



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 14/11/2018

ITEM Nº 049

TC-002480/026/15

Município: Aparecida.

Prefeito(s): Antonio Marcio de Siqueira - Prefeito e Ernaldo Cesar Marcondes.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Ernaldo Cesar Marcondes - Prefeito e Antonio Marcio de Siqueira - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 31-10-17, publicado no D.O.E. de 11-01-18.

Advogado(s): José Guilherme Corrêa Gomes (OAB/SP nº 344.502), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Camila Aparecida de Padua Dias (OAB/SP nº 331.745), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.091) e outros.

Acompanha (m): TC-002480/126/15 e Expediente(s): TC-000129/014/16, TC-000358/014/16, TC-025471/026/16, TC-030841/026/16, TC-032545/026/16, TC-020922/026/17 e TC-010258/026/18.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	26,93% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	76,78% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,94%
Transferências à Câmara	5,32%
Gastos com pessoal	53,57%
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Ritmo insuficiente à quitação até 2020
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,30 – R\$ 280.190,42
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 14.024.357,44)

	2015	2014
i-EGM	B	B

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte médio

Região Administrativa São José dos Campos

Quantidade de habitantes 35.363

Em apreciação os **PEDIDOS DE REEXAME** interpostos pelos Srs. Ernaldo César Marcondes e Antonio Márcio de Siqueira, então Prefeitos Municipais de Aparecida, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 31.10.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 31.10.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Renato Martins Costa – Presidente e Edgard Camargo Rodrigues.



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



Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da **gestão de precatórios e pela gestão fiscal, marcada pela manutenção de elevado déficit financeiro e falta de liquidez à quitação da dívida de curto prazo.**

Nesse sentido transcrevo excerto de interesse do r. voto proferido:

a) Os apontamentos sobre a gestão da dívida judicial prenderam-se à falta de ritmo adequado de depósitos à sua liquidação até 2020, data aprazada à sua quitação pelo E.STF; bem como, divergências na indicação de depósitos – feitos em volume de R\$ 2.671.935,24 – quando havia dotação orçamentária de apenas R\$ 1.416.992,05; e, também, destacada insuficiência de recolhimento – pelo E. TJESP, no valor de R\$ 523.188,23.

Além disso, destacou a fiscalização que, muito embora tenham sido requisitados, os documentos pertinentes aos precatórios foram entregues parcialmente; e, que o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

b) Ainda de grande relevância ao exame das contas é a manutenção do déficit da execução financeira acentuado.

Consta que a RCL sofreu aumento de 3,90% na comparação com o exercício anterior – com ingresso a maior de receita de R\$ 3.922.723, certo que o índice foi bastante superior ao PIB – negativo em 3,8%, muito embora inferior à inflação medida (10,67% - IPCA) em 2015.

No entanto, a peça demonstrativa do orçamento indicou que houve déficit de arrecadação em montante de R\$ 6.785.641,41 – equivalente a 7,23%.

Portanto, em que pese o real comportamento da receita corrente líquida – positiva no período, o Município incidiu em déficit de arrecadação, demonstrando que a peça de planejamento estava superdimensionada.

Também é importante estabelecer que, se o planejamento do programa orçamentário deve obedecer ao comportamento histórico de receitas e despesas, aqui é possível ser observado que a previsão de receitas para 2015 (R\$ 100.696.900,00) ficou bastante acima das receitas efetivamente realizadas em 2014 (R\$ 92.254.221,99)².

² **Quadro extraído dos arquivos eletrônicos sobre o TC-388/026/14.**

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	97.740.550,00	94.754.178,32	-3,06%	102,71%
Receitas de Capital	4.000.000,00	4.314.412,07	7,86%	4,68%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(6.828.000,00)	(6.814.368,40)	-0,20%	-7,39%
Subtotal das Receitas	94.912.550,00	92.254.221,99		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	94.912.550,00	92.254.221,99		100,00%
Déficit de arrecadação		2.658.328,01	-2,80%	2,88%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	84.763.084,25	78.710.858,68	-7,14%	81,94%
Despesas de Capital	22.297.477,92	14.280.045,65	-35,96%	14,87%
Reserva de Contingência	50,00	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	-	189.764,87	#DIV/0!	0,20%
Repasse de duodécimos à CM	2.964.000,00	2.964.000,00	0,00%	3,09%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	-	-	#DIV/0!	0,00%
Dedução: devolução de duodécimos	-	(90.223,75)		
Subtotal das Despesas	110.024.612,17	96.054.445,45		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	110.024.612,17	96.054.445,45		100,00%
Economia Orçamentária		13.970.166,72	-12,70%	14,54%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.800.223,46)		4,12%



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



Assim vale lembrar que orçamentos estimando a realização fictícia de receitas – porque não calcados na realidade histórica e presente do seu comportamento, dão margem ao empenhamento de despesas sem lastro financeiro, contratando dívida de curto prazo a descoberto.

Mas bastante relevante é o fato de que o Município, vindo de históricos déficits da execução orçamentária [2012 (10,29%) e 2014 (4,12%)] – portanto, contumaz na falta de observância ao equilíbrio fiscal necessário, também foi relatado que o plano orçamentário sofreu importante alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 20.433.476,99, ou seja, alterando em 17,99% o programa inicial.

Logo, antes fixada em R\$ 100.696.900,00 – a despesa autorizada passou a R\$ 108.721.253,11– conquanto a receita se mostrasse aquém das expectativas iniciais e não houvesse reservas financeiras do exercício anterior.

Evidente a falta de adequada vinculação do orçamento à capacidade arrecadatória e às necessidades de custeio e investimento.

Ademais, realço que a mudança do programa orçamentário tende a ser prejudicial às políticas públicas de custeio e investimentos, na medida em que os resultados delas esperados, em regra, dependem de perpetuação e aprimoramento, que não se esgotam, necessariamente, durante um único exercício.

Não sem razão puderam ser observadas deficiências nos resultados alcançados na avaliação da saúde e ensino.

Sendo assim, há revelação de 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 descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

Bem por isso não há como olvidar que a aprovação do orçamento é processo legislativo complexo, na medida em que devem ser sopesadas as necessidades cotidianas, somadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas tendentes a atacar ou amenizar particularidades enfrentadas, onde a aprovação pelo Legislativo é cercada pela assistência popular – beneficiária última da aplicação dos recursos públicos. Depois, a elaboração de peça divorciada da realidade, somada a sua alteração substancial, tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade.

No que diz respeito à execução orçamentária propriamente dita, aqui se observa que houve superávit de 0,30%, uma vez que as receitas realizadas superaram as despesas executadas no período em R\$ 280.190,42.

Contudo, é evidente que esse resultado foi insuficiente à reversão do desequilíbrio fiscal instalado no Município.

Aqui é preciso demarcar que a gestão fiscal responsável impõe a realização de superávits primário e nominal suficientes à cobertura das despesas do período e eliminação da dívida constituída.



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



Digo isso porque a Administração é permanente e, no caso, a Gestão não pode fazer planejamento fiscal apenas para um exercício ou dentro do mandato.

O saldo financeiro negativo do exercício, conforme peças contábeis apresentadas à fiscalização, passou ao déficit de R\$ 14.024.357,44.

É preciso indicar que esse saldo financeiro negativo de 2015 foi equivalente a 48,97 dias de arrecadação da RCL $\{[(R\$ 104.517.718,93 : 365 \text{ (dias)}) = R\$ 286.349,91 \text{ (RCL/dia)}] : R\$ 14.024.357,44 = 48,97 \text{ dias}\}$.

Destarte, há de ser lembrada a jurisprudência desta E. Corte que vem se formando no sentido de não serem aceitos débitos superiores a 30 (trinta) dias de arrecadação, porque de difícil contorno pela realização de superávits primários.

No mesmo sentido, pesa contra a Origem o fato de que não possuía suficiência financeira à quitação da dívida de curto prazo (índice 0,44).

Penso que, em parte, contribuíram para tais resultados as inúmeras falhas de controle expostas pela inspeção no laudo em exame.

Além disso, foi destacado pela fiscalização o cancelamento de restos a pagar não processados em R\$ 429.003,16, não suficientemente justificados pela defesa.

E, na mesma quadra, há de ser realçada a pendência de depósitos formais determinada nas contas de 2013 – TC-1915/026/13, para que a Origem aplicasse, após o trânsito em julgado daquela decisão, a importância de R\$ 970.186,08 não utilizada no setor educacional em 2013; conquanto, as justificativas prestadas tenham sido no sentido de que houve aplicação a maior no ensino geral.

Sendo dessa forma, a Origem deve ser alertada ao cumprimento das regras pertinentes à adequada gestão fiscal, sob os aspectos da formulação das peças orçamentárias, execução orçamentária e financeira, merecendo sérias advertências para a correção das deficiências de planejamento e execução, de tal sorte que seja perseguida e empregada melhor técnica na formulação do seu programa, coerente com a realidade arrecadatórias e às necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Além disso, deverá bem 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.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **APARECIDA, exercício de 2015**, 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



O r. parecer foi publicado em 11.01.18 (fls. 311/344).

Os Pedidos de Reexame foram interpostos em 22.02.18 e 06.03.18 respectivamente (fls. 350/351 e 354/383 e documentos que acompanham).

Nas razões do Recorrente Ernaldo Cesar Marcondes foi ressaltado que havia requerido a distinção no exame das contas, em separado, posto que assumiu a Chefia do Executivo por força de decisão judicial.

Afirmou que se manteve no cargo por cerca de 04 meses, e que a situação nem foi avaliada no r. parecer combatido.

E, nesse sentido, invocou que seja injusto que o Recorrente arque com as consequências por conduta que não deu causa; e, requereu que o apelo seja conhecido e que as contas de 2015 sejam analisadas de forma separada, com o consequente provimento do seu apelo.

O Recorrente Antonio Márcio de Siqueira disse que a E. Corte deixou de levar em consideração aspectos de suma importância que espelham a boa situação da gestão do exercício de 2015 do Município de Aparecida; e, que foram atendidos os principais vetores da Administração Pública.

Disse que na totalidade das despesas empenhadas no período constam R\$ 12.833.621,02 de empenhos não processados, os quais não poderiam comprometer as contas, devendo ser desconsiderados; que as alterações orçamentárias estão relacionadas a recursos vinculados a convênios firmados com o Estado e a União; que a análise sobre o mandato indica que o Recorrente atendeu ao princípio da gestão fiscal equilibrada; que em 2015 foi revertido o déficit orçamentário que vinha sendo apurado nos últimos anos, bem como reduzido o resultado financeiro negativo; que a análise das contas a partir de pontos exclusivamente isolados não se adéqua ao conceito de justiça; ainda, trouxe considerações sobre os índices e resultados alcançados no período; que mesmo desconsiderados os restos a pagar não processados o resultado orçamentário foi de superávit; propôs novo quadro, com a exclusão dos restos a pagar não processados, o qual indica que o índice de liquidez imediata de 0,85 e, também, que o déficit financeiro alcançaria menos de 01 mês de arrecadação; e, ainda sobre o tema, invocou precedentes em favor de sua tese.

No que toca aos precatórios disse que o Município realizou depósitos na quantia de R\$ 2.671.935,24, o que foi suficiente para atender a opção de pagamento; e, quanto ao ritmo adotado, que a Origem está adotando valor das alíquotas indicadas pelo E. TJESP; e, nesse sentido, pediu pelo provimento do apelo e emissão de parecer favorável sobre as contas.



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



A Assessoria Técnica entendeu pela impossibilidade de exclusão dos restos a pagar não processados, considerando que em não sendo cancelado, depreende-se que continuam a expressar condição de pagamento, nos termos do art.36 da Lei 4320/64.

Ratificando essa posição, a Assessoria Técnica trouxe precedente disposto no TC-1484/026/12 e TC-1655/026/13.

A respeito dos precatórios, lembrou que constou do r. voto atacado que impropriedades foram encontradas na contabilização do saldo do passivo judicial – divergência de valores entre as peças contábeis e o valor informado pelo TJESP, dificultando os trabalhos de fiscalização.

Disse a Assessoria Técnica que relativamente aos desacertos encontrados que resultam em valores que podem não refletir com fidelidade a real situação do passivo judicial, violando o princípio da evidenciação junto com o da transparência, pondo a perder a confiabilidade nos valores apresentados, não foi afastado o apontado, já que não carrou documentação necessária a comprovar a devida retificação e posterior acerto dos valores entre os setores da contabilidade e o E. TJESP.

Ainda suscitou alerta contido no manual básico desta E.Corte sobre os cuidados com o último ano de mandato, sendo uma das causas da emissão de parecer desfavorável o insuficiente pagamento de precatórios; e, em sendo assim, opinou pelo não provimento do apelo (fls. 388/390).

Ainda na Assessoria Técnica foi registrado que o exame das contas anuais é feito sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, razão pela qual propôs a rejeição do pedido preliminar arguido; e, no mérito, considerou que nada foi contestado, pela manutenção da decisão hostilizada.

Prosseguiu anotando que relativamente ao segundo recurso interposto, acompanhou a posição da Assessoria especializada, no sentido de que se mostra descabida a pretensão do interessado e, que não restaram resolvidos os desacertos verificados na contabilização do saldo do passivo judicial (fls. 391/392).

A i. Chefia de ATJ acompanhou o posicionamento de seus predecessores, pelo não provimento do apelo (fl. 393).

O d. MPC invocou precedente decidido no TC-308/026/14³, esclarecedor do porquê da impossibilidade de se desconsiderarem restos a pagar não processados em situações da espécie:

³ TC-308/026/14 – e. Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos - E. Segunda Câmara em 05.04.16. Decisão confirmada pelo E. Tribunal Pleno em 28.06.17 – sob relatoria do e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero – conforme excerto adiante do r. voto proferido:



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



“Mesmo que assim não fosse, o regime de competência considera que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64). E mais, o artigo 36 do mesmo diploma legal ressalta que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo -se as processadas das não processadas.

Da norma legal pressupõe -se, portanto, que toda dívida contraída, acaso não anulada, constitui passivo da entidade.

Se os restos a pagar não processados configurassem ausência de condição de pagamento, deveriam ser cancelados no encerramento do exercício. Uma vez não cancelados, depreende -se que continuam a expressar condição de pagamento.

Esse raciocínio extrai-se do artigo 58 da referida Lei nº 4.320/64, que preceitua que “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”.

Destaco, ainda, que esta c. Corte vem adotando este posicionamento, a teor do julgado nos TCs nº 002690/026/10, 001156/026/11, 001587/026/12 e 001976/026/12”. (realcei)

“Não basta, para desconstituir os déficits orçamentário e financeiro, a singela alegação de existência de restos a pagar não processados ou informação de pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores (já empenhados nos exercícios correspondentes) e de outras despesas obrigatórias que surgiram no exercício, inclusive decorrentes de decisões judiciais.

Isso porque, o principal motivo do parecer desfavorável foi o desatendimento às regras da responsabilidade fiscal. O § 1º do artigo 1º da LRF é claro ao preceituar que “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” (grifos nossos).

Compreende -se, portanto, que se pretende evitar o desequilíbrio por meio de uma gestão eficiente e eficaz. Todos os fatores (aí se incluem os restos a pagar de exercícios anteriores e todos os empenhos do exercício) devem ser considerados pelo gestor para evitar que as despesas superem as receitas e comprometam o desejado equilíbrio das contas.

A LRF preceitua, ainda, em seu artigo 9º que “ se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (grifos nossos) .

E, nesse sentido, conforme noticiado pela fiscalização, o Município foi alertado, no mês de junho do exercício examinado, a respeito da tendência ao descumprimento das Metas Fiscais.

Por oportuno, no que se refere à existência de restos a pagar não processados, considero que sua simples configuração não permite afastar resultados orçamentários ou financeiros negativos, já que eles ainda expressam obrigatoriedade de pagamento e referem -se a empenhos do exercício. Porém, discutível a questão quando se comprova a existência de recursos de convênios não recebidos, a impactar diretamente naqueles empenhos não processados.

Os restos a pagar de exercícios pretéritos, quitados em 2014, já haviam sido empenhados em anos passados, impactando os orçamentos correspondentes. De qualquer modo, reforço que devem ser considerados no planejamento da gestão”



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



Nesse sentido, o d. MPC pontuou que ante ao inequívoco desequilíbrio fiscal, o cenário compromete os demonstrativos anuais por desrespeito aos princípios do equilíbrio e da prudência, inerentes à boa gestão dos recursos públicos, remanescendo a violação ao art. 1º da LRF.

E, quanto aos precatórios, afirmou que foi destacado pela Assessoria Técnica a ausência de documentação comprobatória das alegações do Recorrente, impedindo que seja desconsiderado tal fundamento do parecer desfavorável; e, nesse contexto, devem ser valorados como incontroversos os motivos consignados no r. parecer atacado, no sentido de que não se vislumbra possibilidade de liquidação dos precatórios até 2020, são frágeis e inconsistentes os respectivos registros contábeis, devendo ser destacada a insuficiência do recolhimento.

Enfim, o d. MPC posicionou-se pelo não provimento do apelo (fls. 394/397)

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 14/11/2018

ITEM 049

Processo: TC-2480/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA

Responsável: Antonio Márcio de Siqueira – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 14.01.15 e 22.01 a 30.08.15

Responsável: Ernaldo Cesar Marcondes

Período: 15.01 a 21.01.15 e 31.08 a 31.12.15

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(es): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013, Graziela Nóbrega da Silva – OAB/SP 247.092, Tatiana Barone Sussa – OAB/SP 228.489, Camila Aparecida de Pádua Dias – OAB/SP 331.745, José Guilherme Corrêa Gomes – OAB/SP 344.502 e outros.

Aplicação total no ensino	26,93% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	76,78% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,94%
Transferências à Câmara	5,32%
Gastos com pessoal	53,57%
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Ritmo insuficiente à quitação até 2020
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,30 – R\$ 280.190,42
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 14.024.357,44)

	2015	2014
i-EGM	B	B

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte médio

Região Administrativa São José dos Campos

Quantidade de habitantes 35.363



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



Em preliminar,

Os apelos foram interpostos por partes legítimas, sob interesse processual e dentro do prazo estabelecido, disso compreendendo tempestividade (Parecer publicado em 11.01.18 (quinta-feira) – Pedidos de Reexame interpostos em 22.02 e 06.03.18).

Presentes as condições de admissibilidade, conheço dos apelos interpostos.

Mérito,

Primeiro, antes de adentrar nos principais pontos que alicerçaram a emissão do parecer desfavorável combatido, registro que em face dos princípios da unidade e anualidade, as contas são apreciadas dentro do exercício fiscal, com avaliação da execução orçamentária e financeira do período, sob a ótica do planejamento, transparência e responsabilidade, de tal sorte que não há como, eventualmente, fracionar a gestão, porquanto o resultado traduzido no parecer exarado se estende a todos os Gestores.

Depois, conforme instrução da matéria, realço que os motivos que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância relacionam-se à gestão dos precatórios e o ao desequilíbrio fiscal – marcado pela manutenção de elevado déficit financeiro e falta de liquidez ao pagamento das dívidas de curto prazo.

a) Sobre o primeiro, considerando que os bens públicos são inalienáveis e não comportam penhora, o sistema de execução das decisões judiciais transitadas em julgado contra a Fazenda Pública é feito pela constituição de precatórios.

Sendo assim, precatórios são títulos derivados de sentenças judiciais, os quais deverão ser enviados à entidade devedora, até 31 de julho, para serem alocados em seu orçamento e ser pagos até o final do exercício seguinte ao seu recebimento (art. 100, § 5º, da CF/88).

Ainda, no caso de Municípios, decisões judiciais que importam em valores abaixo de 30 salários mínimos (art. 97, § 12, II, do ADCT da CF/88) tem o tratamento de requisitórios de baixa monta, devendo ser quitados mediante sua apresentação.

Ocorre que a EC nº 62/09 provocou a cisão entre o Regime Ordinário e o Regime Especial de pagamento de precatórios.



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



O primeiro serve às entidades que não tenham estoque de dívida judicial e os créditos recebidos são pagos na conformidade destacada pelo art. 100 da CF/88.

O Regime Especial, ao contrário, serve às entidades que já estão em débito com dívida judicial e, desse modo, harmonizando fundamentos constitucionais, entre outros tantos, os de segurança jurídica e coisa julgada de um lado; e, na outra ponta, a necessidade de manutenção e continuidade da máquina administrativa e a reserva do possível, compreende o pagamento através de depósitos regulares efetuados pela Entidade devedora junto ao Tribunal de Justiça, Órgão responsável pela gestão dos débitos, realizados à razão de 1,5% da RCL anual (art. 97, § 2º, II, “b” do ADCT da CF/88) ou em prazo de até 15 anos (art. 97, § 1º, II, do ADCT da CF/88).

Logo, há uma profunda diferença entres os Regimes Ordinário e Especial – sendo que ao primeiro é exigido – para efeito de exame das contas anuais nesta E. Corte o pagamento dos precatórios apresentados em Mapa Orçamentário, somado aos requisitórios de baixa monta; ao segundo, exige-se o cumprimento dos valores e prazos estabelecidos pelo Órgão Gestor à sua quitação.

Enfim, no Regime Especial não há obrigatoriedade de quitação do total da dívida no período, mas redução gradual na conformidade da regra constitucional estabelecida.

Dito isso, no caso vertente a inspeção expôs quadro indicando que o saldo de precatórios devidos e não pagos até 31.12.14 atingia R\$ 10.418.482,99; e, enquadrado no regime especial de pagamento, o Município procedeu depósitos junto ao E. TJESP que atingiram R\$ 2.671.935,24.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2014 no BP (passivo)	10.418.482,99
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2014 no BP (ativo)	20.093,30
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2014	10.398.389,69
Mapa de Precatórios recebido em 2014 para pagamento em 2015	
Depósitos efetuados em 2015 (opção anual ou mensal)	2.671.935,24
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2015	2.309.459,05
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2015	8.109.023,94
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015	382.569,49
Saldo apurado em 31/12/2015	7.726.454,45

A fiscalização também destacou que o ritmo adotado não seria suficiente à quitação da dívida até 2020.



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



Mas o que é fundamental consiste nas censuras da fiscalização quanto à ausência de confiabilidade dos dados e, em especial, pela falta de informações e registros, inclusive, quanto ao Mapa de precatórios para o exercício de 2015.

“1. Saldo financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2015 R\$ 8.109.023,94, divergente do valor registrado em “Precatórios” R\$ 10.418.482,99 sem movimentação no período; (Fl. 320 do Anexo II)

2. Saldo das contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015 R\$ 382.569,49 divergente do valor registrado em “Depósitos Restituíveis e Valores a Curto Prazo” R\$ 1.429.801,74. (Fl. 91 do Anexo I)

Apesar de requisitado às fls. 02/08 do Anexo I, com ratificação de requisição às fls. 09-12 do Anexo I, a Origem não se manifestou nem consta no AUDESP mapa de precatórios para o exercício de 2015.

(...)

Necessário observar que apesar de ter depositado R\$ 2.671.935,24 em 2015, conforme documento à fl. 343/a do Anexo II, a Origem executou com dotação orçamentária do exercício apenas o valor de R\$ 1.416.992,05, considerado no cálculo acima de acordo com o extrator de dados AUDESP, Pentaho.

Conforme documento acostado à fl. 343 do Anexo II, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apurou uma insuficiência de recolhimento no valor de R\$ 523.188,23 para o exercício de 2015”.

Em sendo assim, demarcou a r. decisão combatida que os apontamentos sobre a gestão da dívida judicial prenderam-se à falta de ritmo adequado aos depósitos à sua liquidação até 2020; bem como, a existência de divergências na indicação dos depósitos, feitos em volume de R\$ 2.672.935,24, quando a dotação orçamentária era de apenas R\$ 1.416.992,05; e, com maior rigor, que havia sido destacada a insuficiência de recolhimento – pelo próprio E. TJESP – no valor de R\$ 523.188,23, bem como, a falta de informações suficientes à elucidação do ponto, muito embora tenham sido requisitadas.

Não vislumbro no apelo interposto os esclarecimentos necessários à relevação da matéria dos motivos que alicerçaram a rejeição das contas.

b) A gestão fiscal do Município se mostrou desequilibrada.

Muito embora tenha havido aumento da RCL em montante de 3,90% - R\$ 3.922.723,90, a efetiva arrecadação apresentou déficit de 7,23% - R\$ 6.785.641,41 em relação à receita prevista.



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



RCL 2014	RCL 2015	Variação %	Variação nominal
100.594.995,03	104.517.718,93	3,90	3.922.723,90

Lembro que as propostas orçamentárias – não obstante a análise do conjunto de fatores influentes sobre a arrecadação – a exemplo do PIB de 2013 (2,3%), 2014 (0,1%) e 2015 (-3,8%), também deveriam ser coerentes com o histórico do Órgão, sob pena de formulação de peça dissociada de sua realidade.

Lei 4.420/64

Art. 30. *A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.*

Aqui é importante ressaltar que a Municipalidade havia obtido a realização de receitas em 2014 - em valores absolutos - R\$ 92,2 mi⁴.

No entanto, a previsão de arrecadação para 2015 foi estabelecida em R\$ 100.696.900,00 – fortemente divorciada da conjuntura econômica e da própria capacidade arrecadatória do Município.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	103.179.900,00	98.117.382,43	-4,91%	104,48%
Receitas de Capital	4.765.000,00	2.948.927,78	-38,11%	3,14%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(7.248.000,00)	(7.155.051,62)	-1,28%	-7,62%
Subtotal das Receitas	100.696.900,00	93.911.258,59		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	100.696.900,00	93.911.258,59		100,00%
Déficit de arrecadação		6.785.641,41	-6,74%	7,23%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	91.128.429,70	81.998.433,32	-10,02%	87,58%
Despesas de Capital	14.292.823,41	8.368.056,23	-41,45%	8,94%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	3.300.000,00	3.300.000,00	0,00%	3,52%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(35.421,38)		
Subtotal das Despesas	108.721.253,11	93.631.068,17		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	108.721.253,11	93.631.068,17		100,00%
Economia Orçamentária		15.090.184,94	-13,88%	16,12%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	280.190,42		0,30%

Nesse sentido, ficou demonstrada que a peça orçamentária se apresentava além da capacidade arrecadatória do Órgão.

⁴ **Quadro extraído dos arquivos eletrônicos sobre o TC-388/026/14.**

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	97.740.550,00	94.754.178,32	-3,06%	102,71%
Receitas de Capital	4.000.000,00	4.314.412,07	7,86%	4,68%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(6.828.000,00)	(6.814.368,40)	-0,20%	-7,39%
Subtotal das Receitas	94.912.550,00	92.254.221,99		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	94.912.550,00	92.254.221,99		100,00%
Déficit de arrecadação		2.658.328,01	-2,80%	2,88%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	84.763.084,25	78.710.858,68	-7,14%	81,94%
Despesas de Capital	22.297.477,92	14.280.045,65	-35,96%	14,87%
Reserva de Contingência	50,00		-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	-	189.764,87	#DIV/0!	0,20%
Repasse de duodécimos à CM	2.964.000,00	2.964.000,00	0,00%	3,09%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	-	-	#DIV/0!	0,00%
Dedução: devolução de duodécimos		(90.223,75)		
Subtotal das Despesas	110.024.612,17	96.054.445,45		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	110.024.612,17	96.054.445,45		100,00%
Economia Orçamentária		13.970.166,72	-12,70%	14,54%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.800.223,46)		4,12%



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



E, em tese, orçamentos superestimados dão margem à emissão de empenhos sem lastro financeiro, contratando dívida a descoberto.

Já se disse que a lei orçamentária é **“a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”** (conforme Ministro Carlos Ayres Britto - STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92), exatamente porque é o instrumento de aplicação dos recursos públicos em favor da comunidade.

Ademais, o orçamento foi alterado por meio da abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições que atingiram R\$ 20.433.476,99 – correspondente a 17,99% da despesa fixada inicialmente.

Antes autorizada a despesa em R\$ 100.696.900,00, passou a R\$ 108.721.253,11, conquanto a receita se mostrasse aquém das expectativas iniciais e não houvesse reservas financeiras do exercício anterior.

Logo, a elaboração e execução de peça divorciada da realidade tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade e de todo conjunto de regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais que apontam à sua formulação.

Bem por isso a r. decisão atacada destacou que **“não sem razão puderam ser observadas deficiências nos resultados alcançados na avaliação da saúde e ensino”**, determinando que a Origem procedesse com maior rigor na formulação da peça orçamentária.

Quanto à execução orçamentária propriamente foi observado que o Município obteve superávit de 0,30% - ou seja, as receitas realizadas superaram as despesas executadas em R\$ 280.190,42.

Mas o que é importante é que esse resultado foi insuficiente à reversão do desequilíbrio fiscal instalado no Município.

Isso porque o resultado da execução financeira foi negativo em R\$ 14.024.357,44, mantendo a situação deficitária que o Município se encontrava no exercício anterior.

Resultados	2014	2015	%
Financeiro	(17.282.648,56)	(14.024.357,44)	18,85%
Econômico	8.190.215,59	11.639.250,16	42,11%
Patrimonial	10.331.188,90	21.215.884,73	105,36%

Esse saldo negativo foi bastante expressivo e representou 48,97 dias de arrecadação da RCL no período.



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



RCL – 2015	RCL/dia	Déficit financeiro/ RCL/dia
104.517.718,93	286.349,91	(14.024.357,44)
		48,97

Sendo assim, o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,44), uma vez que detinha apenas R\$ 0,44 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	8.171.463,36	8.132.249,17	7.518.624,98	8.785.087,55
Restos a Pagar Não Processados	11.727.597,16	5.853.235,76	4.747.211,90	12.833.621,02
Depósitos	75.331,10	2.856.440,60	1.457.777,40	1.473.994,30
Consignações	1.585.225,02	20.424.577,14	22.004.324,86	5.477,30
Outros	1.987.591,13	90.714.701,02	85.762.773,71	6.939.518,44
Total	23.547.207,77	127.981.203,69	121.490.712,85	30.037.698,61
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	23.547.207,77	127.981.203,69	121.490.712,85	30.037.698,61
Índice de Liquidez Imediata	Ativo Financeiro	10.914.659,74	0,44	
	Passivo Financeiro	24.939.017,18		

Adentrando nas razões do recurso propriamente dito quanto aos restos a pagar não processados, observa-se que essa rubrica atingia R\$ 12.833.621,02.

No entanto, ainda que descontados do Passivo Financeiro – R\$ 24.939.017,18 – o resultado também indicaria déficit e indisponibilidade ao pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Acompanhado pela instrução da matéria pela Assessoria Técnica e d. MPC, penso que não há como desconsiderar débitos compromissados e regularmente inscritos na contabilidade, como deseja o Recorrente, sob pena de anular o conteúdo das peças formuladas e entregues à avaliação do controle externo.

Sobre a questão penso que os argumentos de apelo poderiam, eventualmente, ser aceitos em duas situações, quais sejam, pela anulação posterior dos empenhos não processados ou, pelo superávit financeiro registrado no exercício posterior - marcado pelo ingresso financeiro atrasado dos reclamados convênios.

Ou seja, se os recursos efetivamente não foram transferidos, melhor caminho seria a anulação dos empenhos não processados, de tal sorte com reflexos nos índices do exercício seguinte; e, ao contrário, em sendo entregues os recursos financeiros no ano posterior, naturalmente deveriam cobrir o débito inscrito ou, ao menos, ser mantidos em conta até a sua utilização.

No caso, avalio que não foram apresentados comprovantes de cancelamento dos empenhos não processados, de tal sorte devendo compor a contabilidade, balanços e percentuais obtidos.



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



Ademais, acresço que reforça minha convicção observar do quadro firmado pela fiscalização para as contas de 2016 (TC-4342.989.16), que houve redução da capacidade de pagamento a curto prazo⁵.

Desse modo, tendo em vista a manutenção do saldo negativo, superior a 30 dias da RCL, somado às deficiências de planejamento e execução orçamentária, avalio que há motivação suficiente à manutenção da rejeição das contas, posto que não houve estrita observância aos preceitos fiscais no tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, à eliminação do estoque de dívida constituída.

Nesse sentido, voto pelo NÃO PROVIMENTO DO APELO, a fim de manter o PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas, reforçando as advertências e recomendações antes lançadas.

É como voto.

GCCCM/25

⁵ **TC-4342.989.16**

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	9.136.557,08	8.877.604,17	7.893.781,88	10.120.379,37
Restos a Pagar Não Processados	12.482.151,49	5.832.046,09	6.536.732,66	11.777.464,92
Consignações	5.477,30	9.605.347,71	9.555.339,65	55.485,36
Depósitos	1.473.994,30	39.621,45	36.495,58	1.477.120,17
Outros	1.840.837,01	111.692.625,22	105.399.362,53	8.134.099,70
Total	24.939.017,18	136.047.244,64	129.421.712,30	31.564.549,52
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	24.939.017,18	136.047.244,64	129.421.712,30	31.564.549,52
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	6.691.658,09	0,29	
	Passivo Financeiro	23.453.951,29		