



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 16/09/15

ITEM Nº27

PEDIDO DE REEXAME

27 TC-001556/026/12

Município: Limeira.

Prefeito(s): Silvio Felix da Silva, Orlando José Zovico e Carlos Eduardo da Silva.

Exercício: 2012.

Requerente(s): Orlando José Zovico e Silvio Felix da Silva - Ex-Prefeitos.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 26-08-14, publicado no D.O.E. de 01-10-14.

Advogado(s): Janaína de Souza Cantarelli, Marcelo Palavéri e outros.

Acompanha(m): TC-001556/126/12 e Expediente(s): TC-024758/026/12, TC-039107/026/12, TC-014787/026/13 e TC-000011/010/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa e Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Sustentação oral: Silvio Felix da Silva.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 26.08.14, decidiu emitir parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE LIMEIRA, relativas a 2012 (Parecer à fls.587/588 - publicado no DOE de 1º.10.14).

A decisão repudiou o déficit da execução orçamentária de 6,05%, sem amparo integral do superávit financeiro do exercício pretérito, bem como o cancelamento de empenhos, em dezembro de 2012, e reempenhamento, no início de 2013.

A realização de transferências, remanejamentos e transposições de dotações em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

montante equivalente a 27,60% da despesa prevista final e a abertura de créditos adicionais na ordem de 34,63% da despesa inicial fixada, acima do índice de inflação do exercício, também motivaram a desaprovação dos demonstrativos em apreço.

Houve, ainda, censura à movimentação de recursos em banco privado, à inadequada conciliação bancária, à utilização de 99,98% dos recursos do FUNDEB no período e aos gastos com publicidade (R\$ 869.341,81) acima da média dos três últimos exercícios (R\$ 403.105,38).

Em **Pedido de Reexame** (expediente TC-041084/026/14) procuram os Responsáveis, Srs. Orlando José Zovico e Silvio Félix da Silva, demonstrar que o desequilíbrio orçamentário, motivado pela frustração do recebimento de receitas de capital (R\$ 32.889.145,65), contava com amparo do superávit financeiro do pretérito exercício.

Além de salientarem os resultados financeiro, econômico e patrimonial positivos, argumentam que o mencionado déficit orçamentário (6,05%) não prejudicou os demonstrativos do exercício seguinte (2013).

Segundo os recorrentes, a fiscalização deixou de distinguir os créditos suplementares dos créditos especiais, autorizados mediante leis específicas, bem como aqueles amparados pelo superávit financeiro do exercício de 2011 e pelo excesso de arrecadação de 2012, abertos nos termos dos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, e de acordo com os limites definidos pela Lei Orçamentária Anual. Já os recursos derivados da realização de transferências, remanejamentos e transposições não teriam fundamentado reajustes orçamentários.

Após discorrerem sobre a inexistência de limitação constitucional (§ 8º do artigo 165 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal) vinculada à estimativa inflacionária para as alterações do orçamento, afirmam que a Prefeitura suplementou créditos em montante inferior aquele autorizado.

Explicam que a manutenção de contas em bancos privados visava o recebimento de tributos, cujas importâncias eram diariamente transferidas à instituição estatal, noticiando ter o Banco Santander S/A vencido certame licitatório para a gestão de recursos relativos à folha de pagamento do município. Apresentam extenso rol de documentos objetivando comprovar a regularização das criticadas conciliações bancárias.

Pretendem, ainda, demonstrar que a Administração Municipal empenhou quantia superior (R\$ 70.481.994,40) aos efetivos recursos provenientes do Fundeb no exercício (R\$ 70.242.160,35), efetuando cancelamento do respectivo saldo (257.448,26) à vista da inexistência de lastro financeiro para o devido pagamento, consignando que a parcela diferida (R\$ 17.614,21) foi utilizada no 1º trimestre de 2013.

Por fim, além de discordarem das importâncias constantes do relatório de fiscalização como gastos com publicidade de períodos anteriores, argumentam que os dispêndios da espécie corresponderam ao custeio das divulgações de atos oficiais da Prefeitura e não de propaganda política, vedada pela Lei Federal nº 9.504/97.

SDG entendeu justificada a utilização de 99,98% dos recursos do FUNDEB no exercício, pois decorrente de glosa da fiscalização, com imediata aplicação do saldo remanescente (R\$ 17.614,21) no primeiro trimestre de 2013.

Por outro lado, considerou frágeis os argumentos utilizados pelo recorrente para reverter as demais impropriedades que fundamentaram a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

desaprovação das contas, especialmente em relação ao déficit da execução orçamentária de 6,05%, enquanto registrado crescimento da arrecadação na ordem de 65 milhões.

Também não vislumbrou alegações hábeis a reverter deficiência do planejamento orçamentário e os excessivos gastos com publicidade no período eleitoral. Manifestou-se pelo conhecimento do Pedido de Reexame e, no mérito, pelo seu desprovento (fls.674/677).

Em Memoriais de fls.684/705 (expediente TC-019776/026/15), o Responsável, Sr. Orlando José Zovico, sustenta que o déficit orçamentário do período encontrou amparo no superávit financeiro do exercício anterior (2011), relembrando, também, a frustração do recebimento de receitas de capital no importe de R\$ 32.889.145,65, ocorrida em 2012.

Segundo o recorrente, abatido o montante correspondente aos restos a pagar não processados (R\$ 57.030.636,63) do cálculo da espécie, a Administração alcançaria superávit orçamentário.

Já o cancelamento de empenhos no exercício (2012) - e posterior reempenhamento em 2013 - teria decorrido de contratos de caráter continuado, com valor total estimado provisionado no orçamento de acordo com o cronograma de ações e da sua efetiva execução.

Reitera entendimento sobre a necessária distinção entre as modalidades de créditos adicionais; reafirma que a publicidade veiculada durante o período eleitoral referiu-se à divulgação de atos oficiais do Executivo, cujos dispêndios do interstício (R\$ 170.295,85) não ultrapassaram a média dos três últimos exercícios (R\$ 343.701,19).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O d. **Ministério Público** opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo (fls.601/602).

Por meio de Alegações Finais (expediente TC-032361/026/15 - fls.615/626), Silvio Felix da Silva reforça os pretéritos argumentos expostos na peça recursal, apresentando extensa documentação que considera hábil para afastar os defeitos que motivaram a desaprovação das contas em apreço.

É o relatório.

GCECR
JMCF



TC-001556/026/12

VOTO

Preliminar

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito

A decisão recorrida censurou a utilização de 99,98% do montante advindo do FUNDEB no período examinado, em descumprimento às regras do § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07¹.

Entretanto, o Executivo empenhou a totalidade das verbas advindas do fundo e a sua deficiente utilização derivou, exclusivamente, de glosa do montante relativo ao cancelamento de restos a pagar no final do exercício (R\$ 17.509,59).

Verificada, pois, a utilização de percentual (99,98%) superior àquele estabelecido pelo referido diploma legal lei (95%) pode-se tolerar o defeito observado.

¹ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito **Federal** e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta **Lei**, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Deverá o montante equivalente à diferença anotada (R\$ 17.509,59) ser apropriado ao setor no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, uma vez não comprovada a sua utilização no primeiro trimestre de 2013.

Aliás, sobreleva destacar trecho da recente decisão de e. Tribunal Pleno (sessão de 11.12.14) que reexaminou as contas do Prefeito de Taiaçu, relativas ao exercício de 2011, tratadas no processo TC-001427/026/11 (Relator: e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).

*"Desta forma a Prefeitura Municipal empenhou no exercício de 2011 o montante de **99,59%**, restando um saldo de R\$7.578,79 a ser aplicado (0,41%). É que do total empenhado no exercício, foram glosadas às **despesas com alimentação (vedada pelo inciso IV do artigo 71 da Lei federal nº 9.394/96) e com uniformes escolares (não aceita por este E. Tribunal nos termos da Deliberação TCA-35186/026/086)**, assim o percentual foi reduzido para **99,08%**, tudo conforme demonstrativo "Aplicação dos Recursos do FUNDEB" gerado pelo sistema AUDESP e confirmados pela Equipe de Fiscalização.*

Agora nas razões de recurso o Responsável à época apresenta novos Balancetes de Receita e de Despesa, entretanto referidos demonstrativos não foram validados pela Fiscalização, desta forma mantenho os cálculos realizados pela Equipe Técnica acompanhados no parecer originário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Restou, pois, apurada a aplicação de 99,08% dos recursos do FUNDEB no exercício em análise - **índice esse que, de acordo com as recentes decisões desta Corte, não constitui motivo para rejeição das contas, eis que no exercício de 2011 foi superado, o limite de 95% a que alude o § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/077.**" (g.n.)*

Já o déficit da execução orçamentária de 6,05% (R\$ 35.145.560,38) encontrou parcial amparo no superávit financeiro do exercício anterior (2011 - 31.294.203,50)². Refazendo-se as contas, constata-se tímida deficiência de 0,66% (R\$ 3.851.356,88), incapaz de contaminar os demonstrativos em apreço.

Convencem as justificativas da origem e os documentos apresentados por meio das alegações finais de que o cancelamento de empenhos no encerramento do exercício apreciado derivou de contratos cuja execução não atingiu a meta no prazo inicialmente previsto. Assim adequado o procedimento da Administração de reempenhar, em 2013, os respectivos valores não utilizados em 2012, consoante previsto pelo artigo 27 do Decreto da Presidência da República nº 93.872/86³.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	37.004.784,45	31.294.203,50	-15,43%
Econômico	64.286.697,57	61.154.195,02	-4,87%
² Patrimonial	335.456.141,62	396.610.336,64	18,23%

³ **Art. 27** - As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Demais, ao analisar o quadro demonstrativo de fls.37 (Resultado da Execução Orçamentária), identifica-se substancial descompasso entre a despesa de capital executada (R\$ 67.832.367,06) e a receita de capital realizada (R\$ 12.077.016), cujos recursos financeiros para a cobertura de parte da dívida proviriam dos repasses de recursos oriundos dos convênios que, efetivamente, deixaram de ser repassados pelos Governos Federal e Estadual⁴.

Aliás, a existência de restos a pagar não processados no montante de R\$ 30.165.404,21 (demonstrativo de fl.39 e fl.15 do anexo I) corrobora os argumentos da origem de que a ausência parcial de transferência de numerário ao Executivo, oriunda de convênios com as demais esferas de governo (Receita de Capital) contribuiu para o déficit da execução orçamentária do exercício.

Neste sentido já decidiu a C. Segunda Câmara (sessão de 09.10.12) ao apreciar as contas do Prefeito de Duartina, relativas ao exercício de 2010, tratadas no processo TC-002633/026/10.

4

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	724.179.220,83	623.227.678,57	-13,94%	107,31%
Receitas de Capital	44.966.161,67	12.077.016,02	-73,14%	2,08%
Deduções da Receita	(58.860.000,00)	(55.275.992,26)	-6,09%	
Receitas Intraorçamentárias	2.710.294,20	743.224,25	-72,58%	0,13%
Subtotal das Receitas	712.995.676,70	580.771.926,58		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	712.995.676,70	580.771.926,58		100,00%
Déficit de arrecadação		132.223.750,12	-18,54%	22,77%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	548.785.682,43	477.750.176,39	-12,94%	77,57%
Despesas de Capital	98.224.805,94	67.832.367,06	-30,94%	11,01%
Reserva de Contingência	2.181.800,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	35.785.000,00	34.599.847,22		
Repasse de duodécimos à CM	14.272.000,00	14.272.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	5.358.997,01	5.358.997,01		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	28.408.000,00	26.822.093,30		
Subtotal das Despesas	722.298.291,36	615.917.486,96		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	722.298.291,36	615.917.486,96		100,00%
Economia Orçamentária		106.380.804,40	-14,73%	17,27%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(35.145.560,38)		6,05%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Em relação aos indicativos contábeis a execução orçamentária apresentou déficit da ordem de 7,38%, que corresponde a R\$ 1.540.564,63; contudo, demonstra o peticionário que a falta de transferência de recursos provenientes de Convênios firmados com o Governo Estadual e com a União influenciou o resultado orçamentário e financeiro.

Deste modo, consoante observado pela Assessoria Técnica, o resultado da execução da despesa de capital (R\$ 5.226.867,87) comparado à receita de capital realizada (R\$ 3.130.331,90) bem como ao valor de restos a pagar não processados (R\$ 2.848.617,54) evidencia que o desequilíbrio orçamentário decorreu de investimentos efetivados sem a contrapartida financeira vinculada à Convênios não repassados pelos Governos Federal e Estadual no exercício de 2010."

Assim, à vista da falta de ingerência do gestor que pudesse subverter o equilíbrio orçamentário exigido pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se considerar justificado o diminuto déficit orçamentário impugnado.

A inadequada abertura de créditos adicionais é capaz de desfigurar o orçamento original e de aumentar o risco da ocorrência de déficit da execução orçamentária, em prejuízo à prudência da gestão pública e ao equilíbrio exigido pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No caso, as alterações do orçamento pouco acima do autorizado pela LOA (20%), na ordem de 34,63% (créditos adicionais) e de 27,60 (transferências, transposições e remanejamentos) não inquinaram os demonstrativos em apreço, pois, observado diminuto déficit orçamentário (0,66%), bem como superávit financeiro (R\$ 18.534.415,84), além da evolução positiva dos resultados econômico (60%) e patrimonial (24,67%) em relação ao período anterior e da existência de liquidez para amparar os compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata - 1,23).

Diante da comprovação de que a manutenção de contas em instituições financeiras privadas visava o recebimento de tributos, bem como que a contratação do Banco Santander S/A para a gestão de recursos relativos à folha de pagamento do município ocorreu mediante prévio certame licitatório, é possível afastar o descumprimento ao § 3º do artigo 164 da Constituição Federal dos fundamentos que ensejaram a rejeição das contas em primeira instância.

A assertiva dos Responsáveis de que a Administração adotou providências para a regularização de lançamentos ocultos presentes nas pendências das conciliações bancárias, com vistas a reconhecer débitos e créditos em contas extra orçamentárias, ratifica-se diante do apontamento consignado no relatório de fiscalização relativo às contas do Prefeito de Limeira, afetas ao exercício subsequente (2013 - TC-001624/026/13). Pode-se, assim, tolerar a anomalia detectada.

*"Diante de tal situação, foi instaurada Comissão de Regularização de Conciliação Bancária de Exercícios Anteriores através da Portaria nº 2.689, de 30/09/2013 (cópia às fls. 436 do anexo III).
(...)"*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, conforme informa o documento de fls. 433/435 (anexo III) a Prefeitura Municipal de Limeira, "com o intuito de registrar no balanço todos os lançamentos até então ocultos e presentes nas pendências de conciliação bancária", reconheceu débitos e créditos em contas extra orçamentárias, "até a resolução final dessas pendências".

(...)

Houve envio de ofícios/documentos aos bancos pertinentes, onde, a princípio, se identificou a movimentação financeira, estando a Prefeitura, na data de 21/07/2014 (início dos trabalhos de fiscalização), no aguardo das respostas para a identificação do ocorrido, conforme registrado em documento juntado às fls. 433/435 do anexo III."

Os documentos carreados aos autos não indicam que a publicidade veiculada pela Prefeitura no período eleitoral (art.73, inciso VI, "b" da Lei Eleitoral)⁵ cingiu-se aos atos oficiais.

Todavia, os "Relatórios Analíticos dos elementos Empenhados, Liquidados e Pagos", que acompanharam os Memoriais de fls.684/705 (docs.02 a

⁵ **Art.73** (...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

04 do anexo ao expediente TC-19776/026/15), comprovam que a média dos dispêndios com publicidade e propaganda realizados nos exercícios de 2009 (R\$ 240.767,32), 2010 (R\$ 387.963,82) e de 2011 (R\$ 402.943,92) montou R\$ 343.891,69.

Da mesma forma, o "Relatório Sintético dos Elementos Empenhados, Liquidados e Pagos", relativo ao exercício de 2012 (doc.5 do anexo ao expediente TC-019776/026/15 - Memoriais), cujos registros amoldam-se à forma disposta no item 5 do Comunicado SDG nº 24/2011⁶, aponta gastos com propaganda (R\$ 137.611,65) e publicidade (R\$ 32.684,20) no montante total de R\$ 170.295,85, não se confundindo com as despesas derivadas de "serviços gráficos e editoriais" (R\$ 869.341,81), consignados no relatório de fiscalização como parâmetro para indicar ofensa à regra do inciso VII do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/97⁷.

⁶ COMUNICADO SDG Nº 24/2011

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

(...)

5 - No escopo do controle trienal exigido pelo art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, salutar a alocação, na lei orçamentária, de específicas atividades programáticas: uma para gastos de propaganda; outra para despesas de publicidade institucional.

⁷ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Efetuadas os devidos ajustes, percebe-se que as despesas com publicidade e propaganda, realizadas no período em apreço (2012), permaneceram abaixo da média dos três exercícios antecedentes (R\$ 343.891,69). Afastado, assim, o defeito apontado.

Nestas circunstâncias, Voto pelo **provimento** do Pedido de Reexame, para o fim de se emitir parecer favorável às contas do Prefeito de Limeira, relativas ao exercício de 2012.

É o meu Voto.

GCECR
JMCF