutenção de cargos em comissão que contrariam as disposições do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal; despesas com publicidade e propaganda oficial em desacordo com o artigo 73, inciso VII, da Lei Eleitoral”. (g.n)

TC-001756/026/12 – Prefeitura Municipal de Nanduba – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 26-08-2014 – Desfavorável – E. Relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

“Efetivamente, houve **descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Com relação a esse ponto, concordo com os cálculos de SDG, que acolheu as razões de defesa e excluiu os restos a pagar não processados, considerando apenas os processados apurando, ainda assim, **iliquidez no final do exercício de R\$ 173.120,67, enquanto em 31-04-2012 havia liquidez de R\$ 1.291.411,82**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



3.3 No que concerne à realização indevida de “Compensação Previdenciária – INSS”, a Fiscalização (fls.47/48), amparada no Auto de Infração da Receita Federal do Brasil (fls.731/752 do Anexo), anotou que o Município, no exercício de 2012, foi autuado pela Secretaria da Receita

Inclusive, o administrador foi alertado por 8 (oito) vezes sobre a possibilidade de descumprimento da meta fiscal e mesmo assim não adotou providências visando à obediência daquele dispositivo, agindo em sentido contrário ao equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF”. (g.n)

TC-001870/026/12 – Prefeitura Municipal de Cajuru – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 28-10-2014 – Desfavorável – E. Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

“**b) Descumprimento do Artigo 42 da LRF.** A Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período. Digo isso porque, considerando a metodologia adotada pela Corte, **ficou caracterizado o descumprimento do artigo 42 da LRF**, na medida em que a **disponibilidade financeira** verificada de 30/04, da ordem de R\$3.118.203,40, passou para **indisponibilidade** em 31 de dezembro (R\$ 3.076.150,31). Sobre o tema, de fato, na metodologia utilizada por esta E. Corte para avaliação do cumprimento do artigo 42 da Lei Fiscal não devem ser considerados os restos a pagar não processados – uma vez que não estão a comprimir imediatamente o caixa da Entidade. No entanto, o montante de R\$ 3.183.187,54 descreve “empenhos liquidados em 2012”, os quais foram cancelados, conforme declaração firmada pela Autoridade e peças contábeis que lhe acompanham (fls. 59/97 do Anexo I). Do mesmo modo, sobre o valor de R\$ 279.778,54 refere-se a restos a pagar cancelados, sem indicação de que sejam pertinentes a despesas não processadas, nos termos de declaração também assinada pela Autoridade local, acompanhada das respectivas peças contábeis (fls. 1244/1249 do Anexo VII)”. (g.n)

TC-001612/026/12 – Prefeitura Municipal de Rubiácea – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 29-07-2014 – Desfavorável – E. Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

“Refiro-me ao descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Municipalidade deixou de cumprir importante preceito fiscal destinado ao último ano de mandato, uma vez que contraiu despesas nos últimos 2 (dois) quadrimestres do período, as quais não contaram com recursos suficientes ao seu pagamento. Segundo laudo elaborado pela fiscalização e endossado pelos órgãos técnicos desta E. Corte, consoante os parâmetros constitucionais e legais e de acordo com reiterada sistemática utilizada por este E.Tribunal no exame de gastos com restos a pagar no último ano de mandato, restou demonstrado que os empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres não mantinham disponibilidade financeira suficiente à sua cobertura, eis que **foi constatada iliquidez de R\$ 162.358,61 em 31-12-2012, ante uma iliquidez de R\$ 28.582,52 em 30-04-2012**”. (g.n)

TC-001787/026/12 – Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes – contas do exercício de 2012 – sessão da Câmara de 09-09-2014 – Desfavorável – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.

“**2.11.** Refiro-me, inicialmente, ao **desatendimento da regra insculpida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que isoladamente demanda a emissão de parecer prévio desfavorável. Com efeito, não foram observadas as condições para realização de despesas nos últimos oito meses anteriores ao final do mandato, uma vez que houve alteração da situação de liquidez apurada em 30/04, na ordem de R\$68.418,74, para -R\$825.160,96 ao término do exercício. Ressalte-se que, como exposto pela SDG, a Fiscalização elaborou corretamente os cálculos, com base nas peças contábeis fornecidas pela Prefeitura, devido a erros nos lançamentos feitos no Sistema AUDESP pela própria Origem”. (g.n)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Federal do Brasil, no montante de **R\$ 43.892.833,99**, por realizar, indevidamente, compensação previdenciária através da empresa Bernardo Vidal Consultoria Ltda., assim especificada:

	Valor – R\$
Contribuição Previdenciária Indevida	15.830.342,97 ¹⁶
Juros e Multas	4.316.976,56
Multa Isolada – Compensação Indevida	23.745.514,46
Total	43.892.833,99

O Recorrente asseverou que mencionadas compensações ocorreram de forma legal não havendo que se falar em crime de fraude ou ato de improbidade administrativa não podendo tal questão macular as contas em exame.

Vale ressaltar que do Auto de Infração da Receita Federal do Brasil, datado de março/2013, constou o Sr. Auditor Fiscal da Receita Federal (fl. 733 do anexo):

“COMPENSAÇÃO INDEVIDA

Nessas condições, querendo fazer crer a existência de créditos a fim de utilizá-los via compensação, a empresa Bernardo Vidal Consultoria Ltda., em verdade, a rigor de análise do material probatório juntado nos autos do processo administrativo municipal, se caracteriza como “fábrica de créditos” e, por efeito, “uma vendedora de ilusão”.

E isto porque, a justificar o visionário crédito de R\$ 12.000.000,00, utiliza fundamentos jurídicos inaplicáveis à espécie, compensa “créditos” cujos valores foram recolhidos há mais de cinco anos (prescrição de direito) e de forma grotesca, manipula valores que

¹⁶

Composição do Montante Compensado – fl. 734 do Anexo:

Competência	Valor – R\$	Competência	Valor – R\$
Setembro/2011	1.522.288,04	Janeiro/2012	1.720.146,32
Outubro/2011	1.542.293,38	Março/2012	1.246.934,79
Novembro/2011	1.577.371,11	Maior/2012	1.407.756,75
13º Salário/2011	1.386.233,17	Agosto/2012	1.818.293,83
		Setembro/2012	1.817.470,70
		Outubro/2012	1.791.554,88
Total/2011	6.028.185,70	Total/2012	9.802.157,27
Total		R\$15.830.342,97	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



entende recolhidos a maior, inserindo “créditos sem origem legal” em planilhas denominadas “ABATIMENTOS DOS CRÉDITOS”(…).”

Assim nada apresentou o Recorrente com potencial para afastar a falha apontada.

3.4 Finalmente, as “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “Do Controle Interno”; “Dívida de Curto Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”; “Fiscalização das Receitas”; “Dívida Ativa”; “Ensino”; “Saúde”; “Encargos” (ausência de comprovação de recolhimento dos valores retidos nas notas fiscais); “Subsídios dos Agentes Políticos”; “Adiantamentos”; “Despesas com Aluguéis”; “Tesouraria”; “Almoxarifado CEPROM – Combustível”; “Almoxarifado da Saúde”; “Bens Patrimoniais”; “Ordem Cronológica de Pagamentos”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Contratos Examinados In Loco”; “Execução Contratual”; “Execução dos Serviços de Saneamento Básico e Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Denúncias, Representações e Expedientes”; “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”; “Multa de Trânsito” e “Royalties”, restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e não foram infirmadas pelas razões do recurso, reforçando, assim, o juízo desfavorável às contas em questão.

3.2 Diante do exposto acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas e voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado os termos constantes do v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 06 de maio de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO