



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 16/10/2019

ITEM Nº 023

TC-025168.989.18-4 (ref. TC-003922.989.16-5)

Município: Iracemápolis.

Prefeito(s): Valmir Gonçalves de Almeida.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Valmir Gonçalves de Almeida – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 11-09-18, publicado no D.O.E. 30-10-18.

Advogado(s): Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Marcelo Miranda Araujo (OAB/SP nº 209.763) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-10 – DSF-II.

Em análise **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Valmir Gonçalves de Almeida, Ex-Prefeito Municipal de Iracemápolis, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2016, emitido pela C. Primeira Câmara, em Sessão de 11/09/2018¹ (evento 103.3 do TC-003922.989.16-5).

Os fundamentos que alicerçaram a reprovação da matéria se relacionam ao déficit dos resultados fiscais, à falta de aplicação da parcela diferida do FUNDEB, à insuficiente quitação dos Precatórios do exercício, à inadimplência frente aos Encargos Sociais e ao descumprimento das vedações aplicáveis ao último ano de mandato (art. 42 da LRF, despesas com publicidade e alterações remuneratórias acima da inflação do período).

Assim foram abordadas tais impropriedades na decisão combatida:

IV – Em que pesem os pontos até então abordados, as contas se ressentem de falhas graves que, quer isoladamente, quer no seu conjunto, se revelam suficientes para o comprometimento da matéria.

A instrução processual revelou uma acentuada precarização do conjunto dos resultados econômico-financeiros, os quais caminharam em sentido oposto à gestão fiscal responsável preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000.

¹ Composta pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Presidente, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, e pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Nessa linha, observa-se que a execução orçamentária apresentou resultado deficitário de R\$ 5.761.011,95, equivalente a 8,52%, o qual não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior.

Esse cenário desfavorável decorreu de diversos desacertos na gestão das receitas e despesas municipais, evidenciados pelo insuficiente esforço para a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e pela abertura de créditos adicionais que totalizaram R\$ 35.879.041,24, correspondendo a 49,29% da despesa inicialmente fixada, panorama que não apenas descaracterizou consideravelmente o orçamento aprovado, como provocou desequilíbrio das contas e excedeu a autorização inserida na Lei Orçamentária de 2016, limitada a 20%.

Também se mostrou irregular a abertura de créditos adicionais, com base em excesso de arrecadação que não se concretizou, contrariando as disposições do inciso II do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Como consequência, o déficit da execução orçamentária aprofundou o já combalido resultado financeiro vindo do exercício anterior, que passou de -R\$ 6.173.709,02 para -R\$ 9.126.666,10, com variação de 47,83%. E, conforme destacado por ATJ, os resultados deficitários não vieram acompanhados de mecanismos de sustentação que afastassem seus efeitos negativos para os exercícios vindouros, representando mais de um duodécimo da arrecadação municipal do período [NR: RCL de 2016 = R\$ 61.696.046,39 / 12 = R\$ 5.141.337,20].

Em retrospecto, verifica-se que a situação dos indicadores financeiros vem piorando ao longo dos últimos anos, impactados por sucessivos déficits orçamentários, sem que se observe o compromisso do gestor com o equilíbrio das finanças públicas.

Resultado	2013	2014	2015	2016	
Orçamentário	(R\$ 101.958,98)	(R\$ 2.431.745,20)	(R\$ 4.745.008,85)	(R\$ 5.761.011,95)	Var. % 2014-16
Financeiro	R\$ 517.700,40	(R\$ 1.895.404,71)	(R\$ 6.173.709,02)	(R\$ 9.126.666,10)	1.862,92%

Nota-se que o responsável não impugnou os cálculos efetuados pela fiscalização, nem contestou os déficits indicados, limitando-se a afirmar que eles decorreram do cenário macroeconômico e da necessidade de dar continuidade a despesas inadiáveis da Administração. Todavia, conforme evidenciado na instrução da matéria, a Origem experimentou um crescimento de R\$ 7.401.295,59 (13,63%) em sua Receita Corrente Líquida e foi alertada, por quatro vezes pelo Sistema AUDESP, a respeito do descompasso entre receitas e despesas, sem que fosse adotada a limitação de empenho e movimentação financeira estatuída pelo art. 9º da LRF.

Também negativa a situação da Dívida de Curto Prazo, que apresentou crescimento de 56,42%, deixando a Prefeitura em situação de profunda iliquidez para enfrentar seus compromissos mais imediatos (índice de 0,28). Veja-se, nesse sentido, que ela dispunha de pouco mais de R\$ 3,6 milhões em recursos financeiros para honrar saldo superior a R\$ 8,8 milhões em Restos a Pagar Processados, que representam compromissos líquidos e certos em favor de seus credores, culminando, inclusive, com a quebra injustificada da cronologia das exigibilidades e a efetiva inadimplência frente aos compromissos assumidos, conforme noticiado nos expedientes eTC-223.989.17-9 e eTC-7841.989.17-1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Igualmente desfavorável o crescimento de 140,84% da Dívida Fundada, decorrente da assunção de novos parcelamentos de encargos sociais e de dívida contratual com a Elektro Eletricidade e Serviços, restando saldo superior a R\$ 20,1 milhões para ser pago pelas gestões futuras.

O resultado econômico, negativo em mais de R\$ 25 milhões, causou diminuição patrimonial da ordem de 109,37%, figurando um Passivo a Descoberto de R\$ 2,1 milhões ao final do exercício.

No que tange ao investimento dos recursos do **FUNDEB**, observa-se que, embora o Município tenha comprovado a utilização de mais de 95% das receitas até o final do ano em exame, ele não providenciou a aplicação da parcela diferida até o primeiro trimestre do ano seguinte, nisso descumprindo o § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Segundo consta do laudo de inspeção, a Prefeitura recebeu R\$ 7.367.058,91 em receitas do Fundo, às quais se somaram R\$ 26.634,27 em rendimentos de aplicações financeiras, totalizando R\$ 7.393.693,18. Desse montante, foram efetivamente empregados, dentro do ano de 2016, R\$ 7.198.816,69, equivalente a 97,36% do total, ficando R\$ 194.876,49 em Restos a Pagar Processados para 2017, conforme demonstrado abaixo (*documentação do evento 38.45*):



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

AUDESP

Aplicação com Recursos do FUNDEB

	Dotação Atualizada (para o Exercício)		Despesa Empenhada (até o Período)		Despesa Liquidada (até o Período)		Despesa Paga (até o Período)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB								
TOTAL	10.877.754,57	123,19 %	7.393.693,18	100,00 %	7.393.693,18	100,00 %	7.198.816,69	97,36 %
MAGISTÉRIO	7.715.057,12	87,37 %	5.275.651,17	71,35 %	5.275.651,17	71,35 %	5.174.228,07	69,98 %
OUTRAS	3.162.697,45	35,62 %	2.118.042,01	28,65 %	2.118.042,01	28,65 %	2.024.588,62	27,38 %

Todavia, apurou a fiscalização que a Origem não procedeu ao pagamento do saldo remanescente até 31/03/2017, existindo R\$ 109.025,78 pendentes de quitação em 01/04/2017, dos quais R\$ 40.973,31 ainda figuravam inadimplidos até o final dos trabalhos *in loco*. A defesa, por outro lado, nada comprovou a respeito da regularidade do tema.

Submetida ao Regime Especial, a Prefeitura não providenciou suficiente depósito da parcela de **Precatórios** devida no exercício.

Conforme anotado, foram vertidos R\$ 1.053.555,22 em depósitos às contas vinculadas do Tribunal de Justiça, emergindo, contudo, uma insuficiência de R\$ 39.373,24.

Em razão disso, o Exmo. Sr. Desembargador Dr. Aliende Ribeiro, coordenador do DEPRE/TJSP, acolheu os cálculos do setor responsável e concluiu que "Quanto à verificação da suficiência dos depósitos efetuados nas contas abertas pelo Tribunal de Justiça, os depósitos mensais referentes ao exercício de 2016, feitos pelo Município de Iracemápolis, para quitação do parcelamento deferido à fl. 1216, conforme levantamentos técnicos feitos pelo DEPRE, revelaram-se INSUFICIENTES, no valor de R\$ 39.373,24", determinando, por consequência, que a diferença fosse depositada no prazo de 15 dias, o que foi providenciado apenas em 31/03/2017 (*documentação de fls. 25/26 do evento 38.82*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Tal situação não apenas destoava da sistemática estabelecida pela Emenda Constitucional nº 62/2009, à época em processo de modulação, e do princípio da anualidade que orienta a análise das contas, como constitui reincidência do Município na não quitação de suas obrigações judiciais, estando tal mácula dentre os fundamentos que culminaram com a emissão de parecer desfavorável sobre suas contas de 2015:

Já no tocante aos precatórios, as razões de apelo, reforçadas em sustentação oral e por documentação complementar de fls. 264/296, não afastam a constatação de ausência de pagamento de parte dos débitos (parcelamento referente a dívidas de 2014 e valor devido no exercício – regime especial anual), posto que, embora noticiem que a Prefeitura contestou o montante devido no período em apreciação (2015), comprovam apenas a realização de acordo de parcelamento referente a obrigações incidentes no ano seguinte (2016).

Conforme bem destacou o Ministério Público de Contas ‘a documentação juntada pela Defesa refere-se a acordo realizado junto ao DEPRE para quitar insuficiências dos meses de março, abril e maio de 2016, no valor de R\$ 318.129,65, conforme constou de certidão acostada à fl. 268-A. Aliás, tal acordo sequer foi honrado pela gestão em apreço, eis que os depósitos mostraram-se insuficientes no valor de R\$ 39.373,24 (fls. 285/286)’.

Com efeito, o Recorrente não apresentou qualquer documento que comprovasse providência resolutiva para a inadimplência apontada pela Fiscalização no exercício em análise (2015), tampouco há evidências de que a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos (DEPRE) tenha acolhido a contestação dos valores devidos no período. (Processo TC-2170/026/15. Pedido de Reexame nas Contas Anuais do Exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de Iracemápolis. Parecer do e. Plenário, em sessão de 18/07/2018. Relator Substituto de Conselheiro Antônio Carlos dos Santos. DOE de 01/08/2018)

Destaco, ademais, que não foram apresentados documentos que comprovem a regularização da matéria junto ao DEPRE.

A instrução também revela falhas na gestão dos **Encargos Sociais**, já que anotada a inadimplência das contribuições devidas ao INSS, ao FGTS e ao PASEP.

Nesse sentido, a Comuna deixou de recolher a totalidade dos encargos devidos ao INSS, registrando-se, por outro lado, que ela aderiu aos termos dos parcelamentos inaugurados pelas Medidas Provisórias nº 766 e 778.

Discussões havidas no e. Plenário ao analisar Pedidos de Reexame interpostos nos processos TC-497/026/14, TC-553/026/14 e nas próprias contas de 2015 dessa Prefeitura (TC-2170/026/15) fixaram o entendimento de que a Medida Provisória nº 778/2017, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.485/2017, autorizou os entes federativos a (re)parcelarem seus débitos previdenciários vencidos até 30/04/2017 junto à Secretaria da Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, considerando, desse modo, que a adesão ao Refis Especial afasta a impropriedade aqui anotada.

Ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, mas em homenagem à coesão jurisprudencial desta Corte, aplico o entendimento firmado em sede plenária para afastar tal ocorrência do bojo das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Apesar disso, persistem as irregularidades atinentes à inadimplência municipal junto ao FGTS (*competências de julho a dezembro – R\$ 980.827,14*) e ao PASEP (*competências de abril a dezembro – R\$ 502.580,65*), ensejando a assunção de parcelamentos sob a égide de legislação ordinária.

A ocorrência aqui não é nova, anotando-se que a Prefeitura já registrava obrigações parceladas junto ao PASEP em seu passivo permanente ao final de 2015, no valor de R\$ 581.768,20, caracterizando contumácia e desídia do responsável na gestão desse tópico, contribuindo para o comprometimento dos demonstrativos.

Por fim, trato do descumprimento das **Vedações Aplicáveis ao Último Ano de Mandato**.

O quadro elaborado pela fiscalização demonstrou que a Prefeitura não conduziu com zelo suas disponibilidades financeiras no último ano de mandato, ampliando sua iliquidez de R\$ 6.819.697,11 em 30/04/2016 para R\$ 9.048.424,40 no encerramento de dezembro, com ofensa ao disposto no **artigo 42 da LRF**. Isso, a despeito dos sete alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto a uma possível ofensa à normal fiscal em análise.

Embora a defesa tenha buscado descaracterizar a falha, alegando a existência de disponibilidades para quitação dos compromissos assumidos a partir de maio, tais assertivas não foram corroboradas pela Assessoria Técnica especializada, que bem destacou o entendimento desta Casa, estampado em seu manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, onde se anota que “*Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte*” (2012, p. 34).

Vale ainda mencionar que é pacífica a jurisprudência desta e. Corte que considera que o descumprimento do comando fiscal em tela é causa bastante para a reprovação das contas, conforme excerto de interesse:

(...) avalio que o exame do art. 42 da LRF comporta análise objetiva, qual seja, aumento ou não da indisponibilidade líquida, marcada pela contratação de despesas que não poderiam ser cobertas pelo saldo financeiro existente.

E esse é o quadro apresentado pela fiscalização, na medida em que o Município apresentava liquidez financeira em 30.04, no montante de R\$ 5.917.352,83; e, ao contrário, iniciado o período demarcado pelos dois últimos quadrimestres/12, em 31.12.12 fixou uma indisponibilidade de R\$ 956.353,15.

Sendo assim, a Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período.

Realço que, enquanto as questões relativas à déficits de execução financeira e orçamentária são avaliados nos termos da jurisprudência dominante, que evolui na medida das discussões travadas, aqui a mácula pela falta de cumprimento do artigo 42 da LRF decorre de imposição legal, devendo sua análise ser efetuada, como dito, de forma objetiva. (Processo TC-1658/026/12. Pedido de Reexame das Contas Anuais do Exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, sob minha relatoria. Sessão Plenária de 12/11/2014. DOE de 11/12/2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Também ficou constatada a realização de **Despesas com Publicidade** após o período vedado, em valor de R\$ 16.117,95, e a superação, no primeiro semestre de 2016, da média apurada no triênio anterior em gastos nessa rubrica, com ofensa à alínea *b* do inciso VI e do inciso VII, ambos do artigo 73 da Lei Eleitoral.

Alegações defensórias, embora aduzam a regularidade dessas despesas e o caráter informativo das divulgações, não vieram acompanhadas de documentos que comprovassem o interesse público dos gastos e a ausência da promoção pessoal das autoridades envolvidas.

Registro sobre tal tema, aliás, que o Prefeito, a Vice-Prefeita e a Coordenadora de Promoção Social foram condenados pela Justiça Eleitoral à pena de inelegibilidade, pelo prazo de 8 anos, e ao pagamento de multas individuais de R\$ 5.320,50, em razão de abuso de poder político na realização de publicidade irregular no período pré-pleito:

RECURSO ELEITORAL AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REPRESENTADOS. CANDIDATOS AOS CARGOS DE PREFEITO E DE VICE-PREFEITO E A COORDENADORA DO CENTRO DE PROMOÇÃO SOCIAL DE IRACEMÁPOLIS. ALEGAÇÃO DA PRÁTICA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E DE CONDUTAS VEDADAS EM PERÍODO ELEITORAL. SENTENÇA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO. PRELIMINARES DE NULIDADE DO FEITO A PARTIR DA AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO EM RAZÃO DO INDEFERIMENTO DAS CONTRADITAS ÀS TESTEMUNHAS ARROLADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, BEM COMO O DESCABIMENTO DA APLICAÇÃO DA PENA DE INELEGIBILIDADE. AFASTADAS. MÉRITO. UTILIZAÇÃO DE CARROS COM EQUIPAMENTOS SONOROS E DISTRIBUIÇÃO DE JORNAL, TUDO NA ANTEVÉSPERA DAS ELEIÇÕES DE 2016, COM AMPLA PROPAGANDA DE CADASTRAMENTO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR. NÍTIDA PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR TRAVESTIDA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL. INTENÇÃO DE INCUTIR NO ELEITORADO A PREMISSE DE QUE A CONTINUIDADE DO PROJETO DE HABITAÇÃO DEPENDERIA DA REELEIÇÃO DO ENTÃO PREFEITO MUNICIPAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO CARACTERIZADO. ART. 22, CAPUT, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS EM PERÍODO ELEITORAL CONFIGURADA. ART. 73, INCISOS IV E VI, ALÍNEA "B", DA LEI Nº 9.504/97. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO EM PARTE DA R. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO APENAS PARA REDUZIR A PENA DE MULTA AO PATAMAR MÍNIMO LEGAL DE R\$ 5.320,50 PARA CADA UM DOS RECORRENTES. (TRE-SP - RE: 39296 IRACEMÁPOLIS - SP, Relator: LUIZ GUILHERME DA COSTA WAGNER JUNIOR, Data de Julgamento: 02/06/2017, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, 13/06/2017. Destaques acrescidos) [NR: A decisão transitou em julgado em 28/06/2018, após a negativa de seguimento ao Agravo contra decisão da e. Presidência do TER/SP, que negou seguimento ao manejo de Recurso Especial]

Igualmente ferido o inciso VIII do art. 73 da Lei Eleitoral, já que verificadas **Alterações Remuneratórias** que extrapolaram o índice de inflação medido nos 12 meses anteriores.

Importante destacar que o inciso X do art. 37 da Lei Maior assegura a Revisão Geral Anual da remuneração dos servidores e agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



políticos, exatamente para preservar o valor aquisitivo da moeda, a qual deve ser aplicada sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Entretanto, a defesa não soube sequer afirmar qual é o indicador de correção aplicável ao funcionalismo municipal, relatando, *verbis*, que “o índice do IPCA está somente 0,09% acima do reajuste concedido, e o INPC abaixo em 0,51% do reajuste concedido”, apurando-se, ademais, a divisão dos efeitos revisionais entre os meses de abril (4%) e setembro (6,8%), muito embora se alegue que a data base de correção seria o mês de fevereiro.

A inobservância à dicção constitucional acabou tornando controversos os procedimentos revisionais adotados pela Administração, não ficando comprovado, assim, o fiel cumprimento da legislação de regência.

Considerando que ficaram caracterizadas ofensas ao art. 42 da LRF, à alínea *b* do inciso VI, ao inciso VII e ao inciso VIII, esses três últimos do artigo 73 da Lei Eleitoral, determino a remessa de cópia da presente decisão do Ministério Público Estadual.

O r. Parecer foi publicado no DOE de 30/10/2018 (evento 106 do TC-003922.989.16-5).

Em arrazoadado constante do evento 1.1, o recorrente sustentou que o déficit orçamentário não possui força para macular as contas do exercício, tendo em vista sua representatividade inferior a um mês de arrecadação e o repertório jurisprudencial desta Corte.

Destacou as medidas adotadas pela Administração voltadas à redução das despesas, cabendo sopesar o impacto da crise brasileira no arrefecimento da economia e o comprometimento de elevada parcela do orçamento com a quitação de Precatórios.

Sobre essas obrigações judiciais, disse que a Prefeitura envidou esforços para destinar quantia superior a R\$ 1 milhão ao seu pagamento, restando uma insuficiência de R\$ 39.373,24 em compromissos que se perpetuavam há vários exercícios, cabendo considerar o impacto dessa dívida na apuração do déficit orçamentário e as condições econômicas e financeiras do Poder Público.

Esclareceu que a situação dos Encargos Sociais foi plenamente regularizada através de parcelamentos autorizados pela Lei Federal nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



13.485/2017, inexistindo, assim, razão para comprometimento dos demonstrativos.

Discorrendo sobre a análise do art. 42 da LRF, suscitou uma análise restritiva da norma legal, onde restem demonstrados os empenhos realizados e não pagos durante o período de vedação, com consequente exclusão dos Restos a Pagar de anos anteriores e compromissos assumidos até abril do exercício em exame.

Defendeu que a ocorrência é insuficiente para a reprovação das contas e requereu que sejam considerados os impactos dos parcelamentos de encargos sociais e da dívida com a Elektro na apuração da iliquidez, bem como a distribuição equitativa do 13º salário ao longo dos quadrimestres, de forma a evidenciar a situação de solvência do Órgão.

Afirmou que as disposições do regramento eleitoral buscam proteger o patrimônio público e evitar sua utilização em desvio de finalidade, nada versando sobre a continuidade dos trabalhos necessários ao Município ou sobre as publicações obrigatórias de caráter legal, as quais estão atreladas aos interesses dos munícipes e desprovidas de promoção pessoal.

Aduziu que a condenação sofrida na Justiça Eleitoral não prejudica a análise financeira das Contas Municipais, já que não evidenciado desvio ou malversação de dinheiro público e ante a pendência de decisão definitiva sobre a matéria.

Asseverou que as falhas apuradas na instrução não implicaram em prejuízo ao erário, estando revestidas de caráter formal e sendo objeto de providências saneadoras, norteando-se o gestor pelo cumprimento da lei e atendimento das demandas da coletividade.

Roga, assim, pelo provimento do Reexame e consequente emissão de parecer favorável, colacionando documentação nos eventos 1.2 a 1.9 em reforço a suas teses.

Setor especializado da **Assessoria Técnica** ratificou o índice de aplicação de 98,53% dos recursos do FUNDEB até o deslinde do ciclo legal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



permitido, uma vez que o recorrente não aportou qualquer esclarecimento sobre a matéria (evento 28.1).

Quanto aos aspectos contábeis, ATJ considerou que a gestão empreendida pelo responsável esteve distanciada dos princípios da responsabilidade fiscal, tendo em mira a ocorrência de quatro déficits orçamentários consecutivos ao longo de todo o período de gestão, existência de estoque de obrigações liquidadas sem o respectivo lastro financeiro e aumento da dívida flutuante, demonstrando desequilíbrio para as contas públicas. Tudo isso, a despeito do crescimento da receita arrecadada no período.

Além disso, endossou os números que atestaram o descumprimento do art. 42 da LRF, afirmando que a Origem foi alertada ao longo do período e, mesmo assim, não adotou providências corretivas. Conclui pelo não provimento do apelo (evento 28.2).

Congênere jurídica entendeu que a persistência do cenário de desequilíbrio das contas públicas, a insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB e a existência de despesas com publicidade sem comprovação do interesse público ensejam o desprovimento do reexame (evento 28.3).

Chefia de ATJ acompanhou as manifestações de suas assessorias pelo não provimento (evento 28.4).

Ministério Público de Contas pugnou pela manutenção do parecer desfavorável, dando relevo ao desequilíbrio dos índices econômico-financeiros, ao elevado percentual de alterações orçamentárias, ao insuficiente recolhimento da parcela de Precatórios, à falta de pagamento tempestivo dos Encargos Sociais, ao descumprimento do art. 42 da LRF e à inobservância das vedações da Lei Eleitoral relativas aos gastos com publicidade. Posiciona-se, assim, pelo não provimento (evento 34).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR **ANTONIO CARLOS DOS SANTOS**



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 16/10/2019

ITEM 023

Processo: TC-025168.989.18-4 (Ref. TC-003922.989.16-5)
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE IRACEMÁPOLIS
Responsável: Valmir Gonçalves de Almeida – Prefeito (à época)
Período: 01/01 a 31/12/2016
Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016
Em análise: PEDIDO DE REEXAME
Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP 114.164) e outros.

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA. PEDIDO DE REEXAME. DESEQUILÍBRIO DOS RESULTADOS FISCAIS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF. RECOLHIMENTO PARCIAL DE ENCARGOS AO FGTS E AO PASEP, EM REINCIDÊNCIA. OBRIGAÇÕES NÃO CONTEMPLADAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.485/2017. DESPESAS COM PUBLICIDADE NA CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO, COM AFRONTA À LEI FEDERAL Nº 9.504/1997. CONDENAÇÃO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL. INSUFICIENTE APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. REVISÃO GERAL ANUAL ACIMA DO ÍNDICE DE INFLAÇÃO DO PERÍODO. INSUFICIÊNCIA EM PRECATÓRIOS RECOLHIDA NOS TERMOS FIXADOS PELO TJSP – AFASTAMENTO DAS RAZÕES DE DECIDIR. CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado e, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo (Parecer Prévio publicado no DOE de 30/10/2018 e Pedido de Reexame protocolado em 12/12/2018).

Dele, portanto, conheço.

No mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



De entrada, informo que foram entregues memoriais em meu Gabinete, os quais repisam, em linhas gerais, os raciocínios anteriormente desenvolvidos no apelo.

Apesar disso, argumentações suscitadas nesta fase processual não se mostram suficientes à reversão do parecer desfavorável emitido sobre as contas.

Isso porque a decisão reexaminada bem evidenciou que a gestão empreendida nos indicadores contábeis não se mostrou aderente aos princípios da responsabilidade fiscal estatuídos pela Lei Complementar nº 101/2000, na linha das manifestações convergentes de ATJ e MPC.

O resultado da execução orçamentária no encerramento do exercício foi negativo em R\$ 5,7 milhões, equivalente a 8,52% das receitas arrecadadas, completando, assim, uma sequência de **quatro** deletérios déficits orçamentários consecutivos que conduziram a Prefeitura paulatinamente à situação de insolvência frente aos seus compromissos de curto prazo. Isso, apesar do crescimento de 13,63% apurado na Receita Corrente Líquida e dos quatro alertas emitidos pelo Sistema AUDESP ao longo do exercício.

Como consequência desse novo déficit, a Municipalidade aprofundou, em 47,83%, o resultado financeiro negativo vindo do ano anterior, o qual representava R\$ 6,1 milhões e se fixou em R\$ 9,1 milhões no desfecho de 2016, montante equivalente a mais de 53 dias da Receita Corrente Líquida² e que supera a margem usualmente tolerada pela jurisprudência desta Corte.

A Prefeitura encerrou o período com índice de liquidez corrente de 0,28, piorando esse indicador no comparativo com o ano antecedente (0,31), além de indisponibilidade de caixa para honrar com os Restos a Pagar Processados (R\$ 8,8 milhões em despesas liquidadas frente a R\$ 3,6 milhões em recursos financeiros), implicando objetivamente em prejuízo aos credores, caracterizada pela quebra da cronologia das exigibilidades.

² RCL de 2016 = R\$ 61.696.046,39



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



Corroborando tais índices desfavoráveis, o responsável deu azo a desequilíbrio pelo excessivo percentual de 49,29% em alterações orçamentárias e pela abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação que não se concretizou, anotando-se, além disso, crescimento de 140,84% na Dívida Fundada, déficit de R\$ 25,3 milhões do resultado econômico e Passivo a Descoberto de R\$ 2,1 milhões.

Tendo em vista que a Prefeitura já ostentava déficit financeiro vindo do exercício anterior, a postura reclamada pela Lei de Responsabilidade Fiscal seria a produção de resultados positivos, capazes de gradualmente reduzir os níveis de endividamento local, a teor do estatuído no § 1º do seu art. 1º e no seu artigo 9º.

Contudo, na contramão dos dispositivos mencionados, a falta de maior acuidade na gestão das despesas ocasionou recrudescimento dos resultados negativos e piora da situação de iliquidez, avolumando-se a quantidade de obrigações desprovidas de lastro financeiro para sua regular quitação.

A jurisprudência desta e. Corte recusa a ocorrência de déficit orçamentário não amparado suficiência financeira do ano anterior, especialmente quando há significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária:

Os demonstrativos da Prefeitura revelaram elevado déficit orçamentário, o que acabou por provocar o aumento do déficit financeiro em 94,72%, gerando, no exercício, uma insuficiência financeira substancial equivalente a praticamente 83 (oitenta e três) dias de arrecadação, o que, à luz da jurisprudência desta Corte, possui potencial para impactar orçamentos futuros.

(...) Este Tribunal alertou o administrador sobre essas questões no decorrer do exercício com vistas à adoção de medidas corretivas tendentes ao equacionamento de mencionados resultados, sem que nenhuma providência tenha sido adotada a respeito. Relevar, portanto, tal impropriedade seria, no mínimo, prestigiar o gestor pelo não atendimento de determinações deste e. Tribunal. (Processo TC-020460.989.18-9. Pedido de Reexame nas Contas Anuais do Exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de Macaúbal. Parecer do Tribunal Pleno, em sessão de 19/06/2019. Relator Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. DOE de 05/07/2019).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



E, dessa forma, os precedentes elencados pela defesa não podem ser aplicados ao caso concreto em exame, já que ali existiam elementos de sustentação que não indicavam o desequilíbrio das contas apreciadas, o que foi sopesado pelos respectivos relatores na análise da matéria.

Na esteira de todo esse desajuste fiscal, o responsável acabou descumprindo a regra prevista no artigo 42 da LRF, na medida em que aprofundou o panorama de iliquidez que já se verificava desde abril/2016 (de R\$ 6,8 milhões para R\$ 9,04 milhões), não se atentando aos sete alertas emitidos pelo Sistema AUDESP ao longo do ano.

Noto que o recorrente suscitou novos cálculos para a apuração da iliquidez do exercício, os quais, contudo, não se fizeram acompanhar de documentação suficiente para demonstrar o volume de despesas inscritas em Restos a Pagar Processados efetivamente escrituradas no desfecho do período.

Malgrado a argumentação suscitada, a jurisprudência majoritária desta Corte analisa o atendimento ao preceito legal sob prisma objetivo, avaliando a existência de disponibilidades para a quitação dos Restos a Pagar Processados no encerramento do mandato ou, ao menos, a redução da indisponibilidade líquida apurada no término do 1º quadrimestre, sistemática reafirmada pelo e. Plenário desta Corte em recentíssimo julgamento sobre a matéria:

Além da carência de elementos hábeis a comprovar o impacto da exoneração de servidores nos balanços do período, a alegação de que houve o tempestivo pagamento de remuneração e 13º salário aos servidores, bem assim revisão dos seus vencimentos, não justifica a impropriedade censurada em primeira instância, pois a necessária previsibilidade orçamentária das despesas obrigatórias de caráter continuado impede sejam desconsideradas do montante de restos a pagar para o qual se exige suficiência de caixa a ampará-lo. Aliás, este é o entendimento consignado no Manual Básico – “A Lei de Responsabilidade Fiscal” editado por este Tribunal e disponibilizado no “site” www.tce.sp.gov.br:

“Sendo assim, o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser examinado à vista dos seguintes pressupostos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



(...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, não geradas propriamente entre maio e dezembro, precisam dessas, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública”.

(Processo TC-024436.989.18-0. Pedido de Reexame nas Contas Anuais do Exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de Itaí. Parecer Prévio do Tribunal Pleno, em sessão de 05/06/2019. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

Também insuscetível de afastamento a questão afeta aos Encargos Sociais, uma vez que os débitos recriminados pelo *decisum* se referem a pendências nos recolhimentos de PASEP e FGTS, tributos que não foram contemplados no regime mais benéfico previsto na Lei Federal nº 13.485/2017 (Refis Especial de Contribuições devidas ao RGPS), repisando-se que se trata de ocorrência reiterada no âmbito dessa Municipalidade³.

Na ausência de documentos adicionais que possibilitassem aferir a natureza informativa e oficial das publicações realizadas no período pré-pleito, restam hígidos os fundamentos que registraram a realização de despesas com publicidade já no interregno de vedação legal (R\$ 16.117,95) e a superação, no 1º semestre, da média de despesas apuradas no triênio anterior (R\$ 94.003,90 em 2016 frente à média de R\$ 85.206,40), afrontando objetivamente as disposições da Lei Eleitoral.

Relembro, conforme já registrado no voto originário, que o recorrente, a Vice-Prefeita Municipal e a Coordenadora de Promoção Social foram condenados pela Justiça Eleitoral à pena de inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, e ao pagamento de multas individuais de R\$ 5.320,50, em razão de abuso de poder político na realização de publicidade irregular, consistente em *“utilização de carros com equipamentos sonoros e distribuição de jornal, tudo na antevéspera das eleições de 2016, com ampla propaganda de cadastramento da população de baixa renda em programa de habitação popular”*, a qual foi considerada *“propaganda eleitoral irregular travestida de*

³ Saldo de R\$ 581.768,20 em parcelamento anterior com o PASEP registrado na Dívida de Longo Prazo (fl. 10/11 do Relatório de Fiscalização, evento 38.145 do TC-003922.989.16-5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS



propaganda institucional”, decisão essa que transitou em julgado em 28/06/2018⁴.

Além disso, o apelo nada esclareceu a respeito das impropriedades registradas na aplicação dos recursos do FUNDEB, confirmando-se que a utilização das verbas se restringiu a 97,36% até 31/12/2016, sem a destinação do remanescente no primeiro trimestre de ano seguinte, nem sobre as imprecisões na concessão de Revisão Geral Anual acima do índice de inflação apurado para o período.

No mais, considero passível de acolhimento a tese da defesa no que concerne aos Precatórios, uma vez que ficou demonstrado que a insuficiência de R\$ 39.373,24 não se referia exclusivamente ao exercício em exame e que a Prefeitura, cientificada apenas no ano seguinte sobre a ocorrência, adotou sem demora as providências de quitação requeridas pelo Tribunal de Justiça (fls. 22 e 26 do evento 38.82 do TC-003922.989.16-5).

Ante o exposto, o meu voto se alinha às manifestações de ATJ e MPC quanto ao **não provimento** do Pedido de Reexame interposto pelo Ex-Prefeito Municipal de Iracemápolis, afastando, contudo, a questão relacionada aos Precatórios das razões de decidir e mantendo os demais fundamentos e determinações consignados na decisão combatida.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos**.

GCCCM/15

⁴ TRE-SP - RE: 39296 IRACEMÁPOLIS - SP, Relator: LUIZ GUILHERME DA COSTA WAGNER JUNIOR, Data de Julgamento: 02/06/2017, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, 13/06/2017.