



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/11/2018

ITEM Nº 042

TC-002632/026/15

Município: São José da Bela Vista.

Prefeito(s): Célia Maria Ferracioli dos Santos.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Célia Maria Ferracioli dos Santos - Ex-Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 17-10-17, publicado no D.O.E. de 06-12-17.

Acompanha (m): TC-002632/126/15 e Expediente(s): TC-003718/026/16, TC-007316/026/16, TC-030985/026/15, TC-035544/026/15, TC-035925/026/15 e TC-040861/026/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	25,22% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	65,28% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,49%
Transferências à Câmara	6,56%
Gastos com pessoal	51,56% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Recolhimento parcial
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 7,56% - (R\$ 1.664.541,47)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 3.111.095,21)

	2014	2015
i-EGM	B	C

Porte pequeno

Região Administrativa Franca

Quantidade de habitantes 8.555

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Sra. Célia Maria Ferracioli dos Santos, então Prefeita da Municipalidade de São José da Bela Vista, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 17.10.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do (a) **desequilíbrio fiscal, marcado pelos déficits da execução orçamentária, financeira e falta de liquidez para compor as despesas de curto prazo, além da expressiva alteração do plano orçamentário em prejuízo ao planejamento inicial; bem como (b) a falta de quitação efetiva dos encargos sociais.**

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 17.10.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa - Presidente, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



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

a) O Município apresentou aumento de sua RCL em relação ao período anterior.

	3º quad/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15
Receita Corrente Líquida	19.578.935,86	19.927.752,90	20.505.477,55	20.502.473,60
				Variação - % 4,71
				Variação positiva 923.537,74

No entanto, a peça demonstrativa do orçamento indicou que houve déficit de arrecadação em montante de R\$ 2.582.172,43 – equivalente a 11,73%.

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

Vale lembrar que orçamentos superdimensionados dão margem à realização e empenhamento de despesas sem lastro financeiro, contratando dívida de curto prazo a descoberto.

Ainda foi relatado que o plano orçamentário sofreu alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 7.582.546,67, ou seja, alterando em 30,82% o programa inicial – conquanto a receita se mostrava aquém das expectativas iniciais.

Forçoso observar que o Município, na verdade, mantinha déficit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.446.553,74), não prevalecendo argumento sobre ajustes em face de superávit existente.

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

Sendo assim, há revelação de que a Origem deve 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.



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



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).

Logo, 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, vê-se que houve déficit de 7,56%, uma vez que as despesas executadas superaram as despesas realizadas no período em R\$ 1.664.541,47.

Essa situação é bastante séria, porque demonstra falta de efetivo acompanhamento e adoção de atitudes tendentes à reversão do quadro negativo, especialmente porque o Município já vinha de déficit de execução orçamentária do exercício anterior e não possuía lastro financeiro suficiente à cobertura do resultado do período.

Em consequência foi estabelecido déficit financeiro que veio a aumentar a posição negativa do exercício anterior, agora registrando R\$ 3.111.095,21.

Esse resultado foi bastante expressivo, uma vez que superou a 01 (um) mês de arrecadação {[R\$ 20.502.473,60 (RCL) : 365 (dias) = R\$ 56.171,16] : R\$ 20.502.473,60 = 55,38 dias/RCL}, parâmetro que vem sendo utilizado por esta E. Corte à avaliação da capacidade de reversão do desequilíbrio fiscal.

Na verdade, o déficit da execução financeira correspondeu a 55 dias de arrecadação da RCL.

Também foi destacado que o Município, formalmente, encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,66).

Enfim, as deficiências de planejamento e execução orçamentária determinam, por si, a rejeição das contas, somado à necessidade de recomendar-se à Origem para que proceda com melhor técnica na formulação do seu programa, coerente com as 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.

b) Também há gravidade na falta de efetivo recolhimento dos encargos sociais devidos ao RGPS, na medida em que o Município deixou em aberto as competências 06, 07 e 12/15.

Documentação encartada no processo indicou que o Município constituiu parcelamento para quitação das competências dos meses 06 e 07, em 60 parcelas, desse modo aumentando a dívida de longo prazo, comprometendo os próximos exercícios orçamentário e financeiros.



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



Enfim, a falta de recolhimento e celebração de parcelamento é a medida que transfere obrigação imediata para o futuro, conquanto a Origem não tenha poder discricionário de escolha do corte de despesas, alheio à determinação contida na LDO – nos termos do art. 9º da LRF, em situações de eventual dificuldade financeira.

Menos ainda pode eleger à supressão de pagamento despesas de natureza tributária / previdenciária, de recolhimento obrigatório.

(...)

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO JOSÉ DA BELA VISTA, exercício de 2015**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

O r. parecer foi publicado em 06.12.17 (fls. 103/125).

O Pedido de Reexame foi interposto em 19.02.18 (fls. 126/137).

Nas razões de seu apelo, a Recorrente realçou os índices positivos alcançados no período, indicando que teria atendido os principais pontos avaliados por esta E. Corte; sobre a execução orçamentária disse que houve adoção das medidas cabíveis diante da crise que assola os Municípios, a qual não pode ser ignorada por esta E. Corte; que os atos durante o mandato foram pautados na boa fé; pediu que os pontos de reprovação das contas sejam remetidos ao campo das recomendações.

Ainda sobre o ponto, lembrou que o déficit da execução orçamentária foi de 7,56% e a alteração do programa inicial foi de 30,82% sobre a despesa prevista inicialmente; afirmou que a abertura de créditos adicionais permite utilizar, dentro do exercício, a diferença da entrada de recursos considerando a previsão e a realização, não podendo se ignorar que entre as fontes de excesso constam os convênios, havendo, ainda, situações de anulação.

Sobre os encargos disse que todas as providências foram adotadas a fim de regularizar a situação, demonstrando o comprometimento da Municipalidade e sua integral ciência da importância do tema; que apesar das competências 06/15, 07/15 e 12/15 terem sido recolhidas parcialmente, os valores remanescentes foram parcelados em 60 prestações e são compensados junto ao FPM; que a Gestão não agiu com negligência e adotou as providências necessárias, diante da realidade que impactou o país; que as dificuldades orçamentárias/financeiras dificultaram o pagamento da própria folha de servidores e os demais serviços de atendimento à população.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo e, ao final da instrução, vista dos autos.



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



A Assessoria Técnica, no que diz respeito à avaliação orçamentária e financeira, atestou que, considerando que não foram carreados aos autos documentação/comprovação de que os fatos/resultados constantes do voto ora atacado careciam de sustentação, posicionou-se pelo não provimento do apelo (fls. 139/142).

Ainda na Assessoria Técnica foi anotado que, nas contas de 2016 da Municipalidade – Processo eTC-4249.989.16-1, último ano do mandato da Recorrente, os índices sequer puderam ser apurados pela Fiscalização, haja vista a total falta de fidedignidade da prestação de contas encaminhada a este Tribunal; e, desse modo, com a aquiescência da i. Chefia de ATJ, posicionou-se pelo não provimento do recurso (fls. 143/145 e fl. 146).

O d. MPC também se posicionou pelo não provimento do apelo e manutenção do r. parecer combatido (fls. 147/151).

Concedi vista dos autos, nos termos requisitados no recurso interposto – DOE 13.11.18.

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 28/11/2018

ITEM 042

Processo: TC-2632/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BELA VISTA

Responsável: Célia Maria Ferracioli dos Santos – Prefeita Municipal

Período: 01.01 a 31.12.15

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Advogado(s):

Aplicação total no ensino	25,22% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	65,28% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,49%
Transferências à Câmara	6,56%
Gastos com pessoal	51,56% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Recolhimento parcial
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 7,56% - (R\$ 1.664.541,47)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 3.111.095,21)

	2014	2015
i-EGM	B	C

Porte pequeno

Região Administrativa Franca

Quantidade de habitantes 8.555

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O apelo foi interposto por parte legítima, sob interesse processual e dentro do prazo estabelecido, disso compreendendo tempestividade.

Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.



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



Mérito,

Conforme instrução da matéria, os motivos que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância relacionam-se à (a) **desequilíbrio fiscal, marcado pelos déficits da execução orçamentária, financeira e falta de liquidez para compor as despesas de curto prazo, além da expressiva alteração do plano orçamentário em prejuízo ao planejamento inicial; bem como (b) a falta de quitação efetiva dos encargos sociais.**

a) A gestão fiscal do Município se mostrou desequilibrada.

Muito embora tenha havido aumento da RCL em 4,17% - R\$ 92.537,74², observa-se que houve déficit de arrecadação de 11,83% - R\$ 2.582.172,43, indicando que a peça orçamentária estava superestimada.

Aqui vale a máxima de orçamentos superestimados dão margem à emissão de empenhos sem lastro financeiro, constituindo dívida em aberto.

E, mesmo diante da evidência de que a previsão das receitas não seria alcançada, ainda assim, o Município promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançou R\$ 7.582.546,67, equivalentes a 30,82% da despesa fixada inicial

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	23.750.000,00	20.502.473,60	-13,67%	93,12%
Receitas de Capital	850.000,00	1.515.353,97	78,28%	6,88%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita*				
Subtotal das Receitas	24.600.000,00	22.017.827,57		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	24.600.000,00	22.017.827,57		100,00%
Déficit de arrecadação		2.582.172,43	-10,50%	11,73%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	21.193.772,88	19.381.936,21	-8,55%	81,84%
Despesas de Capital	5.182.313,31	3.377.396,72	-34,83%	14,26%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasses de duodécimos à CM	1.190.000,00	1.190.000,00	0,00%	5,02%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(266.963,89)		
Subtotal das Despesas	27.566.086,19	23.682.369,04		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	27.566.086,19	23.682.369,04		100,00%
Economia Orçamentária		3.883.717,15	-14,09%	16,40%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.664.541,47)		7,56%

O resultado da execução orçamentária propriamente dito do exercício foi deficitário em 7,56% - ou seja, as despesas realizadas foram superiores às receitas arrecadadas em R\$ 1.664.541,47.

2

	3º quad/14	3º quadr/15
Receita Corrente Líquida	19.578.935,86	20.502.473,60
		Varição - % 4,71
		Varição positiva 923.537,74



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



Também é importante destacar que se exigia do Município maior cautela da elaboração e execução do seu orçamento, mercê que possuía histórico de déficits de execução orçamentária em 2014 (3,37%) e 2012 (4,66%).

Isso porquê, mesmo pequenos déficits, se reiterados, são importantes à contaminação do equilíbrio fiscal.

Por extensão e, de modo mais grave, disse respeito á execução financeira, tendo em vista que aumentou o saldo deficitário e estabeleceu negativos R\$ 3.111.095,21.

Resultado financeiro do exercício anterior	2014		(1.006.021,33)
Ajustes por Variações Ativas <i>(exercício em exame)</i>	2015	(*)	
Ajustes por Variações Passivas <i>(exercício em exame)</i>	2015	(*)	(440.532,41)
Resultado Financeiro do exercício de	2014		(1.446.553,74)
Resultado Orçamentário do exercício de	2015		(1.664.541,47)
Resultado Financeiro do exercício de	2015		(3.111.095,21)

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

Esse valor foi equivalente a 55,38 dias de arrecadação da RCL, resultado inadmissível frente a jurisprudência que vem se firmando nesta E.Corte.

RCL – 2015	RCL/dia	Déficit Financeiro	RCL/dia - Déficit Financeiro
20.502.473,60	56.171,16	3.111.095,21	55,38

Ainda observo que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,66), uma vez que detinha apenas R\$ 0,66 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Obrig Trab, Prev e Assist a Pagar CP	391.024,42	11.826.302,79	11.374.122,59	843.204,62
Emprest e Financ a Curto Prazo	-	-	-	-
Fornecedores e contas a pagar CP	1.611.399,21	9.455.102,57	9.539.405,22	1.527.096,56
Obrigações Fiscais a curto prazo	-	-	-	-
Provisões e demais obrigações CP	450.778,12	9.851.987,76	8.879.970,52	1.422.795,36
Total	2.453.201,75	31.133.393,12	29.793.498,33	3.793.096,54
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	2.453.201,75	31.133.393,12	29.793.498,33	3.793.096,54
Índice de Liquidez Imediata				0,66

Portanto, os argumentos trazidos pela Recorrente, destituídos de documentos a lastrear as razões invocadas, foram insuficientes a demover a convicção de que a gestão fiscal do período não foi conduzida pelos vetores da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam o planejamento e a transparência, na busca do equilíbrio entre receitas e despesas e eliminação de dívidas existentes.

b) O Município apresentou-se em débito perante o RGPS, uma vez que deixou em aberto o recolhimento dos meses 06, 07 e 12/15.



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



Em Primeira Instância já havia sido apreciado o argumento de que a Origem havia procedido ao parcelamento do débito, para quitação em 60 meses.

Contudo, o r. parecer atacado já havia consignado que a operação aumentou a dívida de longo prazo e comprometeu os próximos exercícios orçamentário e financeiros; e, além disso, estabeleceu que em situações de eventual dificuldade financeira, o contingenciamento de despesas e limitação de empenhos deveria ter sido feito nos termos definidos em sua LDO, na conformidade do art. 9º da LRF.

Portanto, em última análise, a Recorrente reitera justificativas antes já apresentadas e não aceitas pela E. Primeira Câmara.

Diante de tais elementos, entendo que ficou nítida a opção da Municipalidade à utilização dos valores antes destinados ao recolhimento dos encargos sociais para outras finalidades.

Reitero posicionamento de que houve infração aos preceitos fiscais de planejamento e transparência, na medida em que a Administração deveria ter acompanhado a evolução da entrada de receita e, diante de eventual queda da expectativa traçada no plano orçamentário, recorrer ao contingenciamento de despesas estabelecido na LDO.

Assim, sob o aspecto orçamentário, a complexidade na arrecadação de receitas e a execução das despesas, estão interligadas e necessitam de solução previamente planejada e, notadamente, autorizada pelo Legislativo, posto que possuam destinação certa, de tal sorte que não há liberdade ao Administrador à escolha dos gastos ou investimentos a serem suspensos.

A própria LRF definiu que o contingenciamento não poderia atingir despesas legais – aqui compreendendo aquelas de natureza tributária / previdenciária
[Art. 9. (...)§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias].

Registro ainda, em que pese meu posicionamento pessoal externado em inúmeras oportunidades sobre o desequilíbrio e prejuízo à gestão fiscal responsável ocasionada pela falta de recolhimento dos encargos sociais, que o Colegiado desta E. Corte tem aceitado o parcelamento de dívidas decorrentes do inadimplemento com o RGPS e RPPS – quando realizadas dentro do próprio exercício ou quando lastreados pela MP 778/17 e Portaria MF 333/17.

No entanto, não é o caso em exame.

Enfim, fora da proteção estabelecida naqueles Diplomas – espécie de anistia dos débitos previdenciários perante o Órgão Federal, a eventual solução ao valor inadimplido, por meio da celebração de ajuste de parcelamento, penso que os atos e ajustes realizados devem ser avaliados no bojo das contas do período



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



em que ocorreram, não sendo suficientes a demover a mácula apurada no exercício sob exame.

Nesse sentido, penso que ficou claro o descumprimento dos princípios da transparência e planejamento fiscal, não podendo aceitar que o parcelamento posterior – em especial de ter sido realizado fora das bases da MP 778/17, possa influenciar positivamente sobre o exame das contas.

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

É como voto.

GCCCM/25