



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 26/10/2016

ITEM: 036

TC-000521/026/14

Município: Salesópolis.

Prefeito(s): Benedito Rafael da Silva.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Salesópolis.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 19-07-16, publicado no D.O.E. de 12-08-16.

Advogado(s): Luziane de Oliveira Lopes (OAB/SP nº 244.651), Lucas Vechiato Silva (OAB/SP nº 348.893), Bruna Maria Melo Mingatos Lourenço (OAB/SP nº 365.383) e outros.

Acompanha: TC-000521/126/13 e Expediente(s): TC-024149/026/14, TC-018155/026/14, TC-027131/026/14, TC- 036101/026/15 e TC-045277/026/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de Salesópolis, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara - em Sessão de 19.07.16¹, à aprovação das contas do exercício de 2014.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face das seguintes falhas:

- a) déficit da execução orçamentária de 12,99% - R\$ 4.301.635,34, acarretando o déficit financeiro em montante de R\$ 7.965.790,65 – valor que superou a um mês de arrecadação, bem como, estabeleceu a incapacidade do Município de quitar a dívida de curto prazo²;

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 19.07.16, estava formada pelo e. Conselheiro Substituto Samy Wurman - Relator, bem como pelos ee. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Renato Martins Costa.

² Do primeiro ponto negativo sobre o exame das contas, antes é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável² e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, muito embora tenha havido uma expansão da receita corrente líquida de 4,95% - percentual bastante superior à inflação do período e do próprio PIB, observa-se que o orçamento não foi adequadamente planejado, na medida em que incorrem em déficit de arrecadação de 14,32%, ou seja, em montante não realizado de R\$ 4.741.898,80.

Aqui se expressa a tese de que orçamentos subestimados dão lugar emissão de empenhos sem lastro financeiro.

Mais ainda, a Origem procedeu alterações no planejamento inicial – em montante de R\$ 11.688.248,88 – ou seja, em 39,96% - índice muito elevado e capaz de distorcer totalmente a peça orçamentária.

Lembro que a abertura de crédito adicionais ao longo do período constituem reserva de recursos não necessariamente arrecadados, mas retirados de determinadas dotações, sem que tenham passado pelas discussões ordinárias junto ao Poder Legislativo, com a participação popular, na fase própria de elaboração e aprovação do plano orçamentário.

Não é sem razão que os indicadores sociais suscitados nos autos fizeram referência à necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas inerentes a cada setor, exatamente em razão da fixação e cumprimento das metas estabelecidas.

Devo lembrar que a melhoria nos indicadores sociais, especialmente na qualidade da educação e da saúde, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- b) falta de segurança a respeito da distinção das verbas do ensino, mantendo-se o índice destacado pela fiscalização na aplicação da educação geral – 23,14%³;
- c) descontrolo na gestão dos precatórios⁴; e,
- d) falta de recolhimentos de parcelas pertinentes aos depósitos fundiários dos meses de junho, setembro a dezembro/14⁵.

Enfim, essas constatações já seriam suficientes à emissão de recomendações para que a Origem proceda com maior rigor técnico na formulação e execução do plano orçamentário, fazendo lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10.

Mas a questão possui contornos de severidade, na medida em que a gestão orçamentária incidiu em déficit da execução orçamentária de 12,99% - R\$ 4.301.635,34.

E, por consequência, ocorreu déficit da execução financeira em montante de R\$ 7.965.790,67 - valor que supera bastante o mês de arrecadação [R\$ 30.614.114,69 (RCL) : 12 (meses) = R\$ 2.551.176,22], aqui tomado como parâmetro da jurisprudência para definir a capacidade de recuperação dos Municípios.

Por extensão, observa-se que a Origem encontrava-se incapaz de solver suas dívidas de curto prazo, uma vez que o índice destacado foi de 0,47.

³ Quanto ao ensino – a exemplo da SDG – considero que as informações não são suficientemente confiáveis, na medida em que não há como admitir que a aplicação dos recursos do FUNDEB tenha chegado a 134,28% - conquanto estaria limitada apenas à gestão dos recursos do período.

Além disso, a fiscalização consignou que, ao final de 2013, a conta do FUNDEB mantinha apenas R\$ 33.311,73 e, recebidos R\$ 6.104.000,00 – não é razoável admitir que tenha contraído despesas/investimentos superiores a R\$ 8.197.000,00 – ou seja, em completa falta de sintonia com a realidade.

Assim, não há como distinguir – com segurança, o que seja verba do FUNDEB e o que seja da conta tesouro.

Além disso, houve utilização dos valores do FUNDEB para pagamento de folhas de pagamento de pessoal – diretamente da conta do Fundo, sem possibilidade de ser identificado se havia relação com a Secretaria da Educação.

Bem por isso que a fiscalização anotou que foram aplicados 99,68% dos valores do Fundo – sobrando em caixa R\$ 19.121,51; sem poder afirmar que houve cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na valorização do magistério (60% do FUNDEB).

Acresço ainda as glosas realizadas sobre investimentos com recursos da conta tesouro (R\$ 1.211.157,08), bem como no FUNDEB/60% (R\$ 334.481,15) e FUNDEB/40% (R\$ 422.884,15).

De igual modo, diante da absoluta falta de distinção das verbas utilizadas, não trazendo a mínima segurança para emissão de juízo favorável sobre o setor, penso que deva ser mantido o índice destacado pela fiscalização, limitando a aplicação dos recursos no ensino geral em 23,14%, por absoluta falta de controle sobre a gestão desses recursos e, diante da falta de maiores elementos na exposição da defesa.

⁴ A instrução da matéria revelou que o Município encontrava-se no regime especial de pagamento de precatórios, ou seja, fazia jus aos parcelamentos anuais e/ou sobre a receita corrente líquida previstos pela EC 62/09.

Contudo, a exemplo do apontado pela SDG, o sequestro sobre receitas no período para garantir o pagamento dos precatórios reforça o descontrolo da gestão – não amparada nos preceitos fiscais de transparência e planejamento.

Assim, bloqueados R\$ 314.163,87, a Municipalidade ingressou e obteve deferimento do parcelamento do saldo restante em 15 meses, a iniciar no mês de julho/14, com término em setembro/15.

Ocorre que a Origem não honrou o ajuste firmado – tendo quitado apenas 03 parcelas, em montante de R\$ 86.108,94, deixando saldo em aberto no valor de R\$ 341.070,68 (parcelas vencidas e vincendas).

Desse modo, considero que a Origem não atendeu aos preceitos estabelecidos na EC 62/09 e, bem assim, se a Lei Fiscal preconiza o equilíbrio de contas e a eliminação gradual de dívida, a Administração andou na contramão dos preceitos impostos à gestão fiscal transparente e responsável, porquanto prorrogou obrigação presente, onerando a gestão orçamentária e financeira futura.

⁵ Somam-se às irregularidades graves que remetem à rejeição das contas a falta de recolhimento de parcelas pertinentes aos depósitos fundiários dos meses de junho, setembro a dezembro/14.

A mácula é grave e enseja a rejeição das contas, na medida em que o Município deixou de cumprir obrigação tributária, sob a justificativa de que havia sofrido sequestro judicial de suas receitas.

Sobre o tema, pondero que E. Corte já enfrentou situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas ou de parcelamentos.

Relembro que, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, na medida em que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas e possibilidade de desequilíbrio fiscal.

Avalio que a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Sendo assim, os atos praticados expuseram a Administração às sanções correspondentes ao não adimplemento da obrigação legal e importaram no aprofundamento do endividamento do Município, determinando que nos próximos períodos seja reservada parcela orçamentária e financeira suficiente para quitação de despesas que deveriam ter sido quitadas nos presentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O r. parecer foi publicado em 12.08.16 (fls.199/227).

Nas razões de seu recurso – protocolado em 12.09.16, o Recorrente anotou que, desde que assumiu a gestão municipal, o Prefeito vem empenhando grande esforço no sentido de quitar dívidas deixadas pela gestão anterior e honrar com todos os compromissos assumidos.

Disse que cortou parte dos gastos e saldou dívidas, finalizando o exercício de 2013 com dívidas acumuladas no valor de R\$ 5.588.568,27.

Deixou de fazer a quitação dos precatórios por absoluta impossibilidade, pois, ao contrário, não teria condição de honrar sequer com o pagamento das despesas com pessoal.

Lembrou que ocorreu o sequestro no valor de R\$ 742.043,49, sendo determinado à Secretaria do Tesouro Nacional, para obstar autorização para empréstimo externo ou interno, impedindo as transferências voluntárias e retenção dos repasses do FPM, sendo incluído no CEDIN.

Notificou a elaboração de ofício, à época, ao Presidente do TJESP, apresentando os motivos pelos quais o Município não conseguiu honrar com o pagamento de precatórios em questão, requerendo a liberação parcial do FPM, autorização para empréstimos - ao menos para socorrer o pagamento de servidores, exclusão de inadimplentes do CNJ, além de autorização para recebimento de transferências voluntárias.

Anotou que o pleito foi levado diretamente ao Desembargador Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, sendo deferido o pedido verbal para que o valor de R\$ 428.796,62 fosse pago mediante 15 parcelas mensais – a primeira em 07/14, sem prejuízo da parcela anual – sendo determinado, ainda, a exclusão do Cadastro de Inadimplentes do CNJ – CEDIN e a suspensão imediata das demais sanções aplicadas.

Apresentou quadro indicativo da movimentação da dívida judicial em face do acordo firmado.

Asseverou que os pagamentos dos precatórios foram honrados, mesmo com toda dificuldade financeiro enfrentada pelo Município.

Anotou que a ordem cronológica não se deu para favorecer credores ou em violação a princípios, mas por falha de planejamento dos anos anteriores, que não considerou a fonte de recursos para a elaboração da peça orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Disse que com as informações prestadas restam justificadas as razões dos apontamentos relativos ao não atendimento da ordem cronológica, bem como a demonstração de que foram tomadas as medidas cabíveis para que tais problemas não venham mais ocorrer.

Disse que para conseguir diminuir e/ou manter as despesas em um patamar mais baixo, bem como, para não extrapolar o limite fiscal da folha, foi necessário manter um quadro de pessoal enxuto, praticamente sem contratações; e, que foi possível diminuir um pouco as despesas, mas a Prefeitura precisa aumentar a sua receita, para conseguir melhorar as condições administrativas como um todo.

Além disso, a cidade de Salesópolis é obrigada a suportar leis ambientais extremamente restritivas, o aumento da receita depende pouco ou nada do gestor local, sendo necessárias iniciativas e boa vontade dos Governos Estadual e Federal, sem os quais o Município fica à míngua dos recursos municipais – insuficientes para manter os serviços e as despesas necessárias e fundamentais aos administrados.

Afirmou que, embora haja grande mobilização da Administração para que todos os serviços sejam prestados a contento, sem a realização de horas extras, nem sempre é possível, em vista da falta de empregados e da impossibilidade de contratação.

Ao final requereu o provimento do recurso, a fim de alterar o parecer emanado, agora em favor das contas de 2014, em especial no que tange aos apontamentos sobre atendimento à ordem de pagamento e precatórios, todos estando devidamente quitados (fls. 233/238 e documentos que acompanham).

Anoto que, anteriormente à peça do recurso propriamente dito, o Recorrente havia solicitado e lhe foi negado, devolução do prazo para interposição do apelo, em razão de que o limite para a interposição do Pedido de Reexame é peremptório e fatal, considerando que havia sido iniciada a sua contagem a partir da publicação junto ao Diário Oficial (DOE 09.09.16 – fls. 228/232).

O d. MPC avaliou a matéria e anotou que o exame das contas demonstrou um planejamento orçamentário precário, evidenciado pelo déficit da execução orçamentária de 12,99%, proveniente de superestimativa da receita; e, alterações orçamentárias correspondentes a 39,96%, com a abertura de créditos adicionais em percentual superior à inflação do período, denotando grave deficiência no planejamento orçamentário.

No que diz respeito aos precatórios anotou que o Município encontrava-se no regime especial, fazendo jus aos parcelamentos anuais sobre a RCL; e, quanto ao pagamento, foi verificado que embora tenha realizado acordo para pagamento dos precatórios vencidos, não honrou com o pactuado, deixando um saldo em aberto no valor de R\$ 341.070,68 – parcelas vencidas e vincendas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Reagiu à falta de correto registro das pendências judiciais junto ao Balanço Patrimonial, em ofensa à transparência fiscal e evidenciação contábil.

Sobre a falta de recolhimento das parcelas atinentes aos depósitos fundiários, o d. *parquet* de Contas registrou que a jurisprudência da Casa determina, por si só, a reprovação das contas examinadas.

Desse modo, à consideração do d. Órgão Ministerial de Contas a peça recursal não afasta as graves falhas ensejadoras do parecer desfavorável; e, nesse sentido, posicionou-se pelo não provimento do apelo (fls. 246/249).

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 26/10/2016 – ITEM 036

Processo: TC-521/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALESÓPOLIS

Responsável: Benedito Rafael da Silva – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.14

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(a)s: Lucas Vechiato Silva – OAB/SP 348.893, Bruna Maria Melo Mingatos Lourenço – OAB/SP 365.383, Luziane de Oliveira Lopes – Secretária de Assuntos Jurídicos – OAB/SP 244.651

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo (r. decisão publicada em 12.08.16 – Pedido de Reexame interposto em 12.09.16).

Dele conheço.

No mérito.

Relembro que diversas questões que fundamentaram a rejeição dos demonstrativos foram (a) o déficit da execução orçamentária de 12,99% - R\$ 4.301.635,34, acarretando o déficit financeiro em montante de R\$ 7.965.790,65 – valor que superou a um mês de arrecadação, bem como, estabeleceu a incapacidade do Município de quitar a dívida de curto prazo; (b) a falta de segurança a respeito da distinção das verbas do ensino, mantendo-se o índice destacado pela fiscalização na aplicação da educação geral – 23,14%; (c) descontrole na gestão dos precatórios; e, (d) a falta de recolhimentos de parcelas pertinentes aos depósitos fundiários dos meses de junho, setembro a dezembro/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Conforme se observa do apelo interposto, o Recorrente apresentou razões tão somente em relação ao ponto pertinente à gestão da dívida com precatórios e, quanto aos demais, não ofereceu argumentos diretos, limitando-se a afirmar sobre a situação financeira encontrada pelo Gestor no período.

No que diz respeito aos precatórios, o juízo firmado a partir do exame da matéria indicou que o Município encontrava-se no regime especial de pagamentos – devendo proceder aos pagamentos anuais sobre sua receita corrente líquida.

O montante da dívida exigível para 2014 era de R\$ 742.043,49, somada aos requisitórios de baixa monta em valor de R\$ 44.527,79.

Ocorre que o sequestro realizado sobre as receitas, a fim de garantir o pagamento dos precatórios, reforçou o julgamento sobre o descontrole da gestão, não amparada nos preceitos fiscais de transparência e planejamento.

Desse modo, bloqueados R\$ 314.163,87 – a Municipalidade ingressou e obteve deferimento do parcelamento do saldo restante em 15 meses – a partir de julho/14, com término em setembro/15.

Conforme antes anotado, a Origem não honrou o ajuste firmado – tendo quitado apenas 03 parcelas, em montante de R\$ 86.108,94, deixando em aberto o valor de R\$ 341.070,68 – parcelas vencidas e vincendas.

Agora, em seu apelo, o documento apresentado (fl.236) indica, em síntese:

Total de débito de precatórios em 31.12.13	R\$ 742.043,49
1º, 2º e 3º - sequestro de valores no FPM – R\$ 313.273,87	
Total do débito de precatório em 01.07.14 (valor do acordo firmado)	R\$ 428.769,62
1º, 2º e 3º depósitos do acordo – R\$ 86.218,43	
Total sequestrado e depositado em 2014 - R\$ 399.492,30	
Total do débito de precatório em 31.12.14	R\$ 342.551,19
4º, 5º, 6º ao 8º, 9º e 10º, 11º, 12º depósito referente ao acordo – e Ofício EP 21623 – saldo em 01.07.15 - R\$ 320.454,45	
Valor total depositado referente ao acordo firmado em 16.07.14	R\$ 406.672,88

Depósitos 2014 – 12/08, 30/09 e 04/12	03 parcelas
Depósitos 2015 – 21/01, 27/02, 10/04, 08/05, 02/07, 30/09 e 30/12	07 parcelas

Sendo assim, as razões recursais apenas confirmam que o Município não cumpriu a determinação contida na EC 62/09 e, mesmo após ter realizado acordo junto ao E.TJESP, não procedeu os depósitos mensais com regularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, mercê do entendimento conhecido desta E.Corte, eventual regularização de pendências na gestão servem, tão somente, à análise de sua correção ao período em que ocorreram, não servindo de abono ao exame das contas do presente exercício.

Quanto aos demais pontos que alicerçaram o exame em desfavor das contas – os quais, por si só, são suficientes à manutenção do parecer combatido, conforme dito, não foram refutados pelo apelo, permanecendo em sua integralidade.

De todo o exposto, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame, a fim de manter o parecer prévio desfavorável às contas de 2014 da Municipalidade de SALESÓPOLIS, mantendo-se as demais recomendações / determinações constantes no r. voto proferido em Primeira Instância.

É como voto.

GCCCM/25