



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 19/10/16

ITEM N°18

PEDIDO DE REEXAME

18 TC-002067/026/13

Município: São José da Bela Vista.

Prefeito(s): Célia Maria Ferracioli dos Santos.

Exercício: 2013.

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

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira
Câmara, em sessão de 24-02-15, publicado no D.O.E.
de 14-04-15.

Advogado(s): Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP n°
124.850), Cássio Telles Ferreira Netto (OAB/SP n°
107.509), José Américo Lombardi (OAB/SP n° 107.319),
Juliana Cristina Rezende Funchal (OAB/SP n° 303.508)
e outros.

Acompanha (m): TC-002067/126/13 e Expediente(s): TC-
000433/017/12 e TC-000440/017/14.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin
Matuck Feres.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara, em sessão de 24.02.2015 (Parecer - publicado no DOE de 14.04.15), emitiu Parecer desfavorável às CONTAS DA PREFEITA DE SÃO JOSÉ DA BELA VISTA, relativas ao exercício de 2013, em virtude da excessiva abertura de créditos adicionais (83,12% da despesa inicialmente prevista), do descumprimento do artigo 43 da Lei Federal n° 4.320/64 e da falta de liquidação de parte do valor relativo à dívida judicial exigível no período examinado.

Por preclusivo e peremptório o interregno temporal reservado à interposição de Pedido de Reexame, indeferiu-se requerimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

prorrogação de prazo para apresentação de "defesa" (TC-000227/017/15 - fl.133).

Entretanto, a C. Primeira Câmara, em sessão de 10.11.15, deu provimento a Agravo para o fim de receber mencionada petição (fl.133), bem assim as razões expostas às fls.178/189 (expediente TC-035999/026/15) como *Pedido de Reexame*. Vieram, ainda, aos autos argumentos e documentação complementar (TC-041006/026/15 - fls.206/220 e anexo) visando à reforma do Parecer de primeira instância.

Em suas razões, a Recorrente procura demonstrar inexistente, tanto na Constituição Federal como na Lei Complementar nº 101/00, qualquer limitação para se alterar o orçamento municipal.

De acordo com a Responsável, a abertura de créditos adicionais na ordem de 83,12% da despesa inicialmente prevista não teria causado desequilíbrio nas contas, uma vez observado superávit da execução orçamentária de 1,93% (R\$ 363.213,69) no exercício (2013), bem como evolução positiva dos resultados financeiro, econômico e patrimonial em relação ao antecedente período (2012), além de investimentos correspondentes a 9,65% da Receita Corrente Líquida.

Reitera argumentos deduzidos em defesa prévia, no sentido de que a abertura de créditos adicionais (R\$ 3.154.843,63) sem a respectiva fonte de recursos derivou de convênio firmado com a Caixa Econômica Federal visando à construção de unidades habitacionais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, com dotação orçamentária lastreada em verbas que deixaram de ser repassadas à vista de o respectivo processo de chamamento ter sido considerado deserto.

Deste modo, a despeito da abertura de crédito sem lastro financeiro, os correspondentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

recursos deixaram de ser efetivamente utilizados, não comprometendo os resultados do exercício.

Após noticiar medidas de contingenciamento de gastos e de repactuação de dívidas, encaminha documento para demonstrar que o Excelentíssimo Desembargador responsável pelo Departamento de Precatórios do Tribunal de Justiça - DEPRE - autorizou a amortização do saldo da dívida judicial em parcelas mensais de R\$ 8.000,00.

Pretende comprovar a inexistência de débitos relativos a precatórios de natureza alimentar por meio da apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, emitida pela Justiça do Trabalho, bem como por análoga informação constante na página eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho - 15ª Região.

Segundo o interessado, o município não teria sido convocado a participar de audiência coletiva realizada pelo Tribunal Regional do Trabalho - 15ª Região (31.10.13), com o objetivo de se discutirem propostas de conciliação para o pagamento de precatórios vencidos até 31.12.13, bem como de se alertarem as Prefeituras inadimplentes sobre as consequências derivadas da sua inclusão no "Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - BNDT".

Setor de Economia considera insuficientes as razões do recurso para debelar a abertura de créditos adicionais (83,12% da despesa inicialmente prevista) acima do limite de 25% da despesa inicialmente prevista, imposto pela Lei Orçamentária Anual, pois patente a descaracterização do orçamento, vedada pelo inciso II do artigo 167 da Constituição Federal e pelo artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Entende, ainda, que os documentos trazidos aos autos não suplantam a falta de liquidação dos precatórios de natureza alimentar,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

exigíveis em 2013, uma vez relativos ao parcelamento de débitos de exercícios anteriores. Opinou pelo desprovimento do apelo (fls.223/226).

Sob os mesmos fundamentos, **Assessoria Técnica** (fls.227/229) e **Chefia de ATJ** (fl.230) manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

Por entender que as alegações prescindiram de prova de efetiva liquidação dos precatórios, bem como de justificativas aceitáveis para as excessivas alterações orçamentárias registradas no período, o d. **Ministério Público** opinou pelo conhecimento e desprovimento do Pedido de Reexame (fls.231/232).

SDG considerou que a abertura de créditos adicionais em patamar impugnado em primeira instância não acarretou danos às gestões futuras, diante do superávit da execução orçamentária de 1,93%, mantendo, todavia, crítica à inadimplência da Prefeitura em relação aos precatórios trabalhistas. Assim, posicionou-se pelo não provimento da peça recursal em apreço (fls.234/236).

Processo retirado da pauta da 27ª sessão ordinária do E. Tribunal Pleno, realizada em 14.09.16.

É o relatório.

GCECR
JMCF



TC-002067/026/13

VOTO**Preliminar**

Nos termos do artigo 54 da Lei Complementar n° 709/93¹, conheço do Agravo como Pedido de Reexame.

Mérito

A decisão recorrida impugnou alterações orçamentárias no montante de R\$ 11.984.279,00², equivalente a 83,12% da despesa inicialmente prevista (R\$ 14.418.400,00).

Tais movimentações, acima do limite (25% do orçamento fiscal do município) definido pelo o § 5° do artigo 8° da Lei Orçamentária Anual/13 (Lei Municipal n° 1.444/12)³ refletem, em princípio,

¹ **Artigo 54** - Salvo hipótese de má fé, o interessado não será prejudicado pela interposição de um recurso por outro, desde que respeite o prazo do recurso cabível.

²

Espécie	Valor	Fonte de Recurso	(%) Despesa inicial
Suplementar	4.414.404,00	Anulação	30,62%
Suplementar	5.472.875,00	Excesso	37,96%
Especial	2.097.000,00	Excesso	14,54%
TOTAL:	11.984.279,00		

³ **Art. 8°** - Respeitadas as Unidades Administrativas e Executoras, as Categorias Econômicas e os Programas de governo, fica o Poder Executivo autorizado a alterar mensalmente, os valores dos projetos e das atividades de governo, e seus elementos de despesas, do Orçamento Fiscal do Município, através de créditos adicionais suplementares por anulação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

insipiente planejamento traduzido pela necessidade de se alterar as primitivas previsões consignadas em suas peças contábeis motivando, em algumas oportunidades, indesejáveis déficits financeiro e da execução orçamentária.

Além disso, impugnou-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 3.154.843,63 (R\$ 7.569.875,00 - R\$ 4.415.031,37) sem a respectiva fonte de recurso, em descompasso com as regras do inciso II do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64⁴ e do inciso V do artigo 167 da Constituição Federal⁵.

Segundo o recorrente, o procedimento objetivou oferecer suporte orçamentário a convênio firmado com a Caixa Econômica Federal visando à construção de unidades habitacionais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, com dotação lastreada em verbas que deixaram de ser repassadas, à vista de o respectivo processo de chamamento ter sido considerado deserto. Deste modo, os correspondentes recursos (R\$ 3.154.843,63) não teriam sido efetivamente utilizados.

§ 5º - Os créditos autorizados de conformidade com o disposto neste artigo serão abertos através de decretos específicos, limitados a 25% do Orçamento Fiscal do Município do ano de 2013.

⁴ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

II - os provenientes de excesso de arrecadação

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

⁵ **Art. 167.** São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Entretanto, nenhuma das suplementações listadas no "Demonstrativo das Alterações Orçamentárias" do período (fl.41 do anexo) possui como finalidade a celebração de convênio destinado à construção de casas populares, conforme se extrai das respectivas autorizações legais⁶.

Nada obstante, a jurisprudência deste Tribunal⁷ caminhou no sentido de se tolerar suplementações superiores aos limites autorizados nas Leis Orçamentárias Anuais, enquanto mitigadas consequências deletérias às finanças do município e preservadas as subseqüentes gestões administrativas.

TC-001964/026/13 - Contas do Prefeito de Guaraci - exercício de 2013 - Segunda Câmara - sessão de 02.06.15 (Relator: e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

"No que respeita às **alterações orçamentárias**, o Município realizou a abertura de créditos adicionais correspondentes a 68,24%

⁶ **Leis Municipais que autorizaram as suplementações orçamentárias por excesso de arrecadação - 2013.**

Leis Municipais n^{os} 1.483/13, 1.482/13, 1.472/13, 1.471/13, 1.470/13, 1.469/13, 1.452/13 e 1.444/12 - objetos extraídos de consulta efetuada na página eletrônica do Legislativo.

⁷ **TC-001026/026/11** - PM de Sales, Sessão do Tribunal Pleno de 08-04-14, publicado no DOE de 05-11-14 (41,63%).

TC-001337/026/11 - PM de Matão, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-13, publicado no DOE de 02-10-13 (46,47%).

TC-001267/026/11 - PM da Estância Turística de Bananal, Sessão da Segunda Câmara de 03-09-13, publicado no DOE de 02-10-13 (26,72%).

TC-001354/026/11 - PM da Estância Climática de Nuporanga, Sessão da Segunda Câmara de 08-10-13, publicado no DOE de 30-10-13 (57,54%).

TC-001964/026/13 - PM de Guaraci, Sessão da Segunda Câmara de 02-06-15, publicado no DOE de 01-07-15 (68,24%).

TC-001925/026/13 - PM de Barretos, Sessão da Segunda Câmara de 28-07-15, publicado no DOE de 29-08-15 (53,10%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(R\$22.705.075,005) da despesa inicial fixada (R\$ 33.270.793,02), não obstante a Lei municipal nº 2.397, de 26-10-2012 (LOA - fls. 02/06 do Anexo), em seu artigo 4º, estipulasse, para tanto, o limite de até 35%.

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem, portanto, ser subtraídas do valor de R\$22.705.075,00 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%7) incidente sobre a despesa inicial fixada - R\$ 1.966.570,03; - o superávit financeiro do ano anterior - no caso inexistente (fl. 18) e; - o excesso de arrecadação havido no exercício - R\$2.467.948,84 (fl. 18).

Reduzido o total alcançado - R\$ 4.434.518,87 - do valor dos créditos abertos [R\$ 22.705.075,00 (-) R\$ 4.434.518,87 = R\$ 18.270.556,13], verifica-se que o resultado importou em 54,91% da despesa inicial fixada, muito acima, portanto, do percentual autorizado pela LOA e do considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essa alteração orçamentária não causou desajuste fiscal, tendo sido obtidos resultados orçamentário e financeiro superavitários, e que foram cumpridos todos os índices constitucionais e legais, julgo possa ser conduzida ao campo das advertências." (g.n.)

Neste específico caso, verificou-se o equilíbrio das contas, uma vez encerrado o exercício (2013) com os demonstrativos indicando superávits orçamentário de 1,93% e financeiro de R\$ 215.180,75, considerável evolução dos resultados econômico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(2.065%) e patrimonial (72,18%) em relação ao antecedente período (2012), bem assim investimentos equivalentes a 9,65% da Receita Corrente Líquida.

Notou-se, também, a existência de liquidez para suportar os compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata 1,19) e retração de 15,83% da dívida fundada.

Demais, pesquisa efetuada na página eletrônica do Legislativo local permitiu a constatação de que a integralidade das movimentações orçamentárias operadas no exercício, tanto as derivadas da abertura de créditos adicionais por anulação (R\$ 4.414.404,00) como aquelas lastreadas em excesso de arrecadação (R\$ 7.569.875,00), foram devidamente autorizadas pela LOA (Lei Municipal nº 1.444/12), bem como pelas específicas Leis Municipais nºs 1.452/13, 1.469/13, 1.470/13, 1.471/13, 1.472/13, 1.475/13, 1.479/13, 1.482/13, 1.483/13, 1.484/13 e 1.487/13, garantindo o processo democrático voltado à prévia análise da alocação de recursos públicos pelo Legislativo, bem assim autêntica execução do orçamento.

Neste contexto, possível relevar a anomalia, advertindo-se todavia a origem para que observe os exatos termos do previsto na sua Lei Orçamentária Anual, bem assim limite a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação ao respectivo superávit (arrecadação) derivado da execução orçamentária do período, conforme estabelecido pelo inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Houve, ainda, censura à inadimplência do Executivo em relação ao saldo de precatórios de natureza alimentar, derivado de ações promovidas junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas, no valor de R\$ 110.767,76, exigível no exercício em apreço (2013).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Malgrado esforço da recorrente para suplantar referida impropriedade, os documentos acostados às fls. 27/33 do anexo indicam que o montante impugnado deixou de ser efetivamente liquidado no período (2013), integrando, aliás, demonstrativo da dívida de precatórios, existente em 31.12.13, emitido pelo Tribunal de Justiça (fl.28), bem como os termos do acordo de parcelamento de débitos (Processo Geral de Rateio nº 5718/13 do DEPRE 5.3) proposto somente no subsequente exercício (05.05.2014).

Além disso, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas nº 189093217/2015, expedida pela Justiça do Trabalho (fl.01 do anexo ao expediente TC-0041006/026/15), atesta que o município, em 19.11.15 (data de sua expedição), não constava do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas, sem, contudo, comprovar o necessário adimplemento da mencionada obrigação (pagamento de precatórios de natureza alimentar) até o encerramento do exercício de 2013.

Da mesma forma, a aludida matéria informativa ("TRT da 15ª Região Convoca Prefeituras Paulistas Para Negociação de Dívidas Trabalhistas")⁸

⁸ TRT da 15ª Região convoca prefeituras paulistas para negociação de dívidas trabalhistas

O Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região convocou prefeitos de 26 municípios paulistas e representantes de quatro instituições municipais para participação de audiência coletiva, com o objetivo de discutir propostas de conciliação para pagamento de precatórios vencidos até o dia 31 de dezembro de 2013 e não quitados. A audiência acontece nesta sexta-feira, dia 31 de outubro, às 14 horas, no Plenário Ministro Coqueijo Costa, localizado no 1º andar do edifício-sede do TRT, que fica na rua Barão de Jaguará, 901 e será conduzida pelo presidente do órgão, desembargador Flavio Allegretti de Campos Cooper.

A convocação realizada por meio do Edital nº 43/2014 envolve 112 títulos executivos de dívidas trabalhistas que somam cerca de R\$ 9,6 milhões. A iniciativa visa dar maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

extraída do campo "notícias", constante da página eletrônica do Tribunal Regional de Trabalho da 15ª Região, não afasta a mácula, mas apenas divulga a convocação pelo TRT de 26 Prefeitos de municípios deste Estado e representantes de quatro instituições municipais a participarem de audiência com vistas a discussão de propostas de conciliação para pagamento de precatórios vencidos até o dia 31 de dezembro de 2013, não quitados, sem, contudo, mencionar que os convidados representavam a integralidade dos órgãos paulistas portadores de débitos da espécie.

Já os demais documentos acostados aos autos, nesta oportunidade (anexo do expediente TC-041006/026/15), não se mostram hábeis a afastar a

efetividade ao pagamento de precatórios, uma das metas de gestão do desembargador Cooper a frente do Tribunal. A exemplo de outros regionais trabalhistas (3ª Região - Belo Horizonte/MG, da 4ª Região - Porto Alegre/RS e 16ª Região - São Luiz/MA) que vivenciaram experiências bem-sucedidas, a proposta da 15ª nesta audiência pública é sugerir aos prefeitos e instituições a utilização do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos recursos são oriundos da União Federal, para saldar as dívidas trabalhistas.

Os municípios que aderirem ao convênio utilizando o FPM deverão repassar verbas mensais, destinadas a uma conta bancária judicial específica. O juízo de Conciliação de Precatórios do TRT-15 fica responsável pela administração dos recursos financeiros ali depositados e pela realização dos pagamentos a cada um dos credores, em ordem cronológica.

O não pagamento dos precatórios pelos entes públicos pode trazer consequências mais drásticas como a imediata inclusão no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - BNDT, situação que impossibilita a obtenção de empréstimos em órgãos públicos. Outra medida, mais agressiva, é a possibilidade de efetuar o sequestro de valores por falta de pagamento, como prevê as alterações realizadas na Resolução nº 115/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A prática é bem difundida no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) para reprimir o crescimento no estoque de precatórios vencidos.



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

impropriedade, pois restrita, essencialmente, ao parcelamento de diversa dívida judicial do município, afeta aos exercícios de 2009 a 07.08.13, no valor de R\$ 266.340,23, junto ao DEPRE - Departamento de Precatórios do Tribunal de Justiça (Processo Geral de Gestão nº 1097/11), operação, à evidência, já considerada regular em decisão de primeira instância.

Deste modo, voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame, afastando-se da decisão recorrida censura à excessiva abertura de créditos adicionais, ratificado, todavia, o Parecer desfavorável às CONTAS DA PREFEITA DE SÃO JOSÉ DA BELA VISTA, relativas ao exercício de 2013, em virtude da falta de pagamento de precatórios de natureza alimentar no período examinado.

É o meu Voto.

GCECR
JMCF