



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 12/04/2017

ITEM Nº 041

TC-000483/026/14

Município: Nova Granada.

Prefeito(s): Ana Célia Ribeiro Arroyo Salvador.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Nova Granada.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 16-08-16, publicado no D.O.E. de 09-09-16.

Advogado(s): Carlos Ernesto Paulino (OAB/SP nº 197.622).

Acompanha(m): TC-000483/126/14 e Expediente(s): TC-000614/008/14.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Município de NOVA GRANADA, por meio da Sra. Ana Célia Ribeiro Arroyo Salvador – Prefeita Municipal à época, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 16.08.16¹, à aprovação das contas do exercício de 2014.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do desequilíbrio fiscal, marcado pela falta de adequado planejamento e falta de obediência à sua execução, consoante descaracterização do orçamento pela abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em montante de R\$ 21.632.998,89 – equivalente a 62,47% da despesa prevista inicialmente; pelo déficit da execução orçamentária de 6,06% (R\$ 2.387.536,91); pelo déficit financeiro de R\$ 3.758.456,47 – superior a 01 mês de arrecadação; e, pela incapacidade de quitação das dívidas de curto prazo, uma vez que apresentou índice 0,21².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 16.08.16, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Renato Martins Costa – Presidente, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.

² **Excerto do r. voto proferido**

VI – Passo à análise das questões descritas no laudo de inspeção, às quais não foram superadas pelas justificativas apresentadas, suficientes à rejeição das contas, mercê de colidirem com a gestão fiscal transparente e responsável.

A instrução da matéria revelou que o Município experimentou a expansão de sua RCL em 9,68% no período, ou seja, índice muito acima da inflação do período e até mesmo da taxa de crescimento do PIB nacional.

Nesse sentido, considerando um plano orçamentário que não se espelhou na realidade econômica, houve excesso de arrecadação de R\$ 4.785.188,47 – ou seja, as receitas superaram as expectativas de arrecadação em 12,14%.

Muito embora, em princípio, a situação poderia ser considerada positiva, o fato é que cumpriu-se a máxima de que orçamentos subestimados dão margem à abertura de créditos adicionais sem vínculo com os estudos preliminares que resultaram na LOA, incluindo aqui prejuízo às políticas públicas de desenvolvimento da melhoria da qualidade de vida da população, antes discutidas pelo Legislativo, sob o monitoramento da própria comunidade – ante a sistemática de chamamento às audiências públicas.

Via de regra, procedeu-se a abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual de 62,47% - ou seja, em montante de R\$ 21.632.998,89, de forma que foi totalmente descaracterizado o planejamento inicial.

Aqui os atos praticados ficaram ao largo das orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10².

Também expressivo foi o aumento das despesas autorizadas, bastante superior à própria arrecadação.

Desse modo, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 6,06%, ou seja, as despesas realizadas superaram em R\$ 2.387.536,91 as receitas do período.



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



O r. parecer foi publicado em 09.09.16 (fls. 225/250).

Nas razões de seu apelo, a Recorrente lembrou o acerto na aplicação dos recursos no ensino geral e saúde, além de obter índices satisfatórios no IEGM e outros indicadores sociais existentes.

Com relação à abertura de créditos adicionais suplementares e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições – em montante de 62,47% da despesa fixada inicialmente, disse que as alterações autorizadas no orçamento – consoante art. 165, § 8º, da CF/88 e art. 43 da Lei 4320/64; e, que foram necessárias para atender reprogramações de dotações necessárias ao bom andamento dos serviços públicos municipais; além disso, serviram ao cumprimento da realização de convênios firmados com as esferas estaduais e federais, além de abrigar despesas inesperadas atreladas a diversos seguimentos de serviços públicos.

Avaliou que esta Corte tem tolerado situações da espécie, consoante jurisprudência que coleciona, quando a questão foi relevada ao campo das recomendações.

Ainda sobre o tema, disse que do montante alterado no orçamento devem ser desconsideradas a quantia relativa à inflação do ano (6,41%), superávit financeiro de 2013 (1,34%) e excesso de arrecadação (12,14%).

A respeito do déficit de execução orçamentária (6,06% - R\$ 2.387.536,91), afirmou que fora herdada – no início da Administração em 01.01.13, uma herança em déficit financeiro de R\$ 2.459.582,99; impondo, inclusive, o adiamento da realização de obras de infraestrutura.

Prosseguiu dizendo que em 2013 aquele déficit foi reduzido a R\$ 1.361.728,85, conquanto tenha sido obrigada a realizar obras imprescindíveis e inevitáveis, impostas pelo Ministério Público.

Penso que, em razão das circunstâncias que cercam a gestão orçamentária do período, esse percentual – por si - já é suficiente à rejeição das contas.

Ademais, a situação financeira do Município, que já era negativa, foi bastante agravada no período, uma vez que o resultado foi deficitário em R\$ 3.758.456,47.

Lembro que esse saldo é superior a 01 mês de arrecadação [R\$ 37.150.552,96 (RCL) : 12 (meses) = R\$ 3.095.879,41], aqui considerando o parâmetro que vem sendo estabelecido em recente jurisprudência firmada nesta Casa, para entender que não pode ser coberto sem atitudes rígidas em prol do equilíbrio fiscal.

Também vai de encontro à gestão fiscal responsável o fato de que o Município encontrava-se incapaz de quitar as dívidas de curto prazo, uma vez que o quadro elaborado indicou índice 0,21 e, de maior destaque, o fato de que na cesta das exigibilidades não constavam restos a pagar não processados.

Portanto, inquestionável a exigibilidade imediata da dívida de curto prazo.

Em outras palavras, haverá necessidade de rígido controle fiscal, produzindo superávits primário e nominal em próximo exercício, a fim de que os resultados da gestão do período possam ser contornadas.

Nesse conjunto, as contas apresentaram em desconformidade com a gestão fiscal responsável, transparente e planejada, inibindo a emissão de juízo favorável aos demonstrativos.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **NOVA GRANADA, exercício de 2014**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*



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



Afirmou que, embora o resultado tenha sido deficitário no período, não foi maior do que os 6,41% de inflação cumulada no ano de 2015, situação que não poderia ser desprezada; ademais, também ocorreu a frustração de receitas do exercício em exame, fruto da severa crise que vem atingindo a região e todo o país.

Destacou, a despeito disso, que investiu no ensino 28,21%, 33,30% na saúde, além de toda a verba do FUNDEB, não medindo esforços para proporcionar qualidade nessas áreas aos municípios.

Invocando precedentes desta Corte a respeito do tema, alegou que o déficit de execução orçamentária não impactou o orçamento de 2015; ademais, que teria sido inferior à receita de janeiro/15 – R\$ 3.917.451,00; além disso, os investimentos teriam atingido 8,58% da receita corrente líquida.

Sendo assim, a exemplo do decidido anteriormente nesta Casa, consignou que embora tenha sido constituído déficit financeiro, o fato é que, em contrapartida, foram atendidos os mandos constitucionais e realizados investimentos.

Alegou que as despesas foram contínuas e voltadas à prestação de serviços essenciais; e, nesse sentido o TJESP já reconheceu a ausência de culpa da Administração em situações da espécie.

Por fim, disse que a Gestora não conteve em envidar esforços para evitar o resultado deficitário realizado, o que foi possível em razão de circunstâncias da economia pública e da necessidade de se fazer gastos necessários à continuidade do serviço público; e, considerando que as impropriedades remanescentes foram justificadas, representando irregularidades meramente formais, pediu pelo provimento do apelo.

O Pedido de Reexame foi interposto nesta Corte em 20.10.16 (fls. 251/264).

A Assessoria Técnica avaliou os autos e anotou que os argumentos colocados pela Recorrente não conseguem reverter o resultado desfavorável; e, sendo assim, considerou que as colocações apresentadas apenas repetem os argumentos constantes da defesa prévia, elementos sobre abertura de créditos e informações acerca do déficit orçamentário / financeiro; nenhum fato ou documento novo foi apresentado, apenas foram reapresentadas afirmações que não foram aceitas em Primeira Instância; enfim, que permanecem as falhas relacionadas aos resultados, motivando sua posição pelo não provimento do apelo (fls. 268/269).

Seguiram opiniões do setor – incluindo da i. Chefia de ATJ, que aquiesceram à postura pelo não provimento do recurso (fls. 270/274).



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



O d. MPC também se posicionou contrário à aceitação das razões ofertadas, pois – sem esquecer que a Administração já havia sido alertada 04 vezes durante o exercício sobre o descompasso entre receitas e despesas, observou a inexistência de elementos que inovassem aqueles já apresentados por oportunidade da defesa, antes já desconsiderados pelos Órgãos Técnicos e determinantes à emissão do parecer desfavorável (fls. 275/276).

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 12/04/2017

ITEM 041

Processo: TC-483/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GRANADA

Responsável: Ana Célia Ribeiro Arroyo Salvador – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.14

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(es): Carlos Ernesto Paulino – OAB/SP 197.622

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 09.09.16 (sexta-feira) – Pedido de Reexame interposto em 20.10.16].

Dele conheço.

No mérito.

O motivo que sustentou a rejeição das contas diz respeito ao desequilíbrio fiscal estabelecido nas contas do exercício, marcado pela falta de planejamento adequado e desobediência à sua execução – mercê da profunda alteração sofrida no programa inicial; pelos resultados deficitários da execução orçamentária e financeira; bem como, pela insuficiência de recursos ao pagamento de despesas de curto prazo.

Importante relembrar que o Município experimentou o aumento de sua RCL em 9,38%, ou seja, acréscimo nominal das receitas correntes líquidas em R\$ 3.279.059,61³.

3

RCL de 2013	RCL de 2014	Crescimento	Aumento nominal
33.871.493,35	37.150.552,96	9,68	3.279.059,61



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



O montante acrescentado foi significativo, na medida em que o PIB brasileiro do período foi de 0,1% e a correção de preços pela inflação (IGPM) foi de 2,66%.

Do mesmo modo, pode ser observado um excesso de arrecadação – ou seja, ocorrência de ingresso de receitas acima do esperado – de R\$ 4.785.188,47, representando 12,14%⁴.

Logo, as razões expressas no recurso cedem à constatação de que ocorreu efetivo aumento das receitas no período, sendo razoável se esperar que o resultado tivesse sido suficiente à cobertura de todas as despesas fixadas no programa inicial.

Ao contrário, em sendo o caso, argumentos que se assentam em eventual dificuldade de arrecadação tem resposta na própria lei fiscal, com remessa ao contingenciamento de despesas, na conformidade da disposição estabelecida na LDO.

Além disso, também deve ser realçado que a distância entre o valor previsto e a realização de receitas efetivas – denotando falha técnica de planejamento - impõe a reavaliação da aplicação dos recursos mínimos na educação e saúde, bem como, revisão de todo o planejamento e distribuição dos recursos endereçados às políticas públicas elaboradas à melhoria das condições de vida da comunidade.

E, tendo em vista o cumprimento da máxima de que orçamentos subestimados dão margem à abertura de créditos adicionais sem maior rigor técnico, observou-se que o Município procedeu profunda alteração naquele plano, em valores que chegaram a R\$ 21.632.998,89 – correspondente a 62,47% da despesa inicial.

4

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	39.757.000,00	42.087.774,86	5,86%	106,78%
Receitas de Capital	-	2.264.635,51	#DIV/0!	5,75%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(5.127.000,00)	(4.937.221,90)	-3,70%	-12,53%
Subtotal das Receitas	34.630.000,00	39.415.188,47		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	34.630.000,00	39.415.188,47		100,00%
Excesso de Arrecadação		4.785.188,47	13,82%	12,14%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	37.520.691,98	37.468.349,47	-0,14%	89,63%
Despesas de Capital	5.509.060,14	3.137.800,56	-43,04%	7,51%
Reserva de Contingência	-	-	#DIV/0!	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Repasse de duodécimos à CM	1.200.000,00	1.200.000,00	0,00%	2,87%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	-	-	#DIV/0!	0,00%
Dedução: devolução de duodécimos	-	(3.424,65)		
Subtotal das Despesas	44.229.752,12	41.802.725,38		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	44.229.752,12	41.802.725,38		100,00%
Economia Orçamentária		2.427.026,74	-5,49%	5,81%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(2.387.536,91)		6,06%



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



Ou seja, as falhas de planejamento deram ensejo a inexorável distorção do programa inicial, na medida em que foram abandonadas as linhas iniciais traçadas na aplicação dos recursos.

A autorização para contratação de despesas foi bastante ampliada, passando dos iniciais R\$ 34.630.000,00 a R\$ 44.229.752,12, valor muito acima da própria realização de receitas no período.

Evidente que essa mudança não passou pelo rigor próprio e inerente ao processo legislativo de aprovação do plano orçamentário, sobretudo, porque à época devida há muito maior participação e fiscalização do controle social, popular, expresso nas audiências públicas afetas ao tema.

Logo, a expressiva alteração do programa inicial revelou que a Origem deveria proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua alteração substancial e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

E, no que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dita, vê-se que houve déficit de 6,06%, porque – como visto - as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 2.387.536,91.

O resultado do período foi bastante nocivo ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Município vinha de déficit financeiro e precisava constituir superávits primário e nominal visando o pagamento de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas.

Houve aprofundamento do resultado financeiro, agora consistindo em negativos R\$ 3.758.456,47⁵.

Aqui, sob orientação da jurisprudência que vem se firmando na Corte, avalio que o déficit é bastante acentuado, uma vez que correspondeu a montante superior a 01 mês de arrecadação da RCL do período [R\$ 37.150.552,96 (RCL) : 12 (meses) = R\$ 3.095.879,41].

5

Resultados	2013	2014	%
Financeiro	(1.361.728,85)	(3.758.456,47)	176,01%
Econômico	2.140.085,65	1.516.430,90	29,14%
Patrimonial	6.528.590,12	7.370.070,02	12,89%



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



Também foi destacado que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,21)⁶.

Significa dizer que, para cada R\$ 1,00 de dívida, havia apenas R\$ 0,21 disponíveis ao seu pagamento.

E, diga-se de passagem, do passivo financeiro inscrito (R\$ 4.761.330,29), em nenhuma medida havia restos a pagar não processados, denotando a exigibilidade imediata da obrigação e confirmando a falta de liquidez indicada.

Sendo assim, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária e financeira não podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, ao contrário, também importam em advertência para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Inerente ainda aos resultados destacados, que a Administração deve observar o interesse da Lei Fiscal, na medida em que o regramento contém claros mecanismos para que a Administração mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de eliminar eventual dívida constituída.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é influente na negativa do juízo sobre os demonstrativos.

De todo o exposto, voto pelo não provimento do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser mantido o r. parecer desfavorável às contas de 2014 da Municipalidade de NOVA GRANADA, mantendo-se seus termos, com as demais recomendações e determinações constantes voto.

GCCCM/25

6

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	3.058.245,28	4.639.039,79	2.940.460,30	4.756.824,77
Restos a Pagar Não Processados	-	-	-	-
Depósitos	-	-	-	-
Consignações	18.002,62	3.968.419,76	3.981.916,86	4.505,52
Outros	-	128.854.097,44	128.854.097,44	-
Total	3.076.247,90	137.461.556,99	135.776.474,60	4.761.330,29
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	3.076.247,90	137.461.556,99	135.776.474,60	4.761.330,29
Índice de Liquidez Imediata	Ativo Financeiro	1.002.873,82	0,21	
	Passivo Financeiro	4.761.330,29		