



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 19/08/15 – ITEM: 44

PEDIDO DE REEXAME

44 TC-001516/026/12

Município: Francisco Morato.

Prefeito: José Aparecido Bressane.

Exercício: 2012.

Requerente: José Aparecido Bressane – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 02-09-14, publicado no D.O.E. de 23-09-14.

Advogados: João Henrique Ribeiro Rezende, Maria Aparecida Albuquerque Asevedo Breda, Sandro Teixeira de Oliveira Galvão e outros.

Acompanham: TC-001516/126/12 e Expedientes TC-018086/026/12, TC-019787/026/12 e TC-021915/026/12.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: GDF-5 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Pedido de Reexame interposto pelo **Senhor** José Aparecido Bressane, **Prefeito à época**, objetivando a reforma do **r. parecer** emitido pela Egrégia Primeira Câmara¹, no sentido **desfavorável** à aprovação das contas de **2012** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO**.

A decisão teve por fundamento as seguintes ocorrências:

1. **Déficit orçamentário** de R\$ 24.345.874,35, correspondente a 13,5% da receita arrecadada, sem o devido suporte financeiro. Como consequência o déficit resultado financeiro modificado, de R\$ 35.110.160,41, representou pouco mais de 2 meses de arrecadação, o qual exigiria redobrado esforço fiscal do Executivo para solver o endividamento de curto prazo.
2. **Violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, dispositivo que não permite contrair despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a existência de disponibilidade

¹ Sessão de 14/10/14, composta pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Relator, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente e pelo Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis. – Parecer publicado no DOE de 30/10/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



financeira para suportá-las, em outros dizeres, a disponibilidade de caixa, ao término do exercício, não era suficiente para suportar as obrigações financeiras inscritas em Restos a Pagar, vez que, em 31/12/12, havia uma significativa iliquidez de R\$ R\$ 16.612.472,96, maior que a iliquidez obtida em 30/04/12, de R\$ 5.737.404,65.

3. **Alterações na execução orçamentária de 57% da despesa fixada**, com a abertura de créditos adicionais, bem como a realização de transferências, remanejamentos e transposições, no total de R\$ 140.399.454,21, demonstrando falta de criterioso planejamento do orçamento municipal e acima do patamar prévio autorizado de 20%.

1.2 O recorrente ingressou com pedido de reexame às fls. 263/506 alegando, em suma, o seguinte:

- a) No tocante ao **déficit orçamentário**, explicou, por intermédio de vários demonstrativos, às fls. 266/273, que:
- Houve divergência entre os valores percentuais indicados no voto condutor e os efetivamente apurados na execução orçamentária. Cotejando as receitas e despesas dos três órgãos (Prefeitura; FUSBEMO; e SAME) houve superávit orçamentário de R\$ 7.109.558,46, representando 2,88% do total das receitas.
 - Ao se retirar a despesa e receita do RPPS (FUSBEMO), apurou-se um déficit orçamentário que representou 3,76% da receita arrecadada.
 - A receita arrecadada da Prefeitura foi de R\$ 180.339.810,01, enquanto a despesa foi de R\$ 185.913.933,35, apurando um déficit de R\$ 5.574.123,34, representando 3,09% da arrecadação, não havendo qualquer hipótese de ter havido déficit de R\$ 24.345.874,35, de 13,5% da mesma receita.
 - O sistema de contabilidade utilizado é o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, onde devem ser considerados obrigatoriamente os valores empenhados e liquidados, sendo que os restos a pagar não processados contabilizados no ativo e passivo compensados. Retirando o RPPS, concluiu que o déficit foi da ordem de 2,44% da receita arrecadada.
 - No balanço orçamentário houve classificação incorreta da receita intraorçamentária como extraorçamentária, no valor total de R\$ 1.920.317,24. Em contrapartida as despesas foram classificadas como orçamentárias a cargo da Prefeitura.
 - Ao final, o déficit orçamentário da Prefeitura foi de R\$ 2.474.893,72 que representou 1,39% da receita arrecadada.
 - Despesas decorrentes de convênios firmados com os governos Estadual e Federal, que foram inscritas em restos a pagar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



processados, cujo repasse não ocorreu dentro do exercício de 2012, atingiram o total de R\$ 1.845.501,19;

- O valor inicial a ser pago de precatórios seria de R\$ 399.017,79, entretanto com o bloqueio, houve gastos de R\$ 2.508.906,21.

b) Acerca do **déficit financeiro** de R\$ 35.110.160,41, assinalou que:

- Houve contabilização incorreta de receitas extraorçamentárias.
- Saldos das transferências correntes do Ministério da Saúde e outros órgãos destinados a programas específicos, que constam como dívida de curto prazo, não são dívidas correspondentes a depósito de tesouraria, mas sim restos a pagar, e devem ser diminuídos do passivo circulante na proporção de R\$ 2.842.195,70 para 2011 e R\$ 4.787.223,97 para 2012.
- Procedimento análogo ocorreu em cancelamentos de empenhos na proporção de R\$ 782.005,83.
- Os restos a pagar não processados devem ser retirados, para efeito do cálculo do déficit financeiro.
- Os valores de restos a pagar processados de convênios, cujo repasse não adentrou aos cofres, igualmente, comportam ser retirados do cálculo.
- O quadro elaborado às fls. 283/284 demonstra que o déficit financeiro corrigido é da ordem de R\$ 8.018.829,59.

c) Quanto **descumprimento do artigo 42 da LRF**, aduziu que:

- Houve queda na arrecadação do Fundeb, algo que nunca havia acontecido.
- Por obrigatoriedade judicial foram abertas centenas de vagas para creche e pré-escola; além de outras circunstâncias que culminaram com a inscrição em restos a pagar na educação de R\$ 7.757,728,52.
- Foram realizados investimentos no exercício, como a construção do Paço Municipal, devido falta de acessibilidade.
- Ocorreram aplicações na área da saúde da ordem de 40%.

d) Em relação à **abertura de créditos adicionais** que atingiu 57% da despesa fixada, afirmou que:

- O Município firmou convênios com diversos órgãos de outras esferas e conseguiu recursos destinados à realização de obras e compra de equipamentos e para realizar licitações foi necessária a abertura de créditos adicionais especiais e suplementares, como forma de viabilizar a continuidade dos processos, sendo que grande parte dos recursos não tinha sido ainda liberada até 31/12/2012. Tais aberturas de créditos, que tiveram como fonte a assinatura de convênios de projetos que não constavam no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



orçamento e atingiram o montante de R\$ 53.626.518,33;

Com tais alegações, requer o interessado a reforma da decisão, para que seja emitido parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura de Francisco Morato, relativas ao exercício de 2012.

1.3 A Assessoria Técnica, sob os aspectos econômicos, consignou que os argumentos oferecidos apresentam-se frágeis, não tendo força para afastar o apurado no relatório de fiscalização (fls. 509/510).

Os resultados mostram 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.

Com relação aos convênios a alegada falta de repasse não veio acompanhada da documentação necessária para comprovar a possível influência de suas despesas no resultado. O interessado deveria indicar quais as receitas transferidas e os valores empenhados, pois apenas a diferença entre o total empenhado e as parcelas recebidas é que pode impactar de forma negativa a execução do orçamento.

No que tange ao descumprimento do artigo 42 da LRF, consignou que a arguição apresentada não pode prosperar, pois na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Opinou no sentido da improcedência do pedido e consequente manutenção da decisão recorrida.

1.4 A Unidade Jurídica da Assessoria Técnica e a sua Chefia, em pronunciamentos de fls. 511/518, entenderam inalterada a situação dos autos, posicionando-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

1.5 O d. Ministério Público de Contas (fls. 519/520) manifestou-se pelo conhecimento do recurso, contudo, diante da ausência de elementos capazes de alterar os termos da decisão recorrida, concluiu pelo desprovimento, devendo ser mantido o r. parecer proferido pela C. Primeira Câmara.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO PRELIMINAR

Em preliminar, conheço do pedido de reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de seu cabimento².

3. VOTO DE MÉRITO

Quanto ao mérito, as consistentes argumentações produzidas pelo interessado, na peça recursal, merecem considerações, já que parte delas é apta a alterar parcialmente a fundamentação do voto proferido pela C. Primeira Câmara que emitiu Parecer Desfavorável à aprovação das contas de 2012, da Prefeitura Municipal de Francisco Morato.

Refiro-me inicialmente ao déficit orçamentário, equivalente a 3,09% das despesas realizadas, indicado no laudo de fiscalização, mas que segundo registrado pela equipe de fiscalização, ao expurgar as receitas e despesas do fundo previdenciário, a Administração Direta do Município teria apresentado um déficit orçamentário de 13,50%.

Tendo como base tais registros, o r. voto proferido pela C. primeira Câmara, em sessão de 02 de setembro de 2014, presumiu incorretamente os valores do déficit orçamentário e do déficit financeiro, os quais merecem correção.

Ocorre que, segundo afirmado pela defesa, a receita arrecadada, da ordem de R\$ 180.339.810,01, e despesa empenhada, da ordem de R\$ 185.913.933,35, atinentes à Prefeitura Municipal, conforme demonstrado às fls. 267 dos autos, já se encontram excluídas as receitas e despesas do fundo de previdência do Município (FUSBEMO), obtendo-se, portanto, déficit orçamentário de R\$ 5.574.123,34, equivalente a 3,09% da receita arrecadada.

No quadro demonstrativo elaborado pelo recorrente (fls. 267 dos autos) afirma que referida tese deve prevalecer, pois ao mencionar os números da Prefeitura, discrimina, lado a lado, as receitas arrecadadas e despesas empenhadas tanto do fundo de previdência local (FUSBEMO), como do Serviço de Assistência Médica de Francisco Morato (SAME).

² Foram observados os artigos 70 e 71 da Lei Complementar 709/93, c.c. os artigos 159 a 161 do Regimento Interno deste Tribunal, já que o Parecer foi publicado no DOE de 30/10/14 e o apelo registrado, tempestivamente, em 19/11/2014. Além disso, o recorrente é parte legítima e há interesse de agir, cuja medida foi adequadamente formulada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



O somatório das receitas da Prefeitura, com as do FUSBEMO e SAME, apresenta uma receita total de R\$ 247.273.957,33 e uma despesa empenhada total de R\$ 240.164.398,87, apurando, ao final, um superávit de R\$ 7.109.558,46.

Diante disso, analisei detalhadamente os relatórios e peças contábeis dos órgãos do Município de Francisco Morato, referentes ao exercício de 2012, todos produzidos pelo sistema Audesp e conclui que houve equívoco no laudo de fiscalização, já que os números apurados pelo sistema Audesp conferem com os apresentados pela defesa.

Os números obtidos no sistema Audesp dão conta que houve, de fato, déficit orçamentário de R\$ 5.574.123,34, equivalente a 3,09% da receita arrecadada, e como consequência, um déficit financeiro de R\$ 16.338.409,40, cujos valores é que devem ser considerados para todos os efeitos e não como constaram do r. voto condutor, conforme o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e balanços orçamentários às fls. 521/525 dos autos.

Com relação às demais demonstrações apresentadas pelo recorrente, com vistas a obter outros resultados orçamentários de 2012, dentre elas a utilização de empenhos liquidados, não têm o condão de modificar os déficits orçamentário e financeiro mencionados, uma vez que não cabe, nesta oportunidade, a correção de possíveis lapsos nas peças contábeis da municipalidade.

Ressalto que o déficit financeiro da ordem de R\$ 16.338.409,40 já constava no relatório de fiscalização, porém havia sido recalculado no r. voto condutor, face à informação de que as receitas e despesas do fundo de previdência local não haviam sido expurgadas.

Vejo, por outro lado, que a dívida de longo prazo representou 4,5% da receita corrente líquida, bem abaixo do limite estabelecido na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, de 1,2 vezes referida receita.

Sendo assim, entendo que o déficit orçamentário de 3,09% merece ser relevado, uma vez que se encontra em patamar perfeitamente tolerado por este Tribunal, tendo em vista que o déficit financeiro apurado não ocasionou situação insustentável às finanças municipais, pois correspondeu a pouco mais de 1 duodécimo da receita arrecadada.

No que tange às alterações orçamentárias, entendo que as justificativas recursais podem ser aceitas, tendo em vista que parte significativa referiu-se a aberturas de créditos especiais e suplementares, que tiveram como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



fonte a assinatura de convênios com órgãos federais e estaduais, da ordem de R\$ 53.626.518,33, para efetivação de despesas referentes a projetos, objetivando a realização de obras e aquisição de equipamentos que não constavam do orçamento de 2012, cujos recursos ingressariam *a posteriori* nos cofres municipais.

Acerca do descumprimento do artigo 42 da LRF, cabe modificação no cálculo realizado no item 5.1.1 do laudo de fiscalização, uma vez que no saldo de restos a pagar em 31/12/2012 encontram-se incluídos os restos a pagar não processados, no valor de R\$ 1.895.414,87, conforme demonstrativos produzidos pelo sistema Audesp às fls. 526/527 dos autos.

Procedendo-se ao ajuste, obtém-se uma iliquidez de R\$ 14.717.058,09, que comparada à iliquidez de R\$ 5.737.404,65, demonstra que, mesmo assim, a municipalidade não atendeu ao que determina o dispositivo fiscal em comento.

As alegações sobre a queda na arrecadação do FUNDEB e dos investimentos realizados no exercício não são capazes de descaracterizar a impropriedade, restando evidente a assunção de compromissos sem o necessário respaldo monetário e, assim, descumprido o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, as circunstâncias fáticas permitem acolher parcialmente a pretensão da recorrente, uma vez que as assertivas recursais demoveram parte das causas determinantes do **parecer desfavorável** à aprovação das contas do **Chefe do Executivo de Francisco Morato**, relativas ao exercício de 2012, quais sejam o déficit da execução orçamentária, referente ao item 2.11.1 e a abertura de créditos adicionais de 57% da despesa fixada, referente ao item 2.11.3, ambos do r. voto originário.

Nesta conformidade, **VOTO no sentido do não PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME**, confirmando o parecer emitido em razão, exclusivamente, do descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ficam mantidas as providências, recomendações e determinações constantes do r. parecer exarado pela C. Primeira Câmara.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO