



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



11-05-16

SEB

=====

48 TC-002143/026/13

Município: Campina do Monte Alegre.

Prefeito: Orlando Donizeti Aleixo.

Exercício: 2013.

Requerente: Orlando Donizeti Aleixo – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 28-07-15, publicado no D.O.E. de 29-08-15.

Advogados: Gerardo Vani Junior, Mara Lucia Campanelli e outros.

Acompanham: TC-002140/126/13 e Expedientes: TC-039240/026/15, TC-008972/026/14, TC-019211/026/15, TC-030234/026/13, TC-003700/026/16 e TC-000140/016/14.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **ORLANDO DONIZETI ALEIXO, EX-PREFEITO**, contra decisão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA DO MONTE ALEGRE**, relativas ao exercício de 2013.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) A abertura de créditos adicionais correspondendo a 96,80% (R\$ 11.616.197,74) da despesa fixada inicialmente de R\$ 12.000.000,00, enquanto a Lei municipal nº 560 de 14-12-12 (Lei Orçamentária Anual – LOA), em seu artigo 4º, previu 10%.

b) O não pagamento integral da dívida de precatórios, descumprindo o disposto no artigo 100, § 5º da Constituição Federal.

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”; “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo

¹ Prolatado em sessão de 28-07-15, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, fl. 126.



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



Patrimonial”; “Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro”; “Dívida de Curto Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”; “Encargos”; “Gasto com Combustível”; “Despesas Realizadas sob o Regime de Adiantamento”; “Tesouraria”; “Bens Patrimoniais”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Livros e Registros”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 150/154), em relação à **abertura de créditos adicionais**, alegou que não há embasamento jurídico para o apontamento no voto combatido uma vez que no artigo 165, § 8º da Constituição Federal² não consta impedimento legal para a abertura de créditos suplementares.

Acrescentou que o orçamento municipal foi precedido de Lei Ordinária de iniciativa privativa do Executivo tendo sido aprovado pelo Legislativo, estando, assim, em conformidade com os preceitos legais e constitucionais que regem a matéria.

No que se refere ao pagamento de **precatórios**, argumentou que foi realizado um parcelamento ao final do exercício, cujo primeiro pagamento ocorreu em dezembro/2013³, período em que já não estava mais no cargo de Chefe do Executivo⁴. Dessa forma, alegou que, se falha houve, não pode ser apenado solidariamente, uma vez que não foi responsável pelo fechamento do exercício de 2013.

Por fim, sustentou que os apontamentos desta E. Corte com relação à matéria em questão estão devidamente dotados de probidade e

² “Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(...)”

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

³ Informação trazida aos autos pelo atual Prefeito, Senhor Carlos Eduardo Vieira Ribeiro, em sua defesa prévia quando do julgamento das presentes contas em 1ª instância (fl. 82).

⁴ O cargo de Prefeito no período de 01-01 a 25-10-13 foi ocupado pelo Recorrente e de 26-10 a 31-12-13 por Carlos Eduardo Vieira Ribeiro.



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



moralidade administrativa, tendo sido, ademais, demonstrada a sua honestidade e boa-fé nos atos praticados.

1.3 Instada (fl. 157), a **Assessoria Técnica** assim oficiou nos autos:
A **Unidade de Economia** (fls. 158/159) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame uma vez que as justificativas oferecidas pela Municipalidade não tiveram força para reverter à situação das contas.

Com relação aos créditos adicionais, concluiu que, embora a legislação pátria que rege a matéria não imponha limites para a abertura de créditos suplementares, há que se respeitar o limite imposto pela Lei Orçamentária Anual, que, nos termos do seu artigo 4º, autorizou o limite de 10% da despesa fixada inicial. Ressaltou que a Administração extrapolou em muito esse limite, uma vez que a abertura desses créditos chegou a 96,80% do total das despesas fixada, sendo que parte dos créditos abertos por excesso de arrecadação não possuíam lastro financeiro. Assim, restou claro o descumprimento dos artigos 167, II, da Constituição Federal, 43 da Lei federal nº 4.320/1964 e 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵.

Quanto aos apontamentos dos precatórios, também concluiu pelo não acolhimento em razão da ausência de comprovação documental e oficial do alegado.

A **Unidade Jurídica** (fls. 160/164) acompanhou o entendimento

⁵ “Artigo 167. São vedados:

...

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

“Artigo 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.”

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



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



da Unidade de Economia e opinou pela **improcedência** do pedido de reexame tendo em vista que as razões recursais não afastaram as impropriedades abordadas no voto combatido, remanescendo, por consequência, inalterado o panorama processual.

Quanto aos precatórios, ressaltou que o descumprimento da sistemática constitucional de pagamento vem sendo tratado com severidade por esta Corte de Contas, mesmo diante de liquidação posterior.

Quanto à alegação de que o Recorrente não pode ser responsabilizado pelo fechamento do exercício, citou jurisprudência desta Corte de Contas⁶ que trata da questão onde restou decidido que este Tribunal não emite parecer sobre ações isoladas, mas, sim, a respeito da gestão administrativa como um todo.

A **Chefia do Órgão** (fl.165) concluiu pelo **conhecimento e não provimento** do pedido de reexame.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls.166/170) posicionou-se pelo **conhecimento e não provimento** do pedido de reexame, diante da inexistência de elementos novos e capazes de afastar os óbices apurados no curso da instrução dos autos.

Quanto aos créditos adicionais, concluiu que o Município caminhou na contramão das regras estipuladas pelo artigo 167, II, da Constituição Federal, bem como da norma contida no artigo 43 da Lei federal nº 4.320/1964, uma vez que, além da autorização para a abertura de créditos adicionais em percentual acima da inflação, prática não tolerada por esta Casa, foram abertos créditos suplementares equivalentes a 96,80% do total da despesa fixada, sendo que parte desses créditos abertos por excesso de arrecadação não possuíam lastro financeiro.

Destacou ainda que, mesmo não expresso na Constituição Federal, o princípio do equilíbrio orçamentário pode ser deduzido do artigo 165, §§1º e 6º da Carta Magna⁷, sendo que sua tamanha

⁶ TC-002821/026/05 – Prefeitura Municipal de Bragança Paulista de relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa. Tribunal Pleno de 03-12-08.

⁷ “Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;



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



importância foi positivada na LRF, em seu artigo 1º, § 1º, tornando-se de observância obrigatória para os gestores públicos.

Quanto aos precatórios, resaltou que, apesar da justificativa da Prefeitura de que realizou parcelamento da dívida com o órgão competente e que o primeiro pagamento ocorreu em dezembro/2013, não foram apresentados documentos que comprovem tal alegação.

Concluiu que a não liberação e verbas mensais previstas no artigo 97, §1º, I, do ADCT⁸ é causa suficiente para a reprovação das contas municipais, ensejando, além das medidas complementares por parte desta Corte, a comunicação ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP para que tome ciência do atraso e o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado da documentação pertinente para ciência.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 29-08-15

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

...

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia."

⁸ *"Artigo 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no artigo 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.*

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou"



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



(fl.144), de sorte que o recurso interposto em 29-09-15 (fls. 150/154), 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, cuja decisão não merece qualquer reparo.

3.2 Quanto à abertura de créditos adicionais (R\$ 11.616.197,74), constou no voto originário que o Município reconfigurou o orçamento em **96,80%** da despesa fixada inicialmente, da ordem de R\$ 12.000.000,00. Todavia, a Lei municipal nº 560, de 14-12-12 (LOA) autorizou somente 10% da receita estimada inicialmente, de mesmo valor (fl. 50 do Anexo), patamar ainda acima da inflação projetada para o período em total desacordo com a orientação desta Corte de Contas acerca da matéria.

Destarte, não prospera a argumentação da autoridade responsável de que o artigo 165, § 8º, da Constituição Federal não proíbe a abertura de créditos suplementares, ressaltando que o orçamento municipal foi aprovado em conformidade com os preceitos legais e Constitucionais que regem a matéria.

Desde o exercício de 2007⁹, a Fiscalização vem apontando, no Município de Campina do Monte Alegre, a autorização para abertura de créditos adicionais acima da inflação. Irregularidade em que a Prefeitura reincidiu, sistematicamente, nos exercícios seguintes (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013)¹⁰. E os votos proferidos, por sua vez, contêm

⁹ Exercício de **2007**: TC- 002622/026/07 de Relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão da Segunda Câmara de 30-06-09, parecer publicado no DOE de 09-07-09.

¹⁰ Exercício de **2008**: TC- 002151/026/08 de Relatoria do Conselheiro Robson Marinho. Sessão da Segunda Câmara 08-12-09, parecer publicado no DOE de 23-01-10.



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



recomendações no sentido de que a previsão seja feita em percentual compatível com a inflação estimada para o período, bem como para que realize abertura de créditos adicionais no limite da inflação projetada para o período fato que pode ser observado, expressamente, nas contas do exercício de **2009** de cujo parecer foi publicado no DOE de **28-06-11**:

“A expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo é demasiadamente inadequada, pois a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 40% do orçamento.

A Administração lançou mão desse indigitado dispositivo e realizou a abertura de créditos adicionais, dentre eles transposições e transferências, que significaram 39,18% da despesa inicial, fato que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.”

Aliás, no exercício de **2011**, houve alteração no orçamento sem a devida autorização legislativa (essa limitada a 20%) correspondente a **43,11%** do orçamento inicial, o que contribuiu para a **rejeição das contas**:

“Também não se admite que a Origem tenha alterado o orçamento sem a devida autorização legislativa, essa limitada a 20%, conquanto tenha aberto créditos adicionais que chegaram a 43,11%, em prejuízo ao princípio constitucional da legalidade e princípios fiscais do planejamento e transparência”.

Exercício de **2009**: TC- 000616/026/09 de Relatoria do Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho. Sessão da Primeira Câmara de 14-06-11, parecer publicado no DOE de 28-06-11.

Exercício de **2010**: TC- 003014/026/10 de Relatoria do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sessão da Segunda Câmara de 15-05-12, parecer publicado no DOE de 01-06-12.

Exercício de **2011**: TC- 001486/026/11 de Relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Sessão da Primeira Câmara de 13-08-13, parecer publicado no DOE de 28-08-13.

Exercício de **2012**: TC- 002075/026/12 de Relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão da Primeira Câmara de 28-10-14, parecer publicado no DOE de 25-11-14.



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



No exercício em análise, ao invés de se adequar às inúmeras recomendações desta Corte de Contas, a Administração remanejou o orçamento em **96,80%**, em sua quase totalidade, desprezando o processo democrático em que se decide a alocação de recursos públicos, tornando a peça orçamentária em ficção.

Dessa forma, restou comprovado que o Município apresentou um planejamento orçamentário deficiente, na contramão da gestão fiscal responsável prevista no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo possibilidade de afastar a irregularidade, que impede o beneplácito desta Corte, tal qual ocorreu nas decisões proferidas nos TC's: 001068/026/11, 001286/026/11 e 001872/026/13¹¹.

3.3 Constan nos autos que o Município não quitou integralmente as dívidas judiciais do exercício em exame, uma vez que o montante a ser quitado em 2013 era de R\$ 784.503,59¹², contudo pago apenas a importância de R\$ 67.035,26¹³, restando pendente de pagamento o saldo de R\$ 717.468,33, em descumprimento ao disposto no artigo 100, § 5º, da Constituição Federal.

Também não há como acolher a alegação de que o Recorrente não pode ser responsabilizado pela irregularidade em comento, por não ter sido o responsável pelo fechamento do exercício de

¹¹ TC-001068/026/11- Prefeitura Municipal de Apiaí, de Relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em sessão da 1ª Câmara de 10-12-13. Parecer publicado no DOE de 22-01-14. Decisão mantida em sede de Reexame, em sessão do Tribunal Pleno de 22-10-14. Parecer publicado no DOE de 14-11-14.

TC- 001286/026/11 – Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros, de Relatoria do Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em sessão da 2ª Câmara de 24-09-13. Parecer publicado no DOE de 30-11-13.

TC- 001872/026/13 - Prefeitura Municipal de Salto Grande, de Relatoria do Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em sessão da 2ª Câmara de 09-06-15. Parecer publicado no DOE de 30-06-15.

¹² Mapa de Precatórios encaminhados em 2012 para pagamentos em 2013 – R\$ 745.468,33.
Requisitórios de baixa monta relativos ao exercício de 2013 – R\$ 39.035,26

¹³ Pagamentos relativos ao Mapa de Precatórios – R\$ 28.000,00
Pagamentos relativos aos requisitórios de baixa monta – R\$ 39.035,26



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



2013 (ele exerceu o cargo de Prefeito de 01-01 a 25-10-13), bem assim por existir nos autos notícia de parcelamento no final do exercício, cujo primeiro pagamento ocorreu em Dezembro/2013, época em que não mais ocupava o cargo de Prefeito.

Não há como limitar, no âmbito das contas e para fins de controle externo, a atuação de cada um dos administradores, visando dimensionar o grau de influência no resultado final do exercício, vez que este Tribunal não emite parecer sobre ações isoladas, mas, sim, a respeito da gestão administrativa como um todo, tendo em vista os princípios da “anualidade”, da “universalidade” e da “unidade”, consoante posicionamento firmado nos autos do TC-001486/026/12¹⁴.

Além disso, o Recorrente não trouxe qualquer documentação que comprove o parcelamento da dívida dentro do próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade, tampouco a comprovação dos respectivos pagamentos.

Dessa forma, não há qualquer reparo na decisão combatida acerca da matéria.

3.4 Finalmente, as “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial”; “Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro”; “Dívida de Curto Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”; “Dívida Ativa”; “Encargos”; “Gasto com Combustível”; “Despesas Realizadas sob o Regime de Adiantamento”; “Tesouraria”; “Bens Patrimoniais”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Livros e Registros”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal” restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e não foram infirmadas pelas razões recursais e, assim, reforçam o juízo desfavorável às contas em questão.

3.5 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da

¹⁴

Prefeitura Municipal de Bocaina. Embargos de Declaração. Sessão Plenária de 21-10-2015.



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



ATJ e do Ministério Público de Contas e voto pelo **desprovimento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, em 11 de maio de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO