



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 06/09/2017

ITEM Nº 048

TC-000216/026/14

Município: Caiabu.

Prefeito(s): Dario Marques Pinheiro.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Caiabu - Dario Marques Pinheiro - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 18-10-16, publicado no D.O.E. de 09-11-16.

Advogado(s): Ana Paula Orlando Jolo (OAB/SP nº 227.431), Angélica Molinari (OAB/SP nº 323.166) e outros.

Acompanha(m): TC-000216/126/14 e Expediente(s): TC-000242/005/16.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de CAIABU, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16¹, à aprovação das contas do exercício de 2014.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da falta de equilíbrio fiscal, considerando os resultados da execução orçamentária e financeira.

Nesse sentido, o voto proferido, condutor ao parecer contrário à aprovação das contas, demarcou que a Origem não contou com ações eficientes ao recebimento de sua dívida ativa; não estabeleceu controle contábil adequado sobre determinadas receitas – no caso, quanto ao programa “Patrulha Agrícola do Município”; não possibilitou a validação da aplicação dos recursos recebidos por “royalties”; deixando de instituir a CIP; bem como, *em princípio*, não agiu com a necessária parcimônia nos gastos com combustíveis e manutenção da frota, uma vez que representaram 16,86% da RCL; procedeu a contratação de terceiros para atividades de assessoria; e, manteve-se em elevado patamar de despesas com pessoal.

Foi frisado que esses pontos foram objeto de recomendações específicas, endereçadas à Origem, mas demonstram que o desequilíbrio fiscal verificado não está ligado, *necessariamente*, apenas ao comportamento da receita.

De tal sorte, também recordado que, na conformidade do art. 9º da LRF, a Administração deve acompanhar o desenvolvimento da realização das receitas, bem como, realizar a limitação de empenho e movimentação financeira,

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes - Relatora, Edgard Camargo Rodrigues - Presidente e Renato Martins Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



segundo critérios estabelecidos pela LDO – a fim de manter o efetivo equilíbrio fiscal, dentro da preconizada gestão fiscal responsável, transparente e planejada.

De outro modo, foi destacado que o Município experimentou a expansão de sua RCL em 7,88%, ou seja, índice superior à inflação do período (IGPM – 2,66%).

O quadro elaborado pela fiscalização expôs um superávit de arrecadação de R\$ 2.329.029,48 – equivalente a 16,25%, ou seja, demonstrando que as expectativas de arrecadação ficaram aquém do valor realizado.

Ponderado que, se em primeiro momento a situação destacada poderia ser vista como favorável ao Órgão, ao contrário, é suficiente à mitigação no planejamento adequado de recursos endereçados às políticas públicas necessárias à melhoria das condições de vida da comunidade.

E, nessa esteira, que orçamentos subestimados dão margem à abertura de créditos adicionais sem maior rigor, porque escapam à dinâmica legislativa própria à análise do orçamento inicial.

Logo, a abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiu 47,13% - R\$ 5.655.799,72, alterando sobremodo o programa inicial e revelando que a Origem precisa 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 descaracterização.

E, no que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dito, observou-se que foi deficitário em 5,91%, ou seja, as despesas executadas superaram as receitas realizadas do período em R\$ 847.505,37².

Advertida foi a Origem de que mesmo déficits de baixa monta são danosos ao equilíbrio fiscal, sobretudo, porque já vinha de resultados negativos nos exercícios de 2013 (déficit 3,28%) e 2012 (déficit 10,96%)³.

² Contas 2014

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	14.026.605,00	14.621.366,09	4,24%	102,04%
Receitas de Capital	73.500,00	1.745.725,23	2275,14%	12,18%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(2.100.105,00)	(2.038.061,84)	-2,95%	-14,22%
Subtotal das Receitas	12.000.000,00	14.329.029,48		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	12.000.000,00	14.329.029,48		100,00%
Excesso de Arrecadação		2.329.029,48	19,41%	16,25%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	12.414.818,11	12.195.658,27	-1,77%	80,36%
Despesas de Capital	2.847.015,45	2.307.781,66	-18,94%	15,21%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM		690.000,00	#DIV/0!	4,55%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta		(16.905,08)	#DIV/0!	-0,11%
Dedução: devolução de duodécimos				
Subtotal das Despesas	15.261.833,56	15.176.534,85		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	15.261.833,56	15.176.534,85		100,00%
Economia Orçamentária		85.298,71	-0,56%	0,56%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(847.505,37)		5,91%

³ Contas 2014



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



Nessa esteira, esse resultado foi suficiente à ampliação da situação financeira negativa do período anterior, agora demonstrando déficit de R\$ 1.509.248,90⁴.

Foi destacado que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,48).

E, desse modo, considerado que o déficit financeiro foi expressivo, na medida em que constitui valor superior a 01 mês de arrecadação [R\$ 13.026.690,99 (RCL) : 12 (meses) = R\$ 1.085.557,58].

Ademais, no que se refere à capacidade para pagamento de curto prazo, observou-se que boa parte da dívida exigível estava constituída por restos a pagar processados – R\$ 3.079.071,84⁵, grupo de exigibilidade imediata, frente ao ativo financeiro existente – R\$ 1.416.888,14 - confirmando a fragilidade na capacidade de pagamento.

Sendo assim, com base no posicionamento que vem se firmando nesta Corte, essas deficiências não puderam ser relevadas, determinando a rejeição das contas, independentemente das recomendações e advertências, para que a Origem mantenha rigor fiscal suficiente à apuração de superávits primário e nominal, a fim de eliminar a dívida constituída.

O r. parecer foi publicado em 09.11.16 (fls. 186/214).

Nas razões de seu apelo, disse que vários foram os motivos que levaram ao desequilíbrio momentâneo das contas em questão, fruto de descompasso entre despesas realizadas e os ingressos dos recursos em função de convênios firmados – o que pode ser confirmado com o resultado obtido no exercício seguinte, ou seja, superávit orçamentário em 2015.

2013	Déficit	3,28
2012	Déficit	10,96
2011	Superávit	5,55

⁴ **Contas 2014**

Resultado financeiro do exercício anterior	2013	(1.395.769,06)
Ajustes por Variações Ativas (exercício em exame)	2014 (*)	9.909.248,34
Ajustes por Variações Passivas (exercício em exame)	2014 (*)	(9.175.222,81)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2013	(661.743,53)
Resultado Orçamentário do exercício de	2014	(847.505,37)
Resultado Financeiro do exercício de	2014	(1.509.248,90)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

⁵ **Contas 2014**

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	1.664.944,90	2.031.108,74	616.981,80	3.079.071,84
Restos a Pagar Não Processados	1.426.328,54	278.577,20	923.259,71	781.646,03
Depósitos				-
Consignações	403.378,04	1.843.497,56	1.752.223,54	494.652,06
Outros	(1.437.341,08)	17.611.534,14	15.630.168,19	544.024,87
Total	2.057.310,40	21.764.717,64	18.922.633,24	4.899.394,80
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	2.057.310,40	21.764.717,64	18.922.633,24	4.899.394,80
Índice de Liquidez Imediata	Ativo Financeiro	1.416.888,14	0,48	
	Passivo Financeiro	2.926.137,04		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Especificamente sobre o período examinados disse que os fatores preponderantes ao resultado obtido foram os gastos com saúde e investimentos; aplicação de 16,10% das receitas em investimentos em obras de infraestrutura e equipamentos em benefício direto à população; aumento considerável na demanda dos serviços, com forte judicialização – impondo investimentos acima do percentual mínimo.

Alertou que sobre o resultado apurado encontram-se R\$ 278.577,20 referentes a restos a pagar não processados, cuja liquidação pendia de efetivação no fechamento do exercício.

Anotou que, a exemplo de outros anos, concedeu revisão geral dos vencimentos dos servidores.

Ademais, realçou que a jurisprudência desta Corte é no sentido da emissão de parecer em favor das contas quando a situação tenha sido justificada – aqui invocando o decidido nos autos do TC-2007/026/08, TC-19/026/09, TC-2494/026/07; e, além disso, elencou outras contas que, mesmo com déficits, receberam parecer favorável aos demonstrativos (TC's 2007/026/08, 1773/026/04, 1964/026/04, 2494/026/07, 2896/026/06, 3304/026/06, 3239/026/06, 1787/026/08, 2107/026/07).

Afirmou que não houve realização de nenhum crédito sem a devida autorização legal e abertos para atendimento de convênios firmados.

Sobre a superação a um mês de arrecadação, invocou que a exclusão dos restos a pagar não processados reduziria o déficit a 34 (trinta e quatro) dias da receita do exercício seguinte, não gerando comprometimento das contas em questão, a exemplo do decidido nos demonstrativos apreciados no TC-008/026/14, TC-2501/026/10, TC-2453/026/02.

O Recorrente afirmou que o resultado obtido não deve ter o condão de macular as contas em comento; não foi fruto de malversação de recursos; discordando do mencionado sobre as ações a respeito da dívida ativa, controle contábil entre outras situações realçadas no voto proferido, uma vez que cada ponto foi exaustivamente explicado e justificado com documentos que comprovaram não passar de falhas formais, sendo procedidas as devidas correções, objetivando a regularização da situação.

E, no que se refere a abertura de apartados, avaliou que os assuntos já foram devidamente justificados.

Enfim, pediu pela reforma da decisão, com emissão de parecer favorável às contas.

O Pedido de Reexame foi interposto nesta Corte em 19.12.16 (fls. 226/284 – com documentos que acompanham).



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



A Assessoria Técnica, no que tange aos aspectos orçamentários e financeiros, procedeu a análise do feito e concluiu pela manutenção do r. parecer desfavorável às contas (fls. 241/243).

As opiniões que se seguiram na ATJ, incluindo sua i. Chefia, foram pelo não provimento do apelo (fls. 244/247).

O d. MPC, após análise do processado, também se manifestou pelo não provimento do recurso, destacando, em sua manifestação, que acaso os restos a pagar não processados não configurassem condição de pagamento, então deveriam ter sido cancelados no encerramento do exercício, expediente que não foi adotado, subentendendo que continuam os compromissos a serem quitados; ainda também destacado que as alterações orçamentárias ocorreram em patamar superior à inflação do período (fls. 248/250).

A matéria foi retirada da pauta do E. Tribunal Pleno do dia 19.07.17, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno (fl. 251).

A SDG oficiou nos autos e posicionou-se pelo não provimento do apelo (fls. 253/257).

Atendendo solicitação formulada, concedeu-se vistas dos autos, as quais foram aproveitadas pelo Recorrente (fls. 260/262).

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 06/09/2017 – ITEM 048

Processo: TC-216/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAIABU

Responsável: Dario Marques Pinheiro – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.14

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Ana Paula Orlando Jolo – OAB/SP 227.431, Angélica Molinari – OAB/SP 323.166

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Antes do exame da admissibilidade do recurso, anoto que foram apresentados “memoriais” (TC-19405/026/17 – 31.08.17) pelo Sr. Dário Marques Pinheiro, os quais foram devidamente analisados.

Em síntese, anotou que em face das vistas obtidas nos autos, pode observar que a instrução do recurso foi desfavorável ao seu provimento, consequência de que o déficit da execução financeira foi superior a 01 mês de arrecadação; que esta E.Corte vem levando em consideração os restos a pagar não processados na análise dos resultados; que no exercício, não somente os restos a pagar não processados, mas também empenhos liquidados, cujos recursos para cobertura não ingressaram nos cofres, também causaram influência nos resultados apurados.

Disse que possui R\$ 234.788,54 dos restos a pagar não processados relativos aos Governos Federal e Estadual; ainda, R\$ 204.000,00 aguardando a liberação de recursos – tudo somando R\$ 438.788,54; e, se levados em consideração, haverá redução drástica e os resultados poderão ser tolerados; invocou situações que entende servirem de precedentes favoráveis à sua tese e, ao final pediu pelo provimento do apelo e emissão de parecer favorável.



Passo à análise do juízo de admissibilidade do Pedido de Reexame.

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo (r. decisão publicada em 09.11.16 – Pedido de Reexame interposto em 19.12.16 – considerando a contagem de prazo nos termos do CPC, nos dias úteis).

Dele conheço.

Mérito

Primeiramente é preciso estabelecer que a Administração é contínua e o exame das contas – com a consequente emissão de parecer por esta E.Corte, obedece rigidamente ao princípio da anualidade.

Depois, a determinação para abertura de apartados escapa ao interesse da Recorrente – porquanto não lhe impõe prejuízo e, ao contrário, encontra-se firmada na competência desta Corte ao aprofundamento das questões afetas ao controle externo sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Quanto aos termos das contas sob apreço, como dito, em que pesem a expansão da receita corrente líquida em 7,88% e o excesso de arrecadação de R\$ 2.329.029,48 – 16,25%, o fato é que o resultado da execução orçamentária apresentou déficit de 5,91% - ou seja, a execução das despesas propriamente dita superou em R\$ 847.505,37 o ingresso de receitas.

Ou seja, mesmo diante de um panorama favorável na arrecadação de receitas, ainda assim, as despesas superaram aquele montante.

Confirma-se desse modo, diversos pontos censurados pela fiscalização, os quais foram levados ao campo das advertências, mas que guardam interdependência com a execução orçamentária e financeira no período, a saber: a ausência de ações eficientes ao recebimento de sua dívida ativa, falta de controle contábil adequado sobre determinadas receitas, falta de instituição da CIP, além da ausência de parcimônia nos gastos com combustíveis e na manutenção da frota, além da contratação de terceiros para atividades de assessoria.

Com maior relevância, dentre os fatores que colaboram ao descontrole, encontra-se a elaboração de peça orçamentária subestimada à capacidade arrecadatória, dando margem a alterações que escaparam à dinâmica legislativa ordinária à aprovação do orçamento inicial, somada à abertura efetiva de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições que atingiram 47,13% - R\$ 5.655.799,72.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, houve flagrante descaracterização da peça orçamentária inicial e, pior ainda, falta de efetivo controle sobre receitas e despesas, impondo o resultado deficitário verificado.

Frise-se que a Recorrente já vinha de déficits de execução orçamentária experimentados nos exercícios de 2013 (3,28%) e 2012 (10,96%), sendo razoável que fosse adotada maior cautela na gestão dos recursos.

Mas o fato é que sendo consumidas eventuais reservas financeiras ao longo do tempo, o resultado da execução financeira no exercício sob exame ficou em negativos R\$ 1.509.248,90 – valor superior a 01 mês da receita corrente líquida apurada em 2014 [R\$ 13.026.690,99 (RCL) : 12 (meses) = R\$ 1.085.557,58].

Por extensão ficou comprometida a capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo, uma vez que o índice de liquidez do período foi de 0,48 – situação que não poderia ser revertida, mesmo se desconsiderados os restos a pagar não processados (R\$ 781.646,03), porque o saldo do ativo financeiro registrado (R\$ 1.416.888,14) ainda seria inferior aos restos a pagar processados (R\$ 3.079.071,84), somado às consignações e outras obrigações.

Consigna-se, para fins de registro, que a Origem não trouxe elementos à convicção de que os restos a pagar não processados tenham sido regularmente cancelados.

De tal sorte, aqueles registros fazem parte dos compromissos assumidos pela Municipalidade que, em algum momento, deverá proceder a sua liquidação e pagamento.

Reforço que também não foram trazidos elementos indicando que a Recorrente foi capaz de eliminar tal déficit ao longo do exercício seguinte – pela entrada dos recursos que ora reclamou por não transferidos durante 2014.

Ao contrário e, apenas para reforço de convicção neste exame de recurso, considerando os argumentos constantes nas razões apresentadas, ao contrário do que pudesse ser esperado, nas contas do exercício seguinte – 2015 - abrigadas no TC-2308/026/15, consoante arquivo eletrônico consultado, observa-se houve déficit da execução orçamentária de 0,77% (R\$ 108.834,73)⁶, com

⁶ Contas 2015 – TC-2308/026/15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



aprofundamento do déficit da execução financeira, alcançando negativos R\$ 2.606.051,87⁷ e, ainda, que ficou mantida a falta de liquidez financeira à quitação da dívida de curto prazo (índice 0,29)⁸.

Logo, não seria razoável conceber que o resultado do período sob exame tenha sido contornado no exercício posterior.

Portanto, penso que o padrão que vem se firmando na jurisprudência desta E.Corte à convicção do desequilíbrio fiscal – ou seja, déficit financeiro superior a 01 mês da arrecadação da RCL, a despeito de eventuais precedentes em contrário, impõe a confirmação da rejeição das contas do período.

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 CAIABU, mantendo-se seus termos, com as demais recomendações e determinações constantes voto.

GCCCM/25

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	15.368.209,25	16.311.190,03	6,14%	114,83%
Receitas de Capital	77.675,00	238.199,67	206,66%	1,68%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(2.245.884,25)	(2.345.207,43)	4,42%	-16,51%
Subtotal das Receitas	13.200.000,00	14.204.182,27		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	13.200.000,00	14.204.182,27		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.004.182,27	7,61%	7,07%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	12.786.828,87	12.357.231,60	-3,36%	86,34%
Despesas de Capital	1.252.695,12	1.215.825,25	-2,94%	8,49%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	759.000,00	759.000,00	0,00%	5,30%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta		(19.039,85)	#DIV/0!	-0,13%
Dedução: devolução de duodécimos				
Subtotal das Despesas	14.798.523,99	14.313.017,00		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	14.798.523,99	14.313.017,00		100,00%
Economia Orçamentária		485.506,99	-3,28%	3,39%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(108.834,73)		0,77%

⁷ Contas 2015 – TC-2308/026/15

Resultados	2014	2015	%
Financeiro	(1.509.248,90)	(2.606.051,87)	72,67%
Econômico	986.175,30	1.752.409,43	77,70%
Patrimonial	(458.421,75)	562.667,69	222,74%

⁸ Contas 2015 – TC-2308/026/15

Componentes da DCP	Saldo	Movimento do Período		Saldo para o
	Período Anterior	Inscrição	Baixa	Período Seguinte
Restos a Pagar Processados	3.079.788,54	984.778,18	1.814.417,54	2.250.149,18
Restos a Pagar Não Processados	780.904,36	801.589,68	97.603,16	1.484.890,88
Consignações	494.652,06	3.816.151,30	3.820.294,95	490.508,41
Depósitos	-	689,72	-	689,72
Outros	95.895,17	13.553.815,51	13.494.548,54	155.162,14
Total	4.451.240,13	19.157.024,39	19.226.864,19	4.381.400,33
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	4.451.240,13	19.157.024,39	19.226.864,19	4.381.400,33
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	1.084.952,15	0,29	
	Passivo Financeiro	3.691.004,02		