



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



07-12-16

ACS

=====

135 TC-001725/026/13

Município: Apiaí.

Prefeito: Ari Osmar Martins Kinor.

Exercício: 2013.

Requerente: Ari Osmar Martins Kinor – Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 29-09-15, publicado no D.O.E. de 28-10-15.

Advogados: Júlio César Machado (OAB/SP nº 330.136) e outros.

Acompanham: TC-001725/126/13 e Expedientes: TC-044265/026/13, TC-010662/026/15, TC-022384/026/16 e TC-026380/026/15.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Sustentação oral proferida em sessão de 30-12-16.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

=====

1. RELATÓRIO

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

Para tanto, considerou caracterizado o descumprimento do disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, consistente nos déficits orçamentário de R\$ 574.167,52 (1,12%) e financeiro de R\$ 5.233.692,70, equivalente a 37 dias da RCL, abertura de créditos adicionais equivalente a 42,70% da despesa inicialmente fixada, aumento dos restos a pagar e endividamento total em 31-12-13 de R\$ 24.488.716,62, representando 47,85% das receitas arrecadadas no exercício.

1.2 Inconformado, a **Recorrente** (fls. 172/206) pleiteou a reforma da r. decisão sustentando, em síntese, que ocorreram diversos equívocos

¹ Prolatado em sessão de 29-09-15, pelo voto do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Relator, e Antonio Roque Citadini e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman.



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



nos cálculos:

Em relação ao Resultado Orçamentário deficitário, alegou que não foi computada e considerada a real disponibilidade financeira de R\$ 6.131.645,31 existente ao final do exercício, consoante Relatório de Análise Financeira retirados do próprio Sistema AUDESP (fls. 183/184).

Entendeu que devem ser computadas apenas as “despesas efetivamente liquidadas” no exercício de 2013, excluindo os valores de repasses de duodécimos à Câmara Municipal (incluídos erroneamente como despesa do Executivo). Com estes ajustes, procurou demonstrar que a Prefeitura encerrou o exercício com superávit orçamentário de R\$ 3.022.368,02² (5,91%).

No que se refere ao Resultado Financeiro, informou que nos cálculos foram erroneamente considerados os “restos a pagar não processados”, os quais não poderiam ser computados tendo em vista que, ou os serviços encontravam-se pendentes ou a mercadoria ainda não havia sido entregue. Também considerou incorreta a inclusão dos restos a pagar oriundos de fontes de receitas estadual e federal (fontes 02 e 05), em sua grande maioria convênios, parcerias e pactos para execuções e aquisições que só podem ser honradas mediante o efetivo repasse dos respectivos entes, não dependendo da capacidade orçamentária ou financeira do Município. Assim, entendeu que, considerando a referida disponibilidade financeira de R\$ 6.131.645,31 e subtraído do montante total dos restos a pagar processados oriundos da Fonte Municipal (fonte 01, única em relação a qual a Municipalidade tem o dever de responder quanto à capacidade de honrá-los) o valor de R\$ 3.637.630,02 (consoante Demonstrativo de Restos a Pagar extraído do próprio Sistema AUDESP, fls. 185/189), o Município

² Quadro do Resultado Orçamentário (fl. 175):

Resultado Orçamentário	2013	Percentual
Receita Arrecadada	R\$ 51.176.875,88	
(-) Despesa Empenhada	R\$ 50.097.421,52	
(=) Variação (Déficit/Superávit)	R\$ 1.079.454,36	2,11%
Despesa Liquidada	R\$ 48.154.507,86	
Variação (Déficit/Superávit)	R\$ 3.022.368,02	5,91%
Despesa Paga	R\$ 43.266.450,07	
Variação (Déficit/Superávit)	R\$ 7.910.425,81	15,46%



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



encerraria o exercício com superávit financeiro de R\$ 2.494.015,29³.

Baseado nos cálculos apurados (resultados orçamentário e financeiro superavitários), a Recorrente procurou ainda demonstrar que: **a)** ao invés da apontada ocorrência de aumento do estoque de restos a pagar, na realidade houve uma redução de R\$ 1.097.848,41 (23,19%) em relação ao exercício anterior e; **b)** o Município não possuía endividamento.

Ressaltou que as aberturas de créditos adicionais realizadas no exercício, as quais atingiram 16% da despesa total fixada, encontravam-se totalmente amparadas na própria Lei Orçamentária Anual nº 174, de 14-12-12, em seu artigo 4º (limite de 40% da despesa total), motivo pelo qual referido apontamento jamais poderia ter sido reputado como causa da desaprovação das contas e, sim, no máximo recomendações ao Município.

Por todo o exposto, requereu o provimento do Pedido de Reexame e, conseqüentemente, a reforma da r. decisão originária.

1.3 Instada (fl. 209), a **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 210/214) ressaltou que a dívida de curto prazo (fl. 19) é formada em boa parte de despesas de restos a pagar não processados (R\$ 1.950.490,58) e, conforme pesquisa realizada no Sistema AUDESP verificou, no documento denominado “Demonstrativo de Restos a Pagar”, que parte dos valores inscritos refere-se a transferências de convênios. Assim, entendeu que, ao desconsiderar o montante de restos a pagar não processados (R\$ 1.950.490,58), o resultado da execução orçamentária seria superavitário e o déficit financeiro corresponderia a R\$ 3.763.706,83, representando menos de um mês de arrecadação do Município, podendo ser adotado referido procedimento neste caso, em consonância com recente decisão proferida nos autos do TC-001584/026/13⁴.

Assim, diante do exposto, manifestou-se pelo **provimento** do

³ Quadro do Resultado Financeiro (fl. 175):

Resultado Financeiro	2013
Disponibilidades Financeiras em dezembro	R\$ 6.131.645,31
(-) Restos a Pagar processados	R\$ 3.637.630,02
(=) Variação (Déficit/Superávit)	R\$ 2.494.015,29

⁴ TC-001584/026/13 – Contas da Prefeitura Municipal de Francisco Morato do exercício de 2013, Sessão da Primeira Câmara de 20-10-2015, Parecer Favorável, Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.



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



pedido de reexame, sendo acompanhada pela **Unidade Jurídica** (fls. 215/218).

De igual modo a **Chefia do Órgão** (fl. 219) acompanhou suas Unidades Técnicas pelo **provimento** do apelo, para o fim de se emitir novo parecer, agora favorável à aprovação das contas da Prefeitura de Apiaí, mantendo-se, contudo, as recomendações e determinações exaradas no voto condutor da decisão combatida (fls. 163/165 e 167).

1.4 Já o **Ministério Público de Contas** (fls. 220/221) divergiu e entendeu que não há como acolher a pretensão da Recorrente, portanto, considerou inalterada a constatação de déficit orçamentário apurado pela Fiscalização, resultado este não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, cujo saldo negativo representou mais de um mês de arrecadação do Município, significando que a gestão caminhou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do artigo 167, V, da Constituição Federal.

Desta forma, considerando a necessária observância do princípio da anualidade, opinou pelo **não provimento** do pedido de reexame.

1.5 Tendo em conta solicitações de fls. 180 e 222, foi deferida vista dos autos após a instrução processual (fl. 224, DOE de 11-11-2016), razão porque o pedido de retirada de pauta efetuado por meio do Expediente TC-001178/009/16, sob argumento de que oferecerá *“informações imprescindíveis para o julgamento da matéria”*, não me parece convincente.

Assim, tendo em vista que a Recorrente já teve diversas oportunidade de exercitar a ampla defesa e contraditório, indefiro o pedido, ressalvado o direito de que na sessão de julgamento possa ser feita sustentação oral.

1.6 Os autos integraram a ordem do dia da Sessão do Tribunal Pleno de 30-11-16, oportunidade em que o advogado Doutor Fernando Jammal Makhoul produziu sustentação oral.

Especificamente sobre os resultados econômico-financeiros, verificou que a Fiscalização, para apuração do índice da execução orçamentária, considerou a despesa total empenhada, quando na



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



realidade o valor total empenhado de um exercício não reflete o real cenário de compromissos financeiros municipais, devendo o cálculo ser realizado apenas com base nas despesas efetivamente liquidadas, isto é, obrigações contraídas pelo Município. Assim, os referidos déficits foram influenciados por terem sido considerados restos a pagar não processados referentes às obrigações ainda não adimplidas e que, por isso, não poderiam compor o cálculo da execução orçamentária.

Informou que do total da dívida de curto prazo (fl. 19 do relatório), R\$ 1.950.490,58 se referem a restos a pagar não processados decorrentes de convênios, dos quais a obrigação depende do repasse por parte do Estado ou da União e que, por isso, também não poderiam ser considerados no cálculo. Assim, desconsiderando referido valor, o resultado orçamentário seria superavitário e o déficit financeiro passaria a representar menos de um mês de arrecadação da RCL no Município, tanto que atuais decisões desta E. Corte (TCs-001584/026/13, 001768/026/08, 001903/026/13, dentre outros) relevaram resultados financeiros negativos, excluindo o valor de restos a pagar não processados na análise das contas.

Por fim, repisou os mesmos argumentos apresentados no pedido de reexame, solicitando, na esteira das atuais decisões desta E. Corte, a emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Apiaí.

Em seguida, o processo foi retirado de pauta em razão do pedido de vista do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

E o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 28-10-2015 (quarta-feira), de sorte que o recurso interposto em 27-11-2015 (fls. 172/206) é tempestivo.

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



3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

O principal motivo a fundamentar a decisão combatida foi o descumprimento do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal consistente nos déficits orçamentário de R\$ 574.167,52 (1,12%) e financeiro de R\$ 5.233.692,70, equivalente a 37 dias da RCL, abertura de créditos adicionais equivalente a 42,70% da despesa inicialmente fixada, aumento dos restos a pagar e endividamento total em 31-12-13 de R\$ 24.488.716,62, representando 47,85% das receitas arrecadadas no exercício.

A Recorrente procurou demonstrar que nos cálculos ocorreram alguns equívocos, os quais acabaram ocasionando os resultados orçamentário e financeiro deficitários.

Em relação ao valor correto da disponibilidade financeira, realmente, conforme Balanço Patrimonial (fl. 18 do Anexo), o mesmo corresponde a R\$ 6.131.645,31.

No entanto, não encontra respaldo a solicitação de exclusão dos valores repassados à Câmara Municipal para aferição do resultado orçamentário, tendo em vista o disposto na Portaria Interministerial nº 163, de 2001. Ressalto, inclusive, que o Manual desta Corte *“O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”*⁵, editado em 2012, aborda expressamente tal questão no item 3.3.1. – Cautelas na Apuração do Resultado de Execução Orçamentária:

“3.3.1. Cautelas na Apuração do Resultado de Execução Orçamentária

...

d. Em face da Portaria Interministerial nº. 163, de 2001, os repasses a Câmaras de Vereadores, autarquias, fundações e empresas dependentes não mais oneram a despesa orçamentária da Prefeitura. De outro lado, essa transferência, extra-orçamentária, representa, sim, efetiva saída de dinheiro; uma redução da receita da Prefeitura. Vai daí que esses repasses devem somar-se, como ajuste aditivo, à despesa orçamentária da Prefeitura.”

⁵ Disponível em http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.



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



Quanto à solicitação de exclusão dos restos a pagar não processados decorrentes de convênios celebrados com os Governos Estadual e Federal, cujas contrapartidas não foram repassadas até o encerramento do exercício, quando da apuração dos resultados orçamentário e financeiro, a matéria tem comportado relevação desde que efetivamente comprovado:

1. que o Município firmou convênios no exercício em exame, esperava receber a importância prevista e esta não foi repassada;
2. que o Município, na certeza de que receberia os recursos conveniados, empenhou regularmente as respectivas despesas, as quais, no entanto, não foram liquidadas, pois os contratados/fornecedores/prestadores de serviços não entregaram as mercadorias, bens e serviços no exercício examinado.

Já os empenhos não processados oriundos de Fonte 001 - Recursos Próprios devem ser analisados caso a caso, a fim de se verificar a sua pertinência (ou seja, a situação elencada no item 2).

Conforme informações obtidas no Sistema AUDESP, especialmente no Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras em 31-12-13 (fls. 58/70 do Anexo) e a relação dos restos a pagar não processados onerando as Fontes 002 e 005 – Convênios, verifico que a Prefeitura possuía valores empenhados sem o correspondente recebimento de apenas R\$ 758.881,41⁶. Assim, com a exclusão do referido montante, os resultados apresentados pelo Município passariam a conter a seguinte configuração:

⁶ Demonstrativo:

FONTE	FUNÇÃO	VALOR DOS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	EMPRESA	VALOR RECEBIDO EM 2013
002	Urbanismo	R\$ 142.257,94	Construtora Ferpel	- 0 -
002	Urbanismo	R\$ 36.452,62	Dom. Giovani Prestação	- 0 -
002	Urbanismo	R\$ 1.899,29	Construtora Ferpel	- 0 -
005	Urbanismo	R\$ 81.635,00	Construtora Rainha Ltda.	- 0 -
005	Urbanismo	R\$ 65.945,73	Paviment - Construções	- 0 -
002	Assistência	R\$ 28.039,00	Bruluc Comércio	- 0 -
002	Comércio	R\$ 194.025,00	Iveco Latin América Ltda.	- 0 -
005	Desportes	R\$ 89.206,77	Icom Construções Ltda.	- 0 -
005	Desportes	R\$ 63.024,25	Rgm Construções e Com.	- 0 -
005	Educação	R\$ 56.395,81	Puzzi Engenharia Ltda.	- 0 -
TOTAL		R\$ 758.881,41		



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



RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS CONVÊNIOS	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO LÍQUIDO	% SOBRE A RECEITA ARRECADADA
R\$ 574.167,52	R\$ 758.881,41	Superávit R\$ 184.713,89	0,36%

RESULTADO FINANCEIRO	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS CONVÊNIOS	RESULTADO FINANCEIRO LÍQUIDO	DIAS EM RELAÇÃO À RCL
R\$ 5.233.692,70	R\$ 758.881,41	Déficit R\$ 4.474.811,29	32

Dessa forma, o Resultado da Execução Orçamentária correspondeu a superávit de R\$ 184.713,89, equivalente a 0,36%.

No entanto, o resultado financeiro apresentou déficit de R\$ 4.474,811,29. Sobre referido déficit, a jurisprudência desta E. Corte admite a seguinte análise: *“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”*. No caso em tela, o déficit financeiro representou **32** (trinta e dois) dias de arrecadação (RCL)⁷, portanto, acima da margem tolerada por esta Corte, indicando que a solvência deste endividamento exigirá grande esforço fiscal do Município.

Demais Resultados:

O estoque de restos a pagar aumentou 21,47% em relação a 2012 (passando de R\$ 6.813.024,51 para R\$ 8.276.051,41) e o endividamento total da Municipalidade em 31-12-13, no montante de R\$ 24.488.716,62, representava 47,85% das receitas arrecadadas no exercício.

O saldo da dívida ativa aumentou 112,47% (de R\$ 2.505.813,46 em 2012, para R\$ 5.324.184,28 em 2013), tendo ainda a Fiscalização apurado que essas informações não são confiáveis devido às divergências entre os valores apresentados pela Prefeitura e os contabilizados, situação também constatada nos itens “Resultado da Execução Orçamentária” e “Dívida de Longo Prazo”.

⁷ RCL de 2013 = R\$ 50.486.577,71 : 12 meses : 30 dias = R\$ 140.240,49, referente a 01 dia de arrecadação.

Resultado Financeiro de 2013 = R\$ 4.474.811,29 : R\$ 140.240,09 = 32 dias da RCL.



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



No que se refere às **alterações realizadas no orçamento**, não obstante inferior ao limite de 40% autorizado pelo artigo 4º da Lei municipal nº 174, de 14-12-12 (LOA, fl. 07 do Anexo), mostra-se tal percentual acima do considerado satisfatório por esta E. Corte (quantia relativa à inflação do ano + superávit financeiro do exercício anterior + excesso de arrecadação havido no exercício).

A título informativo, faz-se necessário apresentar a evolução dos resultados deficitários Orçamentário e Financeiro no Município de Apiaí nos últimos exercícios (mesmo Prefeito desde 2013):

EXERCÍCIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO FINANCEIRO	DÉFICIT FINANCEIRO RCL - DIAS
2009	R\$ 25.583.945,72	R\$ 1.109.804,38 (3,66%)	R\$ 2.281.161,05	32 (1)
2010	R\$ 33.075.431,22	R\$ 2.111.493,05 - 5,75%	R\$ 1.567.824,01	17 (2)
2011	R\$ 38.148.133,92	R\$ 3.414.343,88 (8,83%)	R\$ 4.384.067,42	41 (3)
2012	R\$ 42.771.773,54	R\$ 2.666.007,60 (5,84%)	R\$ 5.957.009,99	50 (4)
2013	R\$ 50.486.577,71	R\$ 574.167,52 (1,12%)	R\$ 5.233.692,70	37 (5)
2014	R\$ 51.013.047,93	R\$ 5.536.215,10 (10,30%)	R\$ 7.335.404,70	52 (6)
2015	R\$ 52.982.146,70	R\$ 9.819.350,99 (17,98%)	R\$ 16.237.613,93	110 (7)

Legenda:

(1) Relatório das contas anuais de 2009 - Fls. 53 e 54 do TC-000198/026/09.

(2) Relatório das contas anuais de 2010 - Fls. 51 e 55 do TC-002596/026/10.

(3) Relatório das contas anuais de 2011 - Fls. 36 e 38 do TC-001068/026/11.

(4) Relatório das contas anuais de 2012 - Fls. 48 e 50 do TC-001657/026/12.

(5) Relatório das contas anuais de 2013 - Fls. 17 e 18 do TC-001725/026/13.

(6) Relatório das contas anuais de 2014 - Fls. 17 e 18 do TC-000198/026/14⁸.

(7) Relatório das contas anuais de 2015 do Sistema AUDESP - TC-002290/026/15.

Verifico também que, sob a gestão do atual Prefeito, o resultado orçamentário também se revelou deficitário, demonstrando a necessidade da geração de superávits para o equilíbrio das contas; contudo, a Prefeitura não efetuou o necessário contingenciamento de dotações, deixando de dar cumprimento a dois pressupostos da responsabilidade fiscal: o superávit orçamentário e a redução da dívida governamental.

Tudo isso demonstra a ausência de rigoroso

⁸ TC-000198/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Apiaí, exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Primeira Câmara de 27-09-2016, Relator E. Conselheiro REANTO MARTINS COSTA.



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



acompanhamento da gestão orçamentária e impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, §1º, da LRF⁹.

Por fim, destaco as decisões proferidas nos autos dos TC's-000392/026/14, 000128/026/14 e 000088/026/14¹⁰.

3.3 Diante do exposto, voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado os termos constantes do v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 07 de dezembro de 2016.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

⁹ **“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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

¹⁰ TC-000392/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Ariranha, exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Segunda Câmara de 30-08-2016, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

TC-000128/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Paranapuã, exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Segunda Câmara de 30-08-2016, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

TC-000088/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Itupeva, exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Segunda Câmara de 25-10-2016, Relator Conselheiro Substituto Samy Wurman.