



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

25-08-10

CFA

=====

TC-001843/026/08

Município: Panorama.

Prefeito: José Milanez Júnior.

Exercício: 2008.

Requerente: José Milanez Júnior - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 04-05-10, publicado no DOE de 09-06-10.

Advogados: Lincoln Fernando Bocchi e Adriana Aparecida Fernandes Barbosa.

Acompanham: TC-001843/126/08, TC-042828/026/08, TC-045541/026/08 e TC-007669/026/10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 04-05-10, a Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PANORAMA**, exercício de 2008.

Para tanto censurou:

a) o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

b) o descumprimento da sistemática de quitação dos precatórios judiciais, afrontando os artigos 100, § 1º, da Constituição e 78 do ADCT-CF (cf. Emenda n. 30/00);

c) o descumprimento do artigo 1º, § 1º, da LRF;

d) outras falhas nos itens: "Planejamento e Execução Física" (a falta de cautela na concessão de autorização para abertura de créditos suplementares concorre, como aconteceu no caso, para o desequilíbrio das contas); "Índice Paulista de Responsabilidade Social" (a defesa não nega a piora nos índices); "Programação Financeira" (medidas posteriores ao período em exame não melhoram estas contas); "Ordem Cronológica de Pagamentos" (não há prova da adequada publicação das justificativas); "Pessoal" (a defesa admite que no período não foram recolhidas corretamente as contribuições ao FGTS), "Transparência da Gestão Pública" e "Recomendações do Tribunal".

1.2 Inconformado, o Prefeito Responsável apresentou pedido de reexame, com documentos (fls. 358/379).

Sustentou que, diante da supremacia do interesse público e do princípio da continuidade dos serviços, a vedação do artigo 42 da LRF não alcança as despesas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

corriqueiras da atividade administrativa, necessárias para cumprir mandamentos constitucionais, como o direito à educação básica, à saúde pública e à regular prestação dos serviços públicos. Nesse sentido decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado, na apelação cível n. 386.385-0-00:

não houve violação a tal diploma legal, porquanto, na hipótese dos autos, não se contraiu obrigação de despesa que, na sequência, não foi cumprida parcial ou integralmente. Em se tratando de pagamento futuro de verbas com os servidores públicos e com energia elétrica, correios, água, telefone e fornecedores (material de escritório, alimentos etc.), resta evidente que as respectivas obrigações já haviam sido, muito antes, contraídas e que, nos dois últimos quadrimestres do mandato do réu, apenas se deu continuidade a elas.

No caso concreto, deduzido do total das despesas contraídas entre 1º-05 e 31-12-08 (R\$ 2.487.401,57) o valor da folha de pagamento, encargos e energia elétrica (R\$ 1.485.155,33), apura-se a existência, em 31-12-08, de despesas a considerar de R\$ 1.002.246,24, inferiores à disponibilidade de caixa (R\$ 1.065.087,18), demonstrando o pleno cumprimento do artigo 42 da LRF.

Em relação aos "Precatórios", ressaltou que, pelos cálculos da Prefeitura, seu saldo era diverso do apontado pela auditoria, correspondendo o mínimo a ser quitado no exercício a R\$ 85.930,00. A insuficiência de R\$ 31.747,69, em relação ao apurado pela auditoria, provém do fato de não saber a Municipalidade, ao certo, qual o valor de sua dívida, tanto que já enviou ofício ao E. Tribunal de Justiça, solicitando uma listagem completa dos precatórios. Ademais, a insuficiência é de pequeno valor, podendo ser relevada, como decidido no TC-1421/026/04. A tudo acresce que o Colendo Supremo Tribunal Federal vem entendendo que, para decretação de intervenção no Município, "o descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável", entendimento que deve ser aplicado no caso em exame, pois a rejeição das contas também é uma sanção. A orientação vale, sobretudo, quando se verifica, como na hipótese, o esforço da Administração para honrar suas dívidas, realizando, no exercício, pagamentos de precatórios em valor superior aos dos inscritos no período.

Quanto ao desequilíbrio das contas, o recurso sustentou que o déficit registrado (de R\$ 274.254,07) decorreu de não se consumarem os repasses de recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

previstos em convênios firmados com os Governos da União e do Estado, com contrapartida do Município (R\$ 39.983,31), bem como do grande dispêndio (R\$ 640.534,47) com os serviços de saúde, em prol da comunidade. As despesas visaram, portanto, ao bem da coletividade, finalidade da administração pública. Merece consideração, ainda, a peculiaridade do déficit orçamentário, de 1,4%, estar em patamar admitido pela jurisprudência do Tribunal.

Nada alegou o recurso a respeito das outras falhas existentes nas contas.

1.3 Para a Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 383/384), o recurso reitera os argumentos da defesa, já rejeitados. Subsistem o insuficiente pagamento de precatórios, o déficit financeiro e o descumprimento do artigo 42 da LRF.

A Unidade Jurídica (fls. 385/387) e a Chefia do órgão (fl. 388) não dissentiram.

1.4 Outra não foi a conclusão da SDG (fls. 389/390).

Considerou bem demonstrado que o pagamento mínimo de precatórios era de R\$ 117.677,69, mas foram quitados apenas R\$ 85.930,00.

O mesmo pode ser dito em relação ao descumprimento do artigo 42 da LRF. O Município agravou a situação de iliquidez, que era de R\$ 3.044.957,38 em 30-04-08 e passou para R\$ 3.282.856,28 em 31-12-08, a demonstrar a realização de despesa sem a devida disponibilidade financeira.

A situação é agravada pelo déficit orçamentário de 1,4%, não suportado por superávit financeiro anterior e, sobretudo, o elevado déficit financeiro de R\$ 3.224.873,72, maior ainda que o registrado no exercício anterior, aliado ao aumento do endividamento de longo prazo. *"A decisão combatida não poderia ter sido mais clara quando evidenciou que esses números revelam o desequilíbrio das contas e o não atendimento ao princípio da responsabilidade fiscal".*

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 09-06-10 (fls. 356/357), de modo que é tempestivo o recurso, interposto em 06-07-10 (fls. 358/379).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento do apelo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO - MÉRITO

3.1 As informações e documentos constantes dos autos não permitem dar provimento ao recurso.

3.2 No que se refere ao crescimento da indisponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do exercício (LRF, artigo 42), a Auditoria (fl. 43) e o acórdão condutor do julgamento recorrido (fl. 352) apontaram a seguinte situação:

	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-04-08	868.573,58
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30-04-08	1.836.944,30
(-) Empenhos Liquidados em 30-04-08	2.076.586,66
Iliquidez em 30-04-08	-3.044.957,38
Disponibilidade de Caixa em 31-12-08	1.065.087,18
(-) Saldo dos Restos a Pagar em 31-12-08	4.347.943,46
Iliquidez em 31-12-08	-3.282.856,28
Aumento da Iliquidez em	7,81%

O descumprimento do artigo 42 da LRF é evidente, pois nos últimos oito meses da gestão o Prefeito fez crescer em 7,81% a iliquidez financeira do Município. As despesas da Administração, rotineiras ou não, devem, todas, se submeter aos recursos orçamentários e financeiros existentes. Não há como excluí-las do cálculo, eis que elas também terão que ser pagas. Não se coaduna com os princípios da responsabilidade fiscal permitir que, ao argumento de que as despesas são rotineiras, a Administração possa gastar livremente com despesas rotineiras, transferindo para o orçamento e para a gestão seguintes o ônus de arcar com os pagamentos correspondentes. Despesas rotineiras, exatamente porque continuamente realizadas, são pagas com recursos da programação orçamentária em curso. O aumento da indisponibilidade financeira nos últimos oito meses do mandato indica, necessariamente, a realização de despesas sem sintonia orçamentária, cujo pagamento é transferido, ao final do mandato, para a gestão futura, prejudicando as contas correspondentes. No caso concreto, essa situação é agravada pela circunstância de que, durante o exercício, esta Corte expediu, no processo de acompanhamento da gestão fiscal em anexo (TC-1843/126/08), diversos alertas, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

meses de abril (fl. 13), maio (fl. 15), junho (fl. 19), julho (fl. 22), agosto (27), setembro (fl. 48) e outubro (fl. 54), a respeito da necessidade de adoção de medidas corretivas especialmente a limitação de empenho e programação financeira em atendimento ao artigo 9º da LRF. Ainda assim, nenhuma providência adotou o Prefeito para contingenciar suas despesas e ajustá-las à realidade do Município.

As explicações do Prefeito são as mesmas apresentadas anteriormente, absolutamente insuficientes.

A respeito, esta Corte tem entendimento pacífico, assim sintetizado nos autos TC-1529/026/04, Prefeitura de Nova Aliança, 1ª Câmara, em 14-02-06:

Há que se considerar, apenas, se, no período de 30-04 a 31-12 do último ano do mandato, o Executivo fez, ou não, crescer a insuficiência financeira para cobertura de obrigações assumidas para liquidação, parcial ou total, no exercício seguinte. O que o preceito proíbe é que o Administrador, nos últimos dois quadrimestres do mandato, preocupado com o processo eleitoral já instalado ou simplesmente acomodado em relação ao futuro do Município, concorra para o crescimento do estoque das obrigações a pagar, sem a contrapartida de recursos disponíveis em caixa.
(...)

O artigo 42 condena apenas o aumento, nos últimos oito meses do mandato, da dívida de curto prazo para patamar superior ao verificado no 1º quadrimestre; se houver aumento nesse período, estará comprovado o não atendimento ao dispositivo legal; caso contrário, ocorrendo diminuição, não cabe falar em descumprimento do citado artigo.

(...) o importante é verificar se no final do mandato, o Administrador buscou prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. É essa a análise que importa, quanto a esse preceito.

No caso concreto, ao deixar de contingenciar as despesas, para impedir o crescimento da indisponibilidade financeira do Município, o Prefeito Responsável descumpriu o artigo 42 da LRF, praticando ação tipificada como crime pela Lei n. 10.018, de 2.000.

3.3 Em relação aos "Precatórios", a Auditoria (fl. 26) e o voto condutor (fl. 352) da provisão recorrida constataram a seguinte situação dos precatórios judiciais no exercício:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exercícios	2007	2008
Receita Corrente Líquida	R\$ 14.449.964,12	R\$ 16.717.743,93

	Valor - R\$	% RCL
Saldo de Precatórios Apresentados em 2007	519.048,84	3,59
Requisitórios de Baixa Monta Incidentes em 2008	65.772,81	
10% Saldo Advindo do Exercício Anterior	51.904,88	
Valor que Deveria ser Pago no Exercício	117.677,69 ¹	
Valor Efetivamente Pago no Exercício	85.930,00 ²	
Saldo de Precatórios para o Exercício Seguinte	498.891,65 ³	2,98

Como se verifica, no exercício em exame (2.008), o Município sumariamente ignorou o sistema constitucional que impõe ao Poder Público o pagamento de seus débitos (Constituição, artigo 100; ADCT, artigo 78). A dívida de precatórios não foi devidamente considerada pela

1 Esta Corte assentou o entendimento de que o cumprimento da sistemática constitucional de quitação dos precatórios exigia, à época, o pagamento, no exercício, de valor equivalente a, pelo menos, o da totalidade do mapa orçamentário do exercício (no caso, R\$ 65.772,81), mais 10% do estoque anterior (na hipótese, R\$ 51.904,88, a totalizar R\$ 117.677,69). Trata-se de entendimento que, na verdade, é condescendente com a Administração; atribui a todo o estoque de precatórios o tratamento previsto apenas para os não alimentares que tenham sido constituídos antes da edição da Emenda Constitucional n. 30/2000; alinha-se, assim, à reiterada indicação do Colendo Supremo Tribunal Federal de que deve ser observada, no caso, a "reserva do possível", evitando exigência de pagamento que impossibilite a Administração de desempenhar suas atividades essenciais.

2 A Prefeitura informou o valor pago no exercício (fls. 213/215 do Anexo):

Precatórios – Credor	Nº	Pago até 31-12-08	Parcelas
Antonio dos Santos	518/00	4.200,00	31-01 a 02-07-08
José Costa e Outros	509/00	21.590,00	22-08 a 30-12-08
Jesus Bento Coutinho	492/00	30.420,00	11-04 a 12-12-08
Israel Calmon Martins e Outros	820/00	14.750,00	02-04 a 30-12-08
Valdenor Brugnaro	819/00	14.260,00	23-04 a 30-12-08
Eduardo dos Santos Pereira	588/97	710,00	11-07-08
Total		85.930,00	

3 No relatório de auditoria das contas de 2007, a Fiscalização destacou "o incorreto lançamento, no balanço patrimonial (fl. 40 do Anexo I), de parcelamento com a empresa Elektro, no valor de R\$ 197.942,98, como fazendo parte dos precatórios". O equívoco não se repetiu nas contas de 2.008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração, que realizou pagamento insuficiente, de apenas R\$ 85.930,00. Os credores, que não podem recorrer aos procedimentos executórios típicos do Direito Privado, foram desconsiderados. Igualmente desconsiderado foi a atividade judicial que precede a expedição de precatórios ao Poder Público.

Esse descumprimento de sistema constitucional é irregularidade grave. Contraria a Carta Política do País. Desconsidera a atividade do Poder Judiciário. Deixa os credores enfraquecidos e propensos a acordos desonrosos. Por isso, compromete as contas.

3.4 Também ficou bem caracterizado o descumprimento do artigo 1º, § 1º, do LRF.

O balanço orçamentário (fl. 4, Anexo) noticia que houve, no período, excesso de arrecadação de R\$1.255.052,60 (6,84% da receita prevista, de R\$ 18.342.000,00).

Mesmo assim, e em que também pese o insuficiente pagamento de precatórios judiciais, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 274.254,07 (1,40% da receita arrecadada, de R\$ 19.597.052,60). Esse déficit não foi coberto pelo resultado financeiro anterior, que apresentara déficit de R\$ 2.981.687,40 (fl. 30); ao contrário, ele serviu para fazer crescer o déficit financeiro de 2008, lançado no balanço patrimonial consolidado (fl. 13, Anexo), de R\$3.224.623,72, o que corresponde a acréscimo de 8,15% em comparação ao resultado de 2007 (R\$ 2.981.687,40 - fls. 8/12 do Anexo), a implicar insuficiência financeira de R\$ 3.199.347,83⁴.

O estoque de restos a pagar cresceu 24,27% em relação a 2007, de R\$ 3.498.588,89 para R\$ 4.347.943,46.

No que se refere ao endividamento, a dívida flutuante cresceu 24,99% (de R\$ 3.498.807,90 para R\$ 4.373.219,35) no período.

O endividamento total do Município somou, em 2008, R\$ 9.358.636,55, 55,98% da receita corrente líquida (R\$ 16.717.743,93).

Os resultados (orçamentário e financeiro) deficitários, o aumento do endividamento de curto prazo, bem como a insuficiência financeira frente aos restos a pagar, demonstram a ausência do devido acompanhamento da gestão orçamentária e levam a concluir que a Prefeitura não deu cumprimento ao artigo 1º, § 1º da LRF. A situação se

⁴ Restos a pagar R\$ 4.347.943,46.
Disponibilidade financeira R\$ 1.148.595,63.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

agrava tendo em vista que, a exemplo do ocorrido com o crescimento da indisponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres de 2008 (item 3.2, *supra*), a Prefeitura fez ouvidos moucos aos alertas que lhe foram dirigidos por este Tribunal (abril, fl. 10; junho, fl. 17; outubro, fl. 52 - TC-1843/126/08), tendo em vista a situação financeira desfavorável, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF.

3.5 Outras falhas — “Planejamento e Execução Física”, “Índice Paulista de Responsabilidade Social”, “Programação Financeira”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Pessoal”, “Transparência da Gestão Pública” e “Recomendações do Tribunal” — estão bem caracterizadas no relatório da Auditoria e não foram abordadas pela defesa. Assim, elas reforçam a manutenção do parecer desfavorável às contas.

3.6 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e nego provimento ao recurso.

Sala das Sessões, 25 de agosto de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO