



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



25-11-15

SEB

=====

63 TC-001839/026/12

Município: Votorantim.

Prefeito: Carlos Augusto Pivetta.

Exercício: 2012.

Requerente: Carlos Augusto Pivetta – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. 2ª Câmara, em sessão de 25-11-14, publicado no D.O.E. de 16-12-14.

Advogados: Daniela Francine Torres e Júlio César Machado.

Acompanham: TC-001839/126/12 e Expedientes: TC-017721/026/13 e TC-041079/026/13.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

1. RELATÓRIO

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

Para tanto, considerou caracterizadas:

a) A ausência de rigoroso acompanhamento da Gestão Orçamentária e Financeira, ferindo o disposto no artigo 1º, § 1º da LRF (déficit orçamentário ajustado² de 11,70% da receita arrecadada, déficit financeiro ajustado de R\$ 28.742.690,37, que representou 47 dias de arrecadação, aumento do saldo dos restos a pagar de 143,05% em relação ao exercício anterior e a abertura de créditos adicionais equivalente a 33,75% da despesa prevista);

¹ Prolatado em sessão de 25-11-2014, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero (fls. 393/415).

² Os resultados orçamentário e financeiro foram ajustados pela Fiscalização na quantia de R\$ 3.523.346,58, tendo em conta o não empenhamento de despesas realizadas (fornecedores de bens e serviços, e parcela de folha de pagamento de servidores de dezembro/2012, todos da Secretaria da Saúde), em desacordo com os artigos 35, II, 83, 89, 102 e 105, III da Lei federal nº 4320/64, c.c. o artigo 50, II da Lei Fiscal.



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



b) A existência de outras falhas consignadas nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Encargos”; “Demais Despesas Elegíveis para Análise”; “Ordem Cronológica de Pagamento”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema–AUDESP”; “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o **ex-Prefeito Municipal** (fls. 416-A/431) alegou que os déficits (*orçamentário e financeiro*) verificados não decorreram de excesso de gastos, mas, sim, em função do cumprimento das normas procedimentais que regem os convênios federais e estaduais firmados (*para custear as principais obras e investimentos no Município*)³.

Explica que a Caixa Econômica Federal não libera qualquer parcela de convênios se a obra ou serviço não estiver devidamente contratado e a despesa empenhada. Dessa forma, alegou que, no exercício de 2012, empenhou a maior parte dos convênios em apreço, o que refletiu diretamente nos déficits orçamentário e financeiro em comento.

Solicitou a exclusão do resultado orçamentário dos valores relativos aos restos a pagar não-processados, decorrentes, a maior parte deles, de convênios no montante de R\$ 33.931.760,15 (fl. 25), citando, nesse sentido, os seguintes precedentes jurisprudenciais: TC-001837/026/08, TC-000626/026/09 e TC-002580/026/10⁴, dentre outros.

Alegou que as receitas correspondentes aos mesmos convênios ingressaram nos cofres municipais somente no exercício seguinte (2013), tendo também ocorrido em 2014 e, em alguns casos, em 2015. Corroborando esse entendimento, afirmou que, conforme

³ Relação dos convênios firmados à fl. 420.

⁴ TC-001837/026/08 – Prefeitura Municipal de Oscar Bressane. Tribunal Pleno, sessão de 24-11-2010 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

TC-000626/026/09 – Prefeitura Municipal de Nova Castilho. Sessão da Primeira Câmara de 12-04-2011 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

TC- 002580/026/10 – Prefeitura Municipal de Urânia. Tribunal Pleno, sessão de 04-12-2013 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



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



informações constantes do Portal do Cidadão, mantido por esta Corte de Contas, o Município de Votorantim, no exercício de 2013, apresentou um superávit orçamentário de R\$ 18.576.256,30 (*Receitas: R\$ 233.292.115,81 e Despesas: R\$ 214.715.859,59*), decorrente do aporte de recursos obtidos quando exercia o cargo de Prefeito.

1.3 Instada (fl. 466), a **Assessoria Técnico-Jurídica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Economia** (fl. 467/468) opinou pela **improcedência** do pedido de reexame, ressaltando que os elementos apresentados não tiveram forças para reverter a situação das contas, as quais, de modo inegável, caminharam na contramão do equilíbrio fiscal disposto no artigo 1º, § 1º da LRF.

Destacou que, mesmo com o excesso de arrecadação de R\$ 12.778.229,02, os resultados contábeis demonstraram uma situação desfavorável em relação ao exercício anterior, a despeito de no exercício de 2012 terem sido emitidos cinco alertas por este Tribunal, advertindo a Prefeitura sobre o possível descompasso entre as despesas e receitas. Porém, nem assim, a Municipalidade adotou as medidas necessárias a fim de atingir o equilíbrio das contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 469/473) manifestou-se pelo **conhecimento e não provimento** do apelo, por considerar inalterado o panorama processual após as alegações apresentadas.

A **Chefia** (fl. 474) acompanhou as manifestações das Unidades precedentes e opinou pelo **não provimento** do apelo.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls. 475/476), tendo em vista os princípios da economia processual e da eficiência e com amparo na inteligência do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999 e do artigo 9º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 10.177/1998, filiou-se aos posicionamentos da Assessoria Técnico-Jurídica que bem analisaram a matéria. Destarte, manifestando-se pela **improcedência** do pedido de reexame, uma vez que permaneceram intactos os motivos determinantes da emissão de parecer desfavorável.

1.5 Obtida vista dos autos, a Prefeitura encaminhou memoriais de defesa (fls. 485/724), esclarecendo que os resultados orçamentário e



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



financeiro (fls. 486 e 490/491) decorreram de empenhos referentes a convênios firmados com as esferas Federal e Estadual, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, cujas obras se iniciaram e foram realizadas ao longo do exercício de 2012, com andamento nos exercícios seguintes (2013, 2014 e 2015).

Explicou que os recursos são disponibilizados ao Município na medida em que ocorrer a execução das obras⁵, bem como de acordo com a disponibilidade de Recursos dos Órgãos Contratantes (Ministérios: Turismo, da Cidade, Saúde, Esportes, Cultura e Esportes).

Dessa forma, sustentou que no exercício de 2012, os déficits orçamentário e financeiro foram suportados com as liberações dos recursos decorrentes de convênios efetivamente repassados apenas nos exercícios seguintes (2013, 2014 e 2015)⁶, conforme Balancetes da Receita Orçamentária acostados aos autos (fls. 525, 526, 533, 536, 537, 554).

Informou que ainda resta saldo para repasse que poderá exceder o exercício de 2015, a exemplo da construção de 3 (três) barragens no Parque Jataí (convênio federal, recursos do PAC- Programa de Aceleração do Crescimento) e as escolas do bairro de São Mateus (convênio estadual, fl. 486).

Noticiou que no exercício de 2013, a Prefeitura de Votorantim alcançou um superávit de R\$ 12.556.326,92, razão porque sustentou que esse resultado significativo serve como prova de que recursos de convênios firmados em exercícios anteriores foram recebidos posteriormente. Portanto, através do Balanço Financeiro de 2013 é possível verificar que foi plenamente possível o pagamento dos restos a pagar responsáveis pelo resultado deficitário de 2012. Dessa forma, se demonstra que não houve comprometimento das contas do exercício de 2013, em função da entrada dos recursos provenientes dos convênios Federal e Estadual.

1.6 O Ministério Público de Contas (fls. 726/726-v) posicionou-se

⁵ As medições são realizadas e encaminhadas para análise junto aos engenheiros da Caixa Econômica Federal, que realiza as liberações de recursos para cada obra de acordo com o executado e aprovado por esses profissionais.

⁶ Informações à fl. 486:
2013: R\$ 6.947.719,24
2014: R\$ 4.076.980,19
2015 (até o mês de agosto): R\$ 444.339,56.



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



pelo **não conhecimento** dos documentos acrescidos a partir de fl. 485.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 16-12-2014 (fl. 415) e o recurso interposto em 02-02-2015 (fl. 416-A).

Considerando os efeitos do Ato GP nº 01/2014, publicado no DOE de 15-01-2014, que suspendeu o Expediente deste Tribunal de 18-12-2014 até 02-01-2015, a contagem do prazo iniciou em 17-12-2014 e foi suspensa em 18-12-2014, reiniciando-se em 05-01-2015 e findando-se em 1º-02-2015 (domingo). Portanto, o recurso é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões recursais são plausíveis e comportam acolhimento.

A vasta documentação encartada aos autos (fls. 485/726) confirma que a Prefeitura firmou vários convênios com os Governos Federal e Estadual, cujos valores não ingressaram integralmente no exercício de 2012.

Em pesquisa realizada pela Assessoria do meu Gabinete no sistema PENTAH0, constatou-se a veracidade das informações apresentadas no tocante aos empenhos emitidos em 2012 decorrentes dos convênios mencionados pelo Recorrente.

Os documentos apresentados demonstram que o Município empenhou no exercício de 2012 o montante de R\$ 23.478.317,29⁷

⁷

Informações às fls. 490/491 e 727/740.



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



decorrente de despesas de capital que seriam custeadas com recursos de convênios (Federais e Estaduais), tendo recebido a esse título e no mesmo período a importância de R\$ 7.042.843,13.

Dessa forma, restou evidenciado que existiam restos a pagar inscritos em 31-12-2012, decorrentes de termos de convênios firmados, no valor de **R\$ 16.435.474,16⁸** cujos recursos não adentraram aos cofres do exercício em exame (fls. 727/740).

O montante efetivamente repassado ao Município, da ordem de R\$ 7.042.843,13, foi suficiente para cobrir apenas 30% do total empenhado, que alcançou a cifra de R\$ 23.478.317,29, consoante demonstrativo transcrito alhures. Assim, se o valor programado tivesse efetivamente ingressado nos cofres municipais, o resultado orçamentário deficitário seria significativamente inferior ao apurado.

Dessa forma, excluídos os restos a pagar decorrentes dos convênios em comento, tem-se a seguinte situação orçamentária:

CONVÊNIO	OBJETO	VALOR EMPENHADO EM 2012	VALOR RECEBIDO EM 2012	RAP SEM RECURSO CORRESPONDENTE
Secretaria da Educação	Aquisição ônibus escolar	132.000,00	0	132.000,00
0331992-95 - Min Turismo	Pavimentação, recapamento e drenagem (fls. 632/639)	3.792.963,45	3.574.769,34	218.194,11
0332381-5 - Min Turismo	Revitalização de praças (fls. 624/631)	292.500,00	147.008,45	145.491,55
0302238-41 - Min Turismo	Reforma do parque ecológico (fls. 640/650)	195.000,00	73.965,81	121.034,19
0336291-28 - Min. Turismo	Revitalização de praça (fls. 651/658)	146.250,00	97.080,75	49.169,25
0352774-99 - Min Cidades	Apoio urbanização de assentamentos (fls. 659/665)	1.213.115,15	152.000,00	1.061.115,15
0336338-70 - Min Turismo	Revitalização Parque Jd São Luiz (fls. 666/673)	390.000,00	233.514,80	156.485,20
0326001-99 - Min Cidades	Pavimentação asfáltica (fls. 674/681)	1.075.982,80	250.000,00	825.982,80
0366483-73 - Min Cidades	Pavimentação e recapeamento (fls. 682/689)	295.300,00	0	295.300,00
0363.741-28 - Min Cultura	Construção praças Esportes (fls. 691/696)	1.468.214,72	138.504,00	1.329.710,72
02502/2009-SE - Secretaria da Educação	Construção escola bairro S. Mateus (fls. 702/712)	1.882.964,00	376.592,98	1.506.371,02
0351028-34 Min Cidades	Construção barragens (fls. 714/720)	10.594.027,17	699.407,00	9.894.620,17
n/c Ministério Saúde	Construção de UPA (fls. 721/724)	2.000.000,00	1.300.000,00	700.000,00
		23.478.317,29	7.042.843,13	16.435.474,16



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



Déficit Orçamentário Ajustado	R\$ 24.358.099,11	11,70%
(-) Restos a Pagar relativos a Convênios firmados cujos recursos foram recebidos posteriormente	(R\$ 16.435.474,16)	
Déficit orçamentário revisado	R\$ 7.922.624,95	3,80%

Sobre esse assunto, importante ressaltar que esta Corte, em casos semelhantes, tem excepcionado a questão quando constatado, como nos autos ora em apreciação, que havia a expectativa do recebimento de recursos e esta não veio a se concretizar. Assim foi a decisão proferida no TC-002062/026/12⁹, de cujo voto condutor, de autoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, transcrevo trecho de interesse:

*“No tocante ao Resultado da Execução Orçamentária, cujo déficit atingiu o patamar de 25,80% (R\$ 2.859.133,03), resalto que, de acordo com a análise efetuada pelo Setor competente da Casa, esse resultado é suportado, em parte, pelo superávit financeiro obtido no exercício anterior de R\$ 914.416,25, **devendo ser considerado que grande parte das despesas R\$ 4.907.123,73 foram resultantes de convênios firmados com outras esferas de governo, encontrando-se inscritas em restos a pagar, feito esses ajustes o resultado orçamentário no exercício seria superavitário, demonstrando que o déficit apresentado foi resultante de despesas de capital**”.*(grifei)

Na mesma linha também foram as decisões proferidas nos TC's 002470/026/10, 002501/026/10 e 002578/026/10¹⁰, bem como nos TC's 002030/026/13, 002130/026/13 e 001527/026/12¹¹, estes de minha

⁹ TC-002062/026/12 – Prefeitura Municipal de São João do Itacema, exercício de 2012, Sessão da Segunda Câmara de 15-04-2014, Parecer Favorável.

¹⁰ TC-002470/026/10 – Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Ibirá, exercício de 2010, Sessão da Primeira Câmara de 18-09-2012, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-002501/026/10 – Prefeitura Municipal de Macedônia, exercício de 2010, Sessão da Primeira Câmara de 29-11-2011, Relator Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

TC-002578/026/10 – Prefeitura Municipal de Turmalina, exercício de 2010, Sessão da Segunda Câmara de 31-07-2012, Relator Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.

¹¹ TC-002030/026/13 – Prefeitura Municipal de Pirangi do exercício de 2013, Sessão da Segunda Câmara de 14-07-2015, Parecer Favorável.

TC-002130/026/13 – Prefeitura Municipal de São João do Itacema do exercício de 2013, Sessão da Segunda Câmara de 07-04-2015, Parecer Favorável.

TC-001527/026/13 – Prefeitura Municipal de Guarantã do exercício de 2012, Sessão Plenária de 23-09-2015, pelo Provimento do recurso.



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



relatoria.

Mesmo raciocínio poderá ser aplicado com relação ao **déficit financeiro** apurado no montante de R\$ 28.742.690,37 (fl. 24). Se excluído o valor de R\$ 16.435.474,16, relativo a restos a pagar vinculados a recursos provenientes de Convênios, tem-se uma regressão importante no resultado financeiro negativo que passa a ser de R\$ 12.307.216,27¹² equivalente a **20** dias da RCL¹³, dentro do limite de um mês utilizado nesta Corte de Contas que admite a seguinte ponderação: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*.

Neste diapasão, o descontrole das metas orçamentárias e as autorizações para abertura de créditos adicionais no percentual de 33,75% da despesa inicialmente fixadas poderão ser relevados, sem embargo de advertência à Prefeitura para que, doravante, acompanhe com rigor a evolução entre receitas e despesas a fim de evitar desequilíbrios fiscais, nos moldes exigidos na LRF.

A título meramente informativo, conforme pesquisa realizada nos relatórios das contas dos exercícios de 2013 e de 2014 da Prefeitura Municipal de Votorantim (TC-001907/026/13 e TC-000380/026/14), o Município apresentou uma sensível melhora em relação ao apresentado no exercício sob análise:

	2013	2014
Resultado Orçamentário	R\$14.302.902,12 – Superávit de 6,13%	(R\$2.705.058,82) – Déficit de 1,15%
Resultado Financeiro	(R\$5.563.602,82) ¹⁴	R\$1.096.672,80

12

Déficit Financeiro Ajustado	R\$28.742.690,37
(-) Restos a Pagar relativos a Convênios firmados cujos recursos foram recebidos posteriormente	(R\$ 16.435.474,16)
Déficit financeiro revisado	R\$12.307.216,27

13 RCL de 2012 = R\$218.894.186,09 : 12 meses : 30 dias = R\$ 608.039,40, referente a 01 dia da RCL.

Resultado Financeiro revisado de 2012 = R\$ 12.307.216,27 : R\$ 608.039,40 = 20 dias da RCL.

14 Redução de 54,79% em relação ao déficit financeiro revisado do exercício em exame.



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



Muito embora referidos déficits mereçam atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo que não é razão suficiente para comprometer toda a administração financeira e orçamentária. Nesse sentido caminharam as seguintes decisões:

TC-000626/026/09 - Prefeitura Municipal de Nova Castilho - Colenda Primeira Câmara, sessão de 12-04-2011 - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini:

“AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE NOVA CASTILHO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2009, foram apresentadas com várias falhas, algumas de ordem formal, outras passíveis de uma melhor análise, como por exemplo, a questão do déficit apurado pela auditoria, que atingiu 18,94%. No entanto, muito embora, esse déficit mereça atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo como SDG, que não é razão suficiente para comprometer toda a administração financeira e orçamentária, uma vez que parte dele foi suportada pelo superávit financeiro do exercício anterior, e, outra parcela, esta relacionada aos Restos a Pagar, de despesas não processadas, decorrentes da falta de transferência de recursos de Convênios”.

TC-001894/026/12 - Prefeitura Municipal de Guapiaçu - E. Tribunal Pleno, sessão 04-02-2015 - Relator Conselheiro Renato Martins Costa:

“Entretanto, revendo a presente gestão, percebo que a matéria foi tratada com excessivo rigor, quando do julgamento de 1ª Instância.

Verifico que os efeitos financeiros gerados pelo déficit orçamentário não foram tão danosos ao Município, considerando que o resultado financeiro, em 31-12-2012, representava apenas 22 dias de arrecadação (base: Receita Corrente Líquida), patamar suportável, que não trouxe situação comprometedora para os exercícios subsequentes.

Efetivamente, qualquer déficit orçamentário demonstra a não observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, como exposto acima, suas consequências não foram profundas e muito menos irreversíveis.

Observo, aliás que, no final do ano seguinte, 2013, exercício gerido pelo próprio Recorrente, havia perfeito equilíbrio das contas públicas.

De outro lado, noto que o resultado econômico negativo do exercício teve causa determinante o parcelamento das contribuições



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



previdenciárias, na parte patronal, bem como os ajustes de bens, valores e créditos (depreciação, desvalorização de bens, etc.).”

3.2 Por fim, convém ressaltar que referidos déficits não implicaram no descumprimento dos mínimos constitucionais e legais destinados à aplicação no ensino e na saúde, que alcançaram, respectivamente, 25,81% e 32,81% (fl. 393). Os investimentos que atingiram o expressivo percentual de **21,50** da RCL, também corrobora a relevação das falhas impugnadas no voto originário.

3.3 Diante do exposto, voto pelo **provimento** do pedido de reexame, reformando o parecer hostilizado a fim de que outro seja emitido, agora favorável à aprovação das contas, sem prejuízo das recomendações assinaladas na decisão originária e no corpo deste voto.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO