



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



23-11-16

SEB

=====

78 TC-001599/026/13

Município: Ibirá.

Prefeito: Nivaldo Domingos Negrão.

Exercício: 2013.

Requerente: Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Ibirá - Nivaldo Domingos Negrão – Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 22-09-15, publicado no D.O.E. de 28-10-15.

Advogados: Jeancarlo Abreu de Oliveira (OAB/SP nº 181.916), Melves Guilherme Genari (OAB/SP nº 207.872) e Daniela Bottura Bueno Cavalheiro Colombo (OAB/SP nº 157.459).

Acompanham: TC-001599/126/13 e Expedientes: TC-005790/026/16, TC-027003/026/16, TC-041456/026/13 e TC-046038/026/13.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE IBIRÁ** contra o decisão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação de suas contas, relativas ao exercício de 2013.

Para tanto, considerou caracterizada a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e financeira, ferindo o disposto no artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e resultando no déficit orçamentário de R\$ 448.979,12 (1,57%); déficit financeiro de R\$ 3.067.674,80; aumento do saldo dos restos a pagar em 59,48% em relação ao exercício anterior; endividamento total da Municipalidade em 2013 equivalente 42,13% da RCL do exercício; e abertura de créditos adicionais equivalente a 49,25% da despesa prevista.

1.2 Inconformada, a **Prefeitura Municipal** alegou que a abertura

¹ Prolatado em sessão de 22-09-15, em acolhimento a voto condutor de minha autoria. Também presentes o Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e o Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman (fls. 171/193).



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



de créditos adicionais suplementares, apenas por Decreto Executivo, no montante de R\$2.786.487,06, corresponde a 8,77% da despesa inicialmente fixada, conformando-se com a autorização de até 10% contida na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os demais créditos adicionais (suplementares e especiais), no montante de R\$ 8.271.382,15, foram autorizados por leis específicas, ou seja, tiveram o devido respaldo do Poder Legislativo Municipal.

Observou que a simples alteração da *“fonte de recursos”* a que uma dotação orçamentária esteja atrelada já demanda a abertura de crédito adicional; a simples troca de *“elemento econômico”* a que uma dotação orçamentária esteja atrelada, também demanda a abertura de crédito adicional.

Afirmou que quando da elaboração e da apresentação da proposta orçamentária ao Poder Legislativo Municipal, evidentemente, nela são consignadas dotações orçamentárias de convênios que efetivamente estejam formalizados. Contrariamente, a inclusão de dotações por conta de *“promessas de convênios”* é que estaria a caracterizar o insuficiente planejamento orçamentário; senão uma *“aventura orçamentária”*. Ocorre que, como cediço, no decorrer da execução do orçamento, simplesmente *“aparecem”* convênios. Tanto o Governo Federal quanto o Estadual não fornecem elementos ou informações que possam fomentar o planejamento municipal de forma segura, sobre quais as ações e quais os valores que esses convênios contemplarão para que sejam inseridos em suas propostas orçamentárias. Com o *“aparecimento”* desses convênios no decorrer da execução orçamentária ou são abertos créditos adicionais especiais, já contemplados no orçamento ou as Prefeituras deixarão de serem beneficiadas com os objetos respectivos.

Em relação ao resultado orçamentário, enfatizou que os números apresentados não refletem a real posição, isto porque a Fiscalização ao apurar o Resultado da Execução Orçamentária registrou como *“despesas orçamentárias”* os repasses de recursos financeiros realizados à Câmara Municipal, distorcendo-o, uma vez que em vez de déficit houve superávit de R\$ 121.288,50, correspondendo a 0,42% da receita arrecadada.

E, finalmente, asseverou que o resultado financeiro não corresponde à *“realidade financeira”* apresentada ao final do exercício de



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



2013, assim retratada no Balanço Patrimonial da Prefeitura em 31-12 (fls. 241/245):

Ativo Circulante	R\$ 3.289.813,32
(-) Passivo Circulante	<u>R\$ 2.884.747,81</u>
Superávit Financeiro	R\$ 405.065,51

Alegou também que no resultado financeiro apurado pela Fiscalização estão incluídos, indevidamente, os restos a pagar não processados uma vez que os mesmos são compromissos ainda não adimplidos pelos contratados e, portanto, ainda não exigíveis.

Destacou o trecho do relatório da Fiscalização (item B.1.3. Dívida de Curto Prazo, fl. 30) que admite a possibilidade de exclusão dos restos a pagar não processados do saldo da Dívida de Curto Prazo².

Muito embora esse “*déficit financeiro*”, constante do relatório de fiscalização, tenha sido extraído do mesmo Balanço Patrimonial, tem-se que esses números constam de “*quadro demonstrativo a parte*” do próprio Balanço. Esse quadro demonstrativo “*suplementar*”, ou mesmo “*acessório*”, apresenta “*números*” e “*resultados*” obtidos segundo “*regras antigas*” de Contabilidade Pública, todavia mudanças que introduziram “*novos conceitos*” e de “*novas regras*”, passaram a ser detalhadas nos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) editados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

1.3 Instada (fl. 248), a **Assessoria Técnico Jurídica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Economia** (fls.249/250) observou que os números apresentados pela Equipe de Fiscalização estão corretos, no entanto embora o resultado financeiro seja deficitário, ressaltou que existem fatores que amenizam seus efeitos, quais sejam:

- Recentes julgados têm relevado resultados financeiros negativos que correspondem por volta de um mês e meio da arrecadação

² “Considerando os Restos a Pagar Não Processados, verifica-se que a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Entretanto, fazendo sua exclusão, temos um endividamento de curto prazo (ajustado) de R\$ 2.873.355,15. Baseando-se neste valor, a Prefeitura possui índice de liquidez imediata de 1,06, apresentando, assim, situação favorável diante dos compromissos de curto prazo.”



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



(TC-001516/026/12³);

- Boa parte do endividamento de curto prazo é composto de restos a pagar não processados (item B.1.3. - fl.30), sendo que para as despesas processadas (R\$ 1.344.734,39) a Municipalidade possuía cobertura financeira (R\$ 3.235.120,64);

- Atuais decisões têm relevado resultados financeiros negativos, glosando o valor dos restos a pagar não processados na análise das contas (TC-001584/026/13⁴).

Diante do exposto, observou que o mesmo entendimento possa ser adotado no caso concreto, uma vez que, em 31-12-13, os restos a pagar não processados somavam R\$ 3.429.440,29, montante superior ao resultado financeiro deficitário de R\$ 3.067.674,80.

Assim, manifestou-se pelo **provimento** do apelo com a consequente emissão do parecer favorável as contas da Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Ibirá, relativas ao exercício de 2013.

A **Chefia** (fl. 251) endossou a manifestação da Assessoria Especializada, no sentido de **provimento** do apelo, para fins de emitir novo parecer, agora favorável à aprovação das contas da Prefeitura de Ibirá, relativas ao exercício de 2013, mantendo-se, contudo, as recomendações e determinações mencionadas às fls. 189/191 e 193.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls. 252/253) ressaltou que da leitura das razões ora apresentadas, observou que o Recorrente atribui resultados fiscais negativos ao não ingresso de recursos oriundos de convênios com os Governos federal e estadual no exercício em exame, o que provocou modificações orçamentárias, aberturas de créditos adicionais no intuito de suprir despesas empenhadas com base na expectativa dessas receitas.

No entanto, as razões do reexame não modificaram o cenário de desequilíbrio antes verificado, vez que inalteradas as recorrentes máculas contábeis e, bem assim, o comprometimento da situação fiscal e o endividamento do Município. Nesse contexto, diante da ausência de

³ TC-001516/026/12 - Prefeitura Municipal de Francisco Morato - exercício de 2012 - Primeira Câmara, sessão de 19-08-15 - Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Parecer Favorável.

⁴ TC-001584/026/13 - Prefeitura Municipal de Francisco Morato - exercício de 2013 - Primeira Câmara em 20-10-15 - Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Parecer Favorável.



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



elementos capazes de alterar os termos do parecer recorrido, opinou pelo **não provimento** do pedido de reexame.

1.5 O Recorrente apresentou esclarecimentos complementares ao pedido de reexame, anexando cópia de vários convênios firmados no exercício de 2013 com as esferas federal e estadual cujos recursos não foram recebidos, ou recebidos parcialmente no exercício.

A título exemplificativo, segue:

Convênio	Objeto	Valor	Contrato	Credor
18/2013- Secretaria de Turismo do Estado	Revitalização da Avenida da entrada da Cidade	R\$ 959.580,87	Nº 170/2013	Labore Serviços e Construções Ltda. - EPP
041/2013 - Secretaria de Turismo do Estado	Realização de infraestrutura na área externa do parque do balneário	R\$ 601.126,90	Nº 180/2013	P.E. de Brito e Simplício Ltda.

Também anexou cópia dos convênios, dos extratos bancários, dos termos de contratos e das respectivas notas de empenho (Anexo I Referente ao Expediente TC-000324/008/16).

1.6 O **Ministério Público de Contas** (fl. 258) reiterou os termos de sua manifestação de fls. 252/253, pelo **conhecimento e não provimento** do recurso.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O v. parecer foi publicado no DOE de 28-10-15 (fl. 193), de sorte que o recurso interposto em 11-11-15 (fl. 194), é tempestivo.

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



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



3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões recursais são plausíveis e comportam acolhimento.

O principal motivo da rejeição das presentes contas foi o déficit financeiro de R\$ 3.067.674,80, que representou 40 dias de arrecadação da RCL do exercício examinado.

Também contribuíram para a emissão do parecer desfavorável: o déficit orçamentário de R\$ 448.979,12, ou 1,57% da receita arrecadada (R\$ 28.676.954,91), não amparado por superávit financeiro do exercício anterior; o aumento do estoque dos restos a pagar em relação ao exercício anterior; o endividamento total da Municipalidade em 2013, que representou 42,13% da RCL do exercício examinado; e as alterações orçamentárias da ordem de 49,25%.

O Recorrente alegou, basicamente, que os déficits orçamentário e financeiro decorreram de empenhos de convênios firmados com a União e o Estado, cujos recursos não foram recebidos pelo Município dentro do exercício de 2013.

De fato, procedem os argumentos apresentados, uma vez que a Recorrente acostou aos autos a documentação comprobatória dos fatos, conforme relatarei adiante:

1- **Convênio nº 018/2013** – firmado com a Secretaria de Turismo por meio do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias - DADE, cujo objeto é a revitalização da avenida da entrada na Cidade, no valor de R\$ 959.580,87 (fls. 40/45 do Anexo I ao Expediente TC-000324/008/16).

A nota de empenho nº 41 emitida em 09-10-13, no valor de R\$ 959.580,87, demonstra que a Municipalidade empenhou a totalidade do convênio dentro do exercício em exame. Através de pesquisa realizada na ferramenta Pentaho do Sistema AUDESP, foi constatado que esse montante foi inscrito em restos a pagar não processados (fl. 259).

O extrato bancário (fl. 48 do Anexo I ao Expediente TC-000324/008/16) trazido aos autos demonstra que a Municipalidade recebeu, no exercício de 2013, a importância de R\$ 479.790,43, ficando o valor de R\$ 479.790,44 (R\$ 959.580,87 - R\$479.790,43) sem os correspondentes recursos financeiros no encerramento do exercício em exame.



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



2- Convênio nº 041/2013 – também firmado com a Secretaria de Turismo por meio do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias - DADE objetiva a realização de melhoria das Estâncias para infraestrutura na área externa do parque balneário, no valor de R\$ 601.126,90.

Foi emitido o empenho nº 8017 em 06-12-2013, no valor de R\$ 599.927,22 (fl. 82 do Anexo I ao Expediente TC-000324/008/16), para atender a despesa do referido convênio, que foi inscrito em restos a pagar não processados ao final do exercício, consoante a mesma consulta mencionada.

Contudo, o extrato bancário (fl. 74 do Anexo I ao Expediente TC-000324/008/16) trazido pelo Recorrente demonstrou que não houve o recebimento de qualquer recurso vinculado ao referido convênio, ou seja, o valor de R\$ 599.927,22 inscrito em restos a pagar não processados em 31-12-13, ficou totalmente sem a respectiva cobertura financeira.

Desta forma, restou demonstrado nos autos que a Prefeitura Municipal de Ibirá empenhou e inscreveu em restos a pagar não processados, despesas decorrentes de convênios firmados com o Governo do Estado, no montante de R\$ 1.079.717,66 (R\$ 479.790,44 – Convênio nº 18/2013 + R\$ 599.927,22 – Convênio nº 41/2013)⁵, que deveriam ser cobertas por recursos estaduais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário e financeiro.

Entendo que, para fins de análise dos déficits orçamentário e financeiro, referido montante possa ser excluído a fim de se apurar a condição real do Município, sob esses dois aspectos, em 2013.

Dessa forma, caso o Município tivesse recebido em 2013 os recursos acordados nos termos de convênios mencionados, os resultados da execução orçamentária e o financeiro se mostrariam em níveis aceitáveis:

Resultado Orçamentário		
Receita Arrecadada, fl. 28	R\$ 28.676.954,91	100%
Resultado orçamentário deficitário apurado pela Fiscalização, fl. 28	(R\$ 448.979,12)	(1,57%)
(+) Restos a pagar não processados decorrentes de	R\$ 1.079.717,66	

⁵ Inscritas em restos a pagar não processados.



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



convênios cujos recursos não foram recebidos no exercício		
= Resultado orçamentário ajustado - superavitário	R\$ 630.738,54	2,20%

Resultado financeiro apurado pela Fiscalização, fl. 29	(R\$ 3.067.674,80)	40 dias da RCL ⁶
(+) Restos a pagar não processados decorrentes de convênios cujos recursos não foram recebidos no exercício	R\$ 1.079.717,66	
= Resultado financeiro ajustado - Déficit	(R\$ 1.987.957,14)	26 dias da RCL ⁷

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia ter registrado resultado financeiro negativo, mas dentro de patamar aceitável por esta Corte de Contas.

Ressalto, finalmente, que esta posição não discrepa da adotada, por exemplo nos autos do TC-002062/026/12⁸:

“No tocante ao Resultado da Execução Orçamentária, cujo déficit atingiu o patamar de 25,80% (R\$ 2.859.133,03), ressalto 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”.

Na mesma linha as decisões proferidas nos TC's 002130/026/13, 002470/026/10, 002501/026/10 e 002578/026/10⁹.

⁶ RCL de 2013 = R\$ 27.348.109,60 / 12 / 30 = R\$ 75.966,97 (um dia). Resultado financeiro: R\$ 3.067.674,80 / R\$ 75.966,97 = 40 dias.

⁷ Resultado financeiro ajustado: R\$ 1.987.957,14 / R\$ 75.966,97 = 26 dias.

⁸ Prefeitura Municipal de São João do Itacema – Exercício de 2012 – Segunda Câmara, sessão de em 15-04-14 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

⁹ **TC-002130/026/13** – Prefeitura Municipal de São João de Itacema – Exercício de 2013 – sessão de 07-04-15 – de minha relatoria.



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



Ademais, não se pode olvidar que a ocorrência do déficit não implicou descumprimento dos mínimos constitucionais e legais destinados à aplicação no Ensino (**26,33%**) e à Saúde (**23,08%**), pelo contrário, estes superaram os índices estabelecidos. Além disso, o percentual de investimentos no Município atingiu **12,55%** da RCL.

Quanto às demais irregularidades motivadoras da rejeição das contas em primeira instância (aumento do saldo dos restos a pagar em 59,48% em relação ao exercício anterior, o endividamento total da Municipalidade em 2013 representou 42,13% da RCL do exercício e a abertura de créditos adicionais equivalente a 49,25% da despesa prevista), entendo que possam ser aceitas as justificativas apresentadas, dadas as peculiares circunstâncias do caso concreto. De todo modo, são resultados que recomendam maior cuidado na condução das contas, que devem sempre caminhar na direção do equilíbrio preconizado pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2. Diante do exposto, acolho as manifestações da ATJ e voto pelo **provimento** do pedido de reexame, a fim de que outro parecer seja emitido, agora **favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Ibirá, relativas ao exercício de 2013, sem prejuízo das recomendações e advertências assinaladas no voto condutor da decisão combatida.

Sala das Sessões, 23 de novembro de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

TC-002470/026/10 – Prefeitura Municipal de Estância Hidromineral de Ibirá – Exercício de 2010 – Sessão de 18-09-12 – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-002501/026/10 – Prefeitura Municipal de Macedônia – Exercício de 2010 - Sessão de 29-11-11. – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

TC-002578/026/10 – Prefeitura Municipal de Turmalina – Exercício de 2010 - Sessão de 31-07-12 - Relator do e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.