



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



25-11-15

SEB

=====

65 TC-002039/026/12

Município: Euclides da Cunha Paulista.

Prefeito: Ediberto Aparecido Zaupa.

Exercício: 2012.

Requerente: Ediberto Aparecido Zaupa - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. 2ª Câmara, em sessão de 02-09-14, publicado no D.O.E. de 08-10-14.

Acompanha: TC-002039/126/12, TC-000862/005/11 e Expediente: TC-007916/026/13, TC-016245/026/13, TC-016635/026/13 e TC-025022/026/13.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **EDIBERTO APARECIDO ZAUPA, EX-PREFEITO**, contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA**, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) O descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (déficit orçamentário ajustado de R\$ 1.499.600,16, equivalente a 6,63% da receita arrecadada, déficit financeiro de R\$ 1.022.528,55 e a abertura de créditos adicionais equivalente a 94,68% da despesa inicialmente fixada);

b) A infringência ao disposto no artigo 42 da LRF (Liquidez de R\$ 415.147,61 em 30-04-12 e Iliquidez em 31-12-12 de R\$ 326.326,60); e

c) As demais falhas consignadas nos itens: "Planejamento das Políticas Públicas"; "A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal"; "Do Controle Interno"; "Dívida Ativa"; "Ensino"; "Saúde"; "Royalties"; "Gasto com Combustível"; "Despesas Realizadas sem Prévia

¹ Prolatado em Sessão de 02-09-14, pelo voto dos Conselheiros Substituto JOSUÉ ROMERO, Relator, ANTONIO ROQUE CITADINI, Presidente e do Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELI.



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



Licitação”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Livros e Registros”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Denúncias/Representações/Expedientes” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações”.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 211/234) sustentou, em síntese, no que se refere aos resultados apurados (déficit orçamentário de 6,63% que culminou em déficit financeiro), que em outubro/2012 o Município foi acometido por uma situação de emergência em face de danos causados pelas fortes chuvas (conforme Decreto nº 911, de 02-10-12, fl. 223), o que demandou providências do Poder Público no sentido de socorrer os desabrigados, consertar estradas, prédios públicos e ainda dar atendimento emergencial à população. Caso a Administração se ativesse a aplicar apenas o percentual mínimo na educação e na saúde, haveria um gasto a menor de R\$ 2.597.175,41 (R\$ 668.816,98 da educação e R\$ 1.928.358,43 da saúde) e, conseqüentemente, inexistiria déficit orçamentário e aumento do déficit financeiro.

Ademais, observou que devem ser considerados os enormes investimentos em obras de infraestrutura realizados pelo Município, através de convênios e com recursos próprios, que redundaram numa taxa da ordem de 21% do orçamento, bem como o fato de que o déficit verificado encontra-se em patamar tolerável, conforme jurisprudência dominante desta Corte².

Quanto ao descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não houve no período censurado pela legislação qualquer obrigação ou assunção de despesas novas, uma vez que todos os gastos realizados visaram ao atendimento da prestação de serviços públicos rotineiros e essenciais à população, exceto àqueles narrados anteriormente sobre a situação de emergência decretada no Município.

No entanto, anotou que a Fiscalização incluiu indevidamente

² TC-002007/026/08 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Mococa, exercício de 2008, sessão do Tribunal Pleno de 23-11-11, conhecido e provido, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues (**Déficit orçamentário de 9,96%**).

TC-000019/026/09 – Contas da Prefeitura Municipal de Balbinos, exercício de 2009, sessão da Segunda Câmara de 14-06-11, parecer favorável, Relator Conselheiro Renato Martins Costa (**Déficit orçamentário de 8,60%**).



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



nos cálculos da verificação da liquidez, empenhos de restos a pagar de períodos anteriores à vedação e pertencentes à Administração passada, os quais permaneceram em aberto e não foram quitados por diversas razões, e nem sequer aferiram de forma incisiva e minudente as despesas realizadas (assumidas) no período vedado, atendo-se apenas em demonstrar a elevação da indisponibilidade, o que não procede, uma vez que o próprio E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem decidido que *“para a configuração do crime ou da improbidade administrativa pelo não cumprimento do referido diploma legal, é necessário que esteja provado o dolo e a má fé do agente político”*³. Aliás, esta é a posição sedimentada pela jurisprudência desta E. Corte⁴, e não possui gravidade capaz de macular as contas.

Por fim, pleiteou pela reforma do r. parecer e provimento do recurso.

1.3 Instada (fl. 236), a **Unidade Econômica da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 237/239), entendeu que os argumentos oferecidos pelo Recorrente não foram suficientes para afastar o resultado encontrado. Mesmo tendo obtido um crescimento significativo da Receita Corrente Líquida (de R\$ 18.545.417,07 em 2011 para R\$ 20.761.926,37 em 2012, conforme pesquisa realizada no sistema SIAPnet), os números expressam uma situação de

³ PODER JUDICIÁRIO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 11ª Câmara de Direito Público, Voto nº 8336, Apelação Cível nº 0009536-38.2009.8.26.0481, Comarca de Presidente Epitácio, Apelante Cícero Paulino Sobrinho, Apelado Ministério Público do Estado de São Paulo:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Prefeito Municipal que deixa dívidas a pagar sem disponibilidade de caixa. Ausência de má-fé necessária à configuração de conduta desonesta. Precedentes. Recurso Provido.”

⁴ TC-001548/026/08 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Araras, exercício de 2008, sessão do Tribunal Pleno de 30-11-11, conhecido e provido, Relator Conselheiro Substituto Samy Wurman.

“EMENTA: Pedido de reexame em face de parecer desfavorável às contas de Executivo municipal. A questão relativa aos precatórios pode ser considerada solvida, em face da nova orientação traçada por esta Corte, a partir do julgamento do TC-001974/026/08. Referentemente à aplicação dos recursos do FUNDEB, esta Corte, em diversas ocasiões, considerou cumprida a regra do artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/07, quando, depois de verificado o atendimento ao disposto no artigo 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, for constatado que o investimento no Ensino Global superou o percentual mínimo obrigatório. Quanto ao descumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a anomalia, isoladamente, não é suficiente para comprometer a gestão do período, sendo a hipótese tão somente a de manter-se a determinação de oficiamento ao Ministério Público, pois a indigitada insuficiência financeira detectada, seguramente, não constituiu entrave à quitação das despesas no exercício seguinte. Conhecido. Provido. Votação Unânime”. (Grifo nosso)



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



extrema fragilidade. Como fator negativo do exercício, o fato de que o Município caminhou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF, pois o resultado financeiro sofreu uma sensível alteração negativa de 176,40%, onde passou de um resultado positivo de R\$ 1.338.404,90 para um déficit financeiro de R\$ 1.022.528,55, demonstrando 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 superavitário. Observou que a colação de julgados onde resultados negativos, como o aqui apresentado, foram considerados regulares, não deve prevalecer uma vez que existem vários fatores que servem de fundamento para a emissão da decisão, assim, não cabe apenas comparar decisões semelhantes, mas sim, a análise individual de cada situação.

Com relação à falta de repasse dos convênios, ressaltou que não procede a alegação do Recorrente, que deixou de apresentar a documentação necessária para se apurar a possível influência de suas despesas no resultado do orçamento, ou seja, quais as receitas transferidas e os valores empenhados (balancete de receita e despesa), pois apenas a diferença entre o total empenhado e as parcelas recebidas é que pode impactar de forma negativa a execução do orçamento.

Também considerou improcedentes as justificativas do Recorrente no que se refere ao cumprimento do artigo 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o mandamento dispõe que *“na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”*, portanto, tanto as despesas novas como aquelas já existentes são abrangidas pela obrigação de disponibilidade de caixa.

Assim, manifestou-se pela **improcedência** do pedido de reexame.

A **Unidade Jurídica** (fls. 240/242), tendo em vista que o Recorrente não conseguiu afastar os óbices relativos aos aspectos contábeis e ao não atendimento ao contido no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (fl. 243).

1.4 O Ministério Público de Contas (fls. 244/245) entendeu que as



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



razões apresentadas não se mostraram aptas a afastar as irregularidades consignadas nos autos, motivo pelo qual deixou de acolher a pretensão de reforma do julgado. Assim, invocando a aplicação do princípio da economia processual e com amparo na inteligência do artigo 9º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 10.177/1998 (Lei de Processo Administrativo Paulista), acompanhou a ATJ e manifestou-se pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, pelo **não provimento**, devendo ser mantida a r. decisão proferida pela C. Segunda Câmara.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 08-10-14 (fl. 210), de sorte que o recurso interposto em 07-11-14 (fl. 211) é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões recursais não têm potencial para infirmar os fundamentos da decisão recorrida, que permanecem *in totum*.

A) Descumprimento do disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

A Fiscalização apurou que o Município apresentou **excesso de arrecadação** de R\$ 4.619.843,38 (25,67% da receita prevista de R\$ 18.000.000,00). Ainda assim, o **resultado da execução orçamentária** correspondeu a **déficit** de R\$ 2.838.005,06, correspondente a **12,55%** da receita arrecadada (R\$ 22.619.843,38), amparado parcialmente pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 1.338.404,90. Destarte, o **déficit da execução orçamentária ajustado** alcançou **6,63%**.

O resultado financeiro correspondeu a **déficit** de R\$ 1.022.528,55.



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



O estoque de restos a pagar apresentou um acréscimo de **9,56%** (em 2011 era R\$ 1.709.266,43, em 2012 passou para R\$ 1.872.657,43).

O endividamento de longo prazo aumentou **1,51%** em relação ao exercício anterior (de R\$ 1.788.512,63 para R\$ 1.815.520,40).

O estoque da dívida ativa apresentou um acréscimo de **7,16%** (de R\$ 4.092.203,24 em 2011 para R\$ 4.385.111,08 em 2012).

O endividamento total da Municipalidade em 2012, de R\$ 3.865.854,55, representou **19,65%** da RCL do exercício, que foi de R\$ 19.677.926,37.

O Município realizou investimentos correspondentes a **21,76%** da Receita Corrente Líquida – RCL.

Ademais, o excesso de abertura de créditos adicionais correspondendo a **94,68%** (R\$ 17.042.578,44) das despesas inicialmente fixadas, não obstante a Lei municipal nº 709, de 28-11-11 (LOA, fls. 13/18 do Anexo I), em seu artigo 4º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10%, deixa claro que não houve um criterioso e consistente planejamento, cuja consequência final, reverteu-se em déficits orçamentário e financeiro, em descumprindo o disposto no artigo 1º, § 1º, da LRF.

Ressalto que esta decisão não destoa das proferidas nos autos dos TCs-001068/026/11, 001071/026/11, 001872/026/13 e 001286/026/11⁵.

⁵ TC-001068/026/11 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Francisco Apiaí do exercício de 2011, Sessão do Tribunal Pleno de 22-10-14, Conhecido e Não Provido, Relator E. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho (abertura de créditos adicionais de **92,16%** da despesa fixada).
(...)

A propósito, houve excessiva abertura de créditos suplementares (R\$ 32.140.832,14 - 92,16% da receita inicialmente prevista; percentual bem superior aos 40% estipulados na LOA). Como restou assinalado nas razões de decidir do voto recorrido, essa prática relega o processo democrático de aprovação, pelo Legislativo, do projeto de lei orçamentária em que é decidida a alocação de recursos públicos, tornando a peça orçamentária quase que uma peça de ficção, eis que posteriormente ignorada pelo executor orçamentário”.

TC-001071/026/11 – Contas da Prefeitura Municipal de Areiópolis do exercício de 2011, Sessão da Segunda Câmara de 22-10-13, Parecer Desfavorável, de minha Relatoria (abertura de créditos adicionais de **61,67%**).

TC-001872/026/13 – Contas da Prefeitura Municipal de Salto Grande do exercício de 2013, Sessão da Segunda Câmara de 09-06-15, Parecer Desfavorável, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis (abertura de créditos adicionais de **99,57%**).

TC-001286/026/11 – Contas da Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros do exercício de 2011, Sessão da Segunda Câmara de 24-09-13, Parecer Desfavorável, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis (abertura de créditos adicionais de **73,29%**).



B) Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade

Fiscal:

De acordo com o voto originário, a Prefeitura apresentava em 30-04-12 uma liquidez de R\$ 415.147,61, passando, em 31-12-12, para uma iliquidez de R\$ 326.326,60, não tendo o Recorrente ingressado com nova documentação que pudesse reverter tal situação, uma vez que as todas as argumentações constantes do pedido de reexame já foram anteriormente analisadas.

Como bem salientado pela Unidade de Economia da ATJ, o artigo 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe que *“na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”*, portanto, tanto as despesas novas como aquelas já existentes são abrangidas pela obrigação de disponibilidade de caixa.

O artigo 42 da LRF é claro em prescrever que a Prefeitura não pode assumir despesas sem que tenha disponibilidade financeira para suportá-la.

Sobre o assunto, o Manual Básico “A Lei de Responsabilidade Fiscal” (Revisado, Atualizado e Ampliado, Dezembro/2012) desta Corte, preconiza:

“31 - AS DESPESAS REALIZADAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO – O ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

No tocante às despesas que passam para o exercício seguinte, o *artigo 42 da LRF assim enuncia:*

Entre maio e dezembro do último ano de mandato, os gastos compromissados (empenhados) e vencidos (liquidados), serão pagos nesse período;

No mesmo lapso temporal, gastos compromissados, mas não vencidos, precisarão de respaldo financeiro em 31 de dezembro.

Vai daí que, no derradeiro ano de mandato, deve o gestor quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Descumprir tal norma remete o mandatário ao artigo 359-C do Código Penal. Vai daí que recusa este Tribunal conta que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revele crescimento da despesa líquida a pagar (débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa).

Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário”.



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



Além disso, a Prefeitura foi alertada por 9⁶ (nove) vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

Por fim, importante destacar da firme jurisprudência desta Corte, da qual extraio os seguintes precedentes: TC's 002089/026/12, 001678/026/12, 001788/026/12, 001756/026/12, 001489/026/12 e 001524/026/12⁷.

Mantido, pois, o descumprimento ao mandamento legal.

C) Demais Falhas:

As Demais Falhas consignadas nos itens “Planejamento das Políticas Públicas”; “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Dívida Ativa”; “Ensino”; “Saúde”; “Royalties”; “Gasto com Combustível”; “Despesas Realizadas sem Prévia Licitação”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Livros e Registros”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Denúncias/Representações/Expedientes” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações” reforçam o juízo adverso às presentes as contas.

⁶ Alertas AUDESP n^{os} 1770920, 1695242, 1666084, 1639598, 1616239, 1613069, 1610002, 1565451 e 1557547.

⁷ TC-002089/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Trabiju do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 18-11-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

TC-001678/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Cananéia do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 20-05-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

TC-001788/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 21-10-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

TC-001756/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Narandiba do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 23-09-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

TC-001489/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Braúna do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 29-04-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

TC-001524/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Guaimbê do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 07-10-15, Pedido de Reexame Conhecido e Não Provido, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



3.2 Diante do exposto, voto pelo **desprovimento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO