



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 15/08/18

ITEM Nº 46

PEDIDO DE REEXAME

46 TC-002147/026/15

Município: Fernandópolis.

Prefeito(s): Ana Maria Matoso Bim.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Ana Maria Matoso Bim - Prefeita à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 03-10-17, publicado no D.O.E. de 17-10-17.

Advogado(s): Marlon Carlos Mاتيoli Santana (OAB/SP nº 227.139).

Acompanha(m): TC-002147/126/15 e Expediente(s): TC-000397/011/16, TC-005680/026/16, TC-014429/026/16 e TC-002994/989/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

RELATÓRIO

PEDIDO DE REEXAME interposto por ANA MARIA MATOSO BIM¹, EX-PREFEITA DO MUNICÍPIO DE FERNANDÓPOLIS, ante a r. decisão da Colenda Primeira que emitiu parecer prévio desfavorável às contas do exercício de 2015² em face de sucessivos déficits orçamentário e financeiro, em sequente violação aos ditames de responsabilidade fiscal disciplinados no artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00³.

¹ Por seu mandatário *Doutor Marlon Carlos Mاتيoli Santana* (OAB/SP 65.084). Procuração à fl. 222.

² Primeira Câmara de 03/10/2017; publicação no Diário Oficial do Estado em 17/10/2017. Pelo Voto do Substituto de Conselheiro Auditor Valdenir Antonio Polizeli e dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente, e Cristiana de Castro Moraes.

³ **Art. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em preliminar, pugna a interessada pela relevação dos negativos resultados do Orçamento ([-] 2,35%; R\$ 3.339.509,27) e das Finanças ([-] R\$ 12.209.655,17) da gestão em análise, sob o argumento de que *"esta Corte vem acolhendo e emitindo parecer favorável às Contas Anuais, desde que o déficit orçamentário e financeiro não comprometa um mês de arrecadação do exercício seguinte"*.

Sustenta, ademais, que a frustração de receitas de transferências dos Governos Federal e Estadual impactou a arrecadação do exercício, de modo que o apurado déficit orçamentário compôs-se de correspondentes empenhos não processados no importe de R\$ 1.145.316,88 (um milhão e cento e quarenta e cinco mil e trezentos e dezesseis Reais e oitenta e oito centavos)⁴. Defende também que *"o déficit de R\$ 3.339.509,27, foi inferior à receita arrecadada no mês de janeiro de 2016, onde se arrecadou o montante de R\$ 21.415.232,39, merecendo, desta forma, ser considerado por esta Corte de Contas"*.

Sobre a escassez financeira retoma apontamentos de inspeção das Contas Anuais de 2013 (TC-1582/026/13; fls. 239/241) que consignam empenho de despesas remanescentes da administração anterior no montante aproximado de R\$ 10 milhões⁵, situação

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.

⁴ Valores apresentados pela Origem como constantes do Balanço Orçamentário (fl. 228):

Composição de Restos a Pagar Não Processados de 2015 por Fonte de Recursos	
Fonte 01 – Tesouro	443.592,85
Fonte 02 – Estado	81.219,29
Fonte 03 – Fundos Especiais	21.047,20
Fonte 05 – Federal	599.457,54
TOTAL (R\$).....	1.145.316,88

⁵ Excerto do Relatório de inspeção das Contas de 2013, como consta da peça apelatória (fl. 228): *"A fiscalização do processo de contas do exercício anterior (TC-1514/026/12) constatou despesas*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

que repercutiu negativamente na condução financeira de competências posteriores.

De mesma via discute a inclusão dos restos a pagar não processados para o cômputo do resultado financeiro, por entender que "os empenhos não liquidados ainda não geraram uma efetiva obrigação de despesa para o município, pois o serviço ou bem público adquirido não foi efetivado pelo contratado". Reclama aferição a termos do *Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)*, ajuste que, por desconsideração de empenhos não processados, reduziria o déficit financeiro para R\$ 10.116.565,60 (dez milhões e cento e dezesseis mil e quinhentos e sessenta e cinco Reais e sessenta centavos)⁶. Argui, ainda, que o saldo retificado foi totalmente coberto pelas receitas de janeiro de 2016, posto equivalente a apenas 30% de seu importe ou 14 (catorze) dias da arrecadação⁷.

Para mais, assinala: esforçou-se a Administração no pagamento de servidores e encargos sociais, bem como de fornecedores em observância da ordem cronológica de exigibilidades; em 2015 foram adimplidos restos a pagar de exercícios anteriores no valor total de R\$ 14.071.100,12 (catorze milhões e setenta e um mil e cem Reais e doze centavos); o

devidas no exercício de 2012 que foram empenhadas no exercício de 2013 no valor de R\$ 9.779.745,29..."

⁶ Números apresentados pela Origem (fl. 229):

Ativo Financeiro em 31.12.2015	9.801.628,37
(-) Dívida de Curto Prazo (conf. TCESP)	(22.199.436,20)
(=) Déficit Financeiro	(12.397.807,83)
(+) Restos a Pagar não Processado 2015	2.281.242,23
(=) Déficit Financeiro Retificado de 2015	(10.116.565,60)

⁷ Números apresentados pela Origem (fl. 229):

Descrição	Valores em R\$	
Déficit Financeiro de 2015 (retificado)	(10.116.565,60)	(-)
Receitas arrecadadas janeiro de 2016	21.415.232,39	(+)
Suficiência Financeira / janeiro de 2016	11.298.666,79	(=)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

crescimento das receitas do exercício (7,65%) foi inferior ao percentual de inflação (10,67%); houve superação dos investimentos mínimos aplicáveis aos setores prioritários, com patrocínio da Saúde em 24,10% (9,10% a maior⁸) e do Ensino em 26,38% (1,38% a maior⁹); diversos julgados desta Corte ratificam a demanda de reforma da decisão guerreada para o fim de desconsideração dos restos a pagar e da relevação de déficits inferiores a um mês de arrecadação¹⁰.

Além dos fundamentos do parecer de desaprovação as razões de recurso denegam a abordagem conferida à abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação, com reiteração de argumentos no sentido de que as operações vieram de demandas necessárias ao bom andamento dos serviços públicos (art. 4º da Lei nº 4.298/2014 – LOA 2015), mediante autorização por decreto em percentual inferior ao limite legal.

Argumenta-se: créditos por excesso de arrecadação vinculam-se à consecução de obras e investimentos, não previstos em peça orçamentária porque emanados de emendas parlamentares; operações da espécie tem respaldo em leis municipais; abertura

⁸ Números apresentados pela Origem (fl. 230):

Total da Receita de Impostos/Transferências	96.884.426,27	100,00%
Aplicação mínima de 15%	14.532.663,94	15,00%
Total das Despesas com Aplicação na Saúde	23.346.143,40	24,10%
(=) Aplicação superior ao limite constitucional	8.813.143,40	9,10%

⁹ Números apresentados pela Origem (fl. 230):

Total da Receita de Impostos/Transferências	96.884.426,27	100,00%
Aplicação mínima de 25%	24.221.106,57	25,00%
Total das Despesas com Aplicação na Saúde	25.558.111,65	26,38%
(=) Aplicação superior ao limite constitucional	1.337.005,08	1,38%

¹⁰ Em fundamento, a defesa invoca seguintes julgados:

TC-0888/026/11 (PM Bady Bassit – 2011; Relator Cons. Robson Marinho; DOE 13/04/2013);

TC-1498/026/12 (PM Capivari – 2012; Relator Cons. Sidney Estanislau Beraldo; DOE 24/05/2014);

TC-2174/026/15 (PM Itápolis – 2015; Relator Subs. Cons. Alexandre M. Sarquis; DOE 12/05/2017);

TC-0447/026/14 (PM Itapura – 2014; Relator Cons. Edgard Camargo Rodrigues; DOE 30/04/2016).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de suplementações ocorre em momento distinto ao efetivo ingresso das receitas, o qual incerto em razão de possíveis atrasos nos repasses de convênios celebrados com os Governos Federal e Estadual; as modificações pautadas na Lei Orçamentária Anual e regulamentadas por Decreto Municipal foram de apenas 9,78%, em atendimento ao limite de 10%¹¹ (art. 4º da Lei nº 4.298/2014 - LOA 2015), de modo que a maior parte das operações deu-se por leis específicas em face de supervenientes créditos não previstos no plano original; à vista do exposto, alterações no percentual de 28,92% da despesa fixada inicial não implicam em violação aos ditames de responsabilidade fiscal (art. 1º, § 1º, LC nº 101/00); de mesmo modo não há violação à Lei 4.320/64 (art. 43, § 1º, II), visto tratar-se de excessos de arrecadação relativos a créditos em contas vinculadas a convênios, que, todavia, não ocorreram.

A apelante registra, outrossim, a edição da Lei Municipal nº 4.426, de 22 de dezembro de 2015, estatuto que implantou o *Plano Municipal de Mobilidade Urbana* (fls. 243/249). Refuta, assim, o que constou do voto combatido quanto à inexistência do competente normativo.

Por fim, roga pelo acatamento das razões expostas com a decorrente reforma da decisão combatida para emissão de parecer prévio favorável às contas em exame.

Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 252/258) firma o conhecimento do apelo de reexame,

¹¹ Quadro de alterações orçamentárias apresentado pela Origem (fl. 235):

Tipo	Autorizado por:	
	L.O.A.	* Lei Específica
Anulação de Dotações	13.404.549,94	12.308.499,17
Excesso de Arrecadação		10.563.509,18
Superávit Financeiro		3.347.755,40
Total.....	13.404.549,94	26.219.763,75
% da Despesa Inicial Fixada LOA (R\$ 137.000.000,00)	9,78%	19,14%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

e, no mérito, consigna seu desprovemento, conclusões que ratifica sua I. **Chefia**.

Sob a ótica **econômica e financeira**, ATJ firmou inócuas as justificativas da interessada visto que *"não tiveram força de reverter à situação negativa das contas, pois, durante o exercício não foram tomadas medidas efetivas de contingenciamento da despesa para a obtenção de superávit orçamentário e a diminuição do déficit financeiro, o qual vem se elevando desde 2010"*.

De mesmo sentido a manifestação da **vertente jurídica**, que ratifica posição do parecer precedente e, ademais, consigna a apresentação de argumentos já refutados em primeira instância.

Também o **Ministério Público** (fls. 259/262) assinala que *"além do desajuste fiscal no exercício ora em análise, apurou-se uma reincidência crônica de déficits orçamentários e financeiros (fl. 212), indicando certo descaso com o trabalho desta E. Corte, que há anos vem alertando e recomendando maior rigor na condução dos planos orçamentários"*. Manifesta-se o *Parquet* pelo conhecimento da medida recursal, e, na esteira dos pronunciamentos de ATJ, pelo não provimento.

É o que consta dos autos.

GCECR
ADS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-002147/026/15

VOTO

PRELIMINAR

Pressupostos de admissibilidade em termos¹², **conheço** do recurso.

MÉRITO

Não prosperam as razões da apelante.

Nesta oportunidade de recurso, vem a gestora responsável, *Senhora Ana Maria Matoso Bim*, reiterar argumentos já trazidos quando do exame de primeira instância no sentido da desconsideração dos restos a pagar não processados do exercício (R\$ 1.145.316,88), ajuste que faria decair o resultado financeiro de 2015 a patamar passível de relevação por esta Corte porque inferior a 30 (trinta) dias de arrecadação da competência seguinte. Reitera ainda que o déficit orçamentário sobreveio da frustração de receitas intragovernamentais, o que implicou na inscrição elevada de correspondentes restos a pagar não processados.

Preliminarmente, cumpre destacar o que constou da decisão recorrida:

“[...] é consolidado no âmbito desta Corte o beneplácito a resultados que, em que pese deficitários, mostrem-se inferiores a um mês de arrecadação. No contexto das receitas do exercício,

¹² Medida recursal protocolizada em 29/11/2017 (fls. 224/249), em face do r. Aresto publicado no Diário Oficial do Estado em 17/10/2017 (fl. 217). Trata-se de apelo tempestivo e interposto por parte legítima, na conformidade dos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93, e, ainda, do Comunicado GP nº 08/2016, publicado no Diário Oficial em 28/04/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

houve negativa orçamentária em torno de 09 (nove) dias e exiguidade financeira em valor aproximado a 31 (trinta e um) dias, repercussões que, isoladamente, seriam inócuas ao comprometimento da gestão ulterior.

Porém, o histórico fiscal revela que a Municipalidade incorreu em sucessivos déficits orçamentários e, no mais, que a carência financeira acumula-se expressivamente por vários exercícios.

Desta feita, os números de 2015 refletem a ausência de medidas eficazes à contenção de despesas em vista do reequilíbrio das Finanças, haja vista, também, o aumento da dívida de longo prazo sequente de parcelamentos de depósitos previdenciários (R\$ 17.570.022,00), cuja tempestiva quitação causaria impacto ainda maior às contas do exercício” (g.n).

Como se vê, o guerreado parecer de desaprovação fulminou o panorama de sucessivos déficits apurados no Orçamento e nas Finanças do Município¹³, histórico que demonstra a ausência de medidas eficazes ao necessário realinhamento fiscal.

¹³ Histórico de resultados do Município:

Exercício	Execução Orçamentária	Resultado Financeiro
2010	Déficit de 4,59%	[-] R\$ 4.149.034,07
2011	Déficit de 3,80%	[-] R\$ 7.531.945,37
2012	Déficit de 3,08%	[-] R\$ 8.318.062,47
2013	Déficit de 4,40%	[-] R\$ 9.133.871,89
2014	Déficit de 1,27%	[-] R\$ 9.669.765,02
2015	Déficit de 2,35%	[-] R\$ 12.209.655,17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assim, porque diverso o cenário em perspectiva, declina o pleito de reforma da decisão sob o argumento de adequá-la a precedentes julgados deste Tribunal que admitiram resultados deficitários quando inferiores a um mês de arrecadação, demais de ser considerada para este fim a entrada de receitas do exercício em análise, e não os ingressos do ano subsequente como pretende a interessada.

Já sobre o intento de dedução dos valores inscritos em restos a pagar não processados (R\$ 2.281.242,23) porque carecedores de efetiva obrigação de dispêndio, de igual modo não assiste razão à interessada na medida em que a disciplina do artigo 58 da Lei Federal 4.320/64¹⁴ impõe ao administrador o dever de anular os empenhos não liquidados que não configurem ordem de pagamento, posto que a pendência de liquidação é fator inócuo em desconstituir o compromisso assumido no ato do empenhamento¹⁵.

Todavia, no que tange ao reclamado desconto por frustração de transferências do Governo Federal e Estadual, pesquisa ao "DEMONSTRATIVO DE RESTOS A PAGAR" do Sistema AUDESP, relativo a 2015, evidencia que dos restos a pagar não processados do exercício (R\$ 1.145.316,88), apenas R\$ 680.676,83 (seiscentos e oitenta mil e seiscentos e setenta e seis Reais e oitenta e três centavos)¹⁶ provém de

¹⁴ **Art. 58.** O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

¹⁵ Neste sentido já se posicionou o E. Tribunal Pleno em decisões precedentes: TC-2324/026/15 (Contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Cubatão; Sessão Ordinária de 20/06/2018); TC-308/026/14 (Contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Panorama; DOE 19/07/2017); TC-1655/026/13 (Contas de 2013 da Prefeitura Municipal de Paranapuã; DOE 04/06/2016); TC-1976/026/12 (Contas de 2012 da Prefeitura Municipal de Rincão; DOE de 17/07/15).

¹⁶ Números aferidos do Sistema AUDESP - "Demonstrativo de Restos a Pagar" – Exercício de 2015 (Relatório "GF26 – Análise dos Restos a Pagar – Movimentação até o Período):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

transferências de recursos de origem estadual e federal, valores que, como sustenta a apelante, esta Corte tem ponderado pelo abatimento para o fim de análise orçamentário-financeira¹⁷.

Dedução do valor supra, entretanto, conduz a déficit orçamentário na ordem de 1,87% (R\$ 2.658.832,44) e saldo financeiro de R\$ 11.528.978,34 negativos, quocientes que, não obstante inferiores a um mês das receitas arrecadadas no exercício¹⁸, são insuficientes em reverter a cronologia de baixas orçamentárias e financeiras, circunstância que deu causa ao impugnado juízo de reprovação.

Outrossim, para além dos argumentos de superação dos patrocínios mínimos obrigatórios em Saúde e Educação, atenção à ordem de exigibilidades, e de repercussão negativa dos restos a pagar vindos da Administração precedente, a apelante contesta ter violado o artigo 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64, visto que alterações do planejamento foram medidas oportunas frente a novas demandas, de modo que as suplementações orçamentárias por excesso de arrecadação atrelaram-se a créditos esperados em conta vinculada a convênios, que, entretanto, não ocorreram. Refuta, ainda, a inexistência de Plano de

Fonte de Recursos	Restos a Pagar Não Processados (R\$)
01 – TESOURO	443.592,85
02 – TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIOS ESTADUAIS - VINCULADOS	81.219,29
03 – RECURSOS PRÓPRIOS E FUNDOS ESPECIAIS DE DESPESA - VINCULADOS	21.047,20
05 – TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIOS FEDERAIS - VINCULADOS	599.457,54
Total de Restos a Pagar Inscritos em 2015	1.145.316,88

¹⁷ Como já decidiu o E. Tribunal Pleno: TC-402/026/14 (Contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Biritiba Mirim; DOE 28/09/2017); TC-588/026/14 (Contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Elisário; DOE 11/05/2017); TC-76/026/14 (Contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Indaiaporã; DOE 22/06/2017).

¹⁸ **Arrecadação mensal de 2015:** R\$ 141.817.496,18 [receitas] ÷ 12 [meses] = **R\$ 11.818.214,68.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Mobilidade Urbana versada na decisão guerreada, haja vista sua implantação nos termos da Lei Municipal nº 4.426, de 22 de dezembro de 2015.

Quanto aos créditos suplementares, há salientar que a Lei Federal 4.320/64¹⁹ disciplina a abertura de suplementos por excesso de arrecadação em face do saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre previsão e realização de receitas, com passível consideração da tendência do exercício. Em termos práticos, a medida exige acompanhamento mensal da evolução dos recursos já sobrevividos ou potenciais, de modo a avaliar a necessidade de ajustes ou limitações de despesas em razão de eventuais expectativas frustradas. Assim, em que pesem as razões de defesa, persiste a expressiva abertura de suplementações orçamentárias pautadas em excesso de arrecadação inexistente (R\$ 5.746.013,00²⁰), o que, por conseguinte, figura violação do artigo 43 da sobredita apostila.

Já no que se refere ao estatuto de Mobilidade Urbana, esclareça-se que a inexistência constante do quadro resumo do voto combatido reflete falha de caráter formal que, todavia, resta solvida ante a determinação dirigida à unidade fiscalizadora na mesma decisão, no sentido de “[...] acompanhar as notícias e providências dirimentes reportadas no que tange à: implantação dos planos de Saneamento Básico e Mobilidade Urbana (A.1) [...]” (fls. 215/216).

¹⁹ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

²⁰ A Fiscalização registrou suplementações no total de R\$ 10.563.509,18 para um superávit de arrecadação de R\$ 4.817.496,18 em relação à previsão inicial de R\$ 137.000.000,00 (fl. 77; documentos constantes do Anexo I – fls. 195/201).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Pelo exposto, entendo que as razões de recurso são insuficientes à reforma da decisão, motivo porque, na esteira das conclusões de ATJ e MPC, voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame, a fim de que seja integralmente mantido o parecer de fls. 179/217.

GCECR
ADS