



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 03.12.14

ITEM Nº 038

TC-002028/026/12

Município: Viradouro.

Prefeito(s): Paulo Camilo Guiselini.

Exercício: 2012.

Requerente(s): Paulo Camilo Guiselini - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 05-08-14, publicado no D.O.E. de 30-08-14.

Advogado(s): Eliana Regina Bottaro Ribeiro, Jouvency Ribeiro, Gabriel Carvalhaes Rosatti e Jefferson Renosto Lopes.

Acompanha(m): TC-002028/126/12 e Expediente(s): TC-007868/026/14.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Sustentação proferida em sessão de 19-11-14.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Paulo Camilo Guiselini, na qualidade de ex-Prefeito da Municipalidade de VIRADOURO, através de seus *ii*. Procuradores, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 05.08.14¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2012 e, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação.

A rejeição dos demonstrativos se deu em face **(a)** do recolhimento parcial dos encargos sociais devidos ao INSS e à Previdência local; **(b)** o déficit da execução orçamentária; **(c)** o déficit financeiro e a indisponibilidade para o pagamento da dívida de curto prazo; **(d)** as despesas com publicidade em período eleitoral; **(e)** a realização de despesas sem o prévio certame licitatório – aquisição de combustíveis; e, **(f)** celebração de contratos por inexigibilidade de licitação, de forma irregular e por preços acima dos praticados anteriormente pelo próprio contratado, além de pagamento por serviços não realizados.

Nesse sentido, o r. voto proferido indicou que:

(...)

a) *A inspeção noticiou que a Municipalidade procedeu o recolhimento parcial dos encargos sociais, uma vez que não foram apresentadas as guias de recolhimento pertinentes ao mês de dezembro/12, devidos ao INSS e à Previdência local - IMPREV.*

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 05.08.14 estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Presidente e Relatora, além dos ee. Conselheiros Renato Martins Costa e Dimas Eduardo Ramalho.



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



Sobre o tema, pondero que já é conhecido que esta E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas – em especial ao RPPS, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou de antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Assim, a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária e em prejuízo aos sistemas local e nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social.

Por outro lado, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, uma vez que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas e possibilidade de desequilíbrio fiscal.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Sendo assim, os atos praticados expuseram a Administração à autuação fiscal correspondente e aos encargos financeiros devidos.

Disso a Administração deixou de quitar de obrigação legal do período, expondo-se à autuação fiscal pelo Órgão responsável; e, desse modo, infringiu regra fiscal básica, segundo a qual deve haver equilíbrio entre receitas e despesas, somada à redução do débito existente.

b) Também é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas em agasalho às expectativas da comunidade.

Portanto, a elaboração e execução do orçamento transcendem ao período anual, uma vez que o desenvolvimento dos setores vitais – a exemplo da saúde e da educação, além do atendimento de outras demandas interligadas aos direitos difusos e coletivos, dependem de um planejamento de médio e longo prazo.

Reforço, assim, que a melhoria nos indicadores sociais, somente será possível pelo planejamento a médio e longo prazo, o que apenas será obtido pelo cumprimento das metas anuais estabelecidas.

Destarte, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável e do alcance de metas sociais de desenvolvimento.

No caso concreto, observa-se que ocorreu um excesso na arrecadação em montante de R\$ 3.761.774,46, ou seja, a arrecadação foi 11,68% acima de sua previsão.

² **LC 101/00**

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



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



Aqui prevaleceu a máxima de que orçamentos subestimados dão lugar à abertura de créditos adicionais sem maior controle legislativo e social – porque não considerado o excesso arrecadado nas discussões parlamentares à aprovação do orçamento, onde deve haver participação conjunta da comunidade local para a sua destinação.

Sendo assim, observa-se que a suplementação orçamentária no período foi de 31,62%, em índice bastante elevado e suficiente à descaracterização do planejamento inicial e, portanto, dos estudos inicialmente firmados na intenção de implantação de políticas públicas eficientes à melhoria nas condições de vida da população.

E, não obstante o valor arrecadado, considerando a elevação nas despesas antes fixadas, a Administração incorreu no resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 1.684.855,74 – ou seja, de 4,69%.

Observa-se que esse resultado foi suficiente à ampliação da situação de saldo financeiro negativo então existente, agora determinando o déficit financeiro de R\$ 5.117.152,46.

O valor do déficit financeiro representou 13,94% da receita corrente líquida do período e, desse modo, superior a um mês de arrecadação (RCL – R\$ 36.683.410,04 : 12 = R\$ 3.056.950,84); nesse sentido, bastante expressivo e representando dificuldade para sua cobertura no exercício seguinte.

Observa-se ainda, que o Município já vinha de déficit de execução orçamentária no exercício anterior, de tal sorte que se firmou a ideia de que, mesmo déficits de pequena monta, quando contínuos, propiciam o endividamento do Município.

Sendo assim, a despeito do juízo sobre as contas, cabem severas recomendações à Administração para que proceda com maior rigor à formulação dos planos orçamentários, bem como a esforços fiscais com o fim de manter equilibrada a relação entre receitas e despesas; bem como, para que produza a constituição de superávits nominal e primário, tendentes à eliminação da dívida constituída.

c) Consoante registro da inspeção, através de quadro próprio, o Município não possuía disponibilidade financeira suficiente a honrar os seus compromissos de curto prazo.

Portanto, a execução orçamentária e financeira foram conduzidas em desconformidade com os principais preceitos da Lei Fiscal – quais sejam, o equilíbrio entre receitas e despesas e redução da dívida constituída.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10³.

³ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.



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



d) Quanto às despesas com publicidade, há de ser firmado que a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral⁴.

Em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade.

Contudo, no caso concreto, não foi apresentada defesa ao tema, menos ainda correspondentes documentos que demonstrassem que a divulgação do material impugnado tenha sido neutro à promoção pessoal ou essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

e) A inspeção verificou que o Município adquiriu combustíveis em montante de R\$ 945.577,34 – em favor de três fornecedores, sem que tenha sido realizado prévio certame licitatório para escolha da proposta mais vantajosa.

Aqui também foi feita menção ao fato de que não fora entregue controle e gerenciamento individual do consumo de veículos da frota.

Devo lembrar que o gasto com combustíveis deveria ser acompanhado de rígido controle individual, mercê de que o bem é extremamente propício ao extravio, e porque há de ser realizado um planejamento adequado visando a otimização do seu uso.

Portanto, a inspeção demonstrou a falta de absoluta observância ao formalismo exigido para a realização de atos dessa natureza – em valor bastante expressivo, evidenciando a falta de apego ao estrito interesse público, aos princípios constitucionais da Administração Pública e aos preceitos fiscais da transparência e planejamento.

f) Ainda nesse grupo de irregularidades de maior relevância, a inspeção registrou a contratação de show artístico, por inexigibilidade, no valor de R\$ 79.200,00 (Lunna Santiago – apresentação do Carnaval) e, não obstante as falhas de formalização – a exemplo das justificativas de preço, falta de representação exclusiva do artista pela empresa contratada, observou-se que atividade semelhante foi realizada pelo contratado na cidade de Olímpia, pelo valor de R\$ 17.860,00.

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para receptionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

⁴ Lei 9504/97

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

(...)

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



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



Também não foi indicada a motivação suficiente para que houvesse subsunção da situação apresentada na contratação de empresa da área educacional, por inexigibilidade, à exceção constante na regra geral de licitações.

Somam-se às irregularidades praticadas no setor de licitações e contratos, a indicação de que foram pagos pela aquisição de bens/serviços em montante de R\$ 31.581,25, por conta da construção de piscina e acréscimos, os quais não teriam sido devidamente liquidados.

Desse modo, diante da falta de apresentação de defesa sobre os apontamentos, considero que a irregularidades possuem gravidade suficiente, contribuindo ao comprometimento das contas.

IV - As demais falhas elencadas pela fiscalização se somam às questões realçadas, porque traduzem a falta de cuidado mínimo na organização dos registros, contribuindo bastante para a falta de um controle interno efetivo e existência das falhas de maior relevo já mencionadas, desse modo também conduzindo à emissão de juízo negativo sobre as contas.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **VIRADOURO, exercício de 2012**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal”.*

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 30.08.14 (fls. 105/129) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 29.09.14 (fls. 131/203 e documentos que seguem).

Em síntese das razões apresentadas, o Recorrente invocou os aspectos positivos alcançados no exame das contas, realçando que em 2008 o déficit era de 11,4%, reduzido a 4,69% em 2012.

Anotou que a contribuição previdenciária não foi paga em dezembro/12, quando o Recorrente não era mais Prefeito, não obtendo informações das Srs. Contadora e Tesoureira sobre os motivos do não recolhimento, que deveria ter sido feito em janeiro/13.

Alegou que, ao contrário do afirmado na r. decisão combatida, não se buscou nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais a solução para a deficiência de caixa, militando em seu favor a inexistência de qualquer prova em contrário.

Admitiu que a falta de recolhimento das contribuições em 2008 reforçaram, em parte, a rejeição daquelas contas, mas não teria sido isso que aconteceu em 2012; ainda, que o recolhimento extemporâneo de encargos já foi relevado por esta Corte, na análise das contas de 2011 do Município – porque importou em solução da irregularidade.



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



Ainda sobre o tema, disse que a questão já foi solucionada com o recolhimento total, em março/13, da contribuição pertinente a dez/12, em demonstração inequívoca de que não houve prejuízo ou impacto negativo no orçamento municipal.

Sobre o déficit da execução orçamentária, na ordem de 4,69% em relação à receita realizada, disse necessário lembrar que o descompasso entre o regime de caixa e de competência aplicado motivou dito desequilíbrio.

Afirmou que, se considerada apenas a despesa liquidada, o déficit seria de apenas 1,08%.

Aqui lembrou do que foi aplicado a maior no ensino e na saúde.

Ainda, reafirmou que teria havido redução significativa do déficit, em comparação com outros exercícios.

Defendeu que nem todo déficit causa o impacto narrado na r. decisão combatida.

Alegou que déficits de atendimento à população em idade escolar ou na saúde não dependem apenas de ação governamental, salientando a contratação de Sistema Anglo de Ensino, nacionalmente conhecido por sua excelência; e, que contratou médicos, hospital e maternidade.

Acresceu que as análises desta Corte não estão levando em consideração a realidade e dificuldades próprias de cada Município e as peculiaridades e esforços empreendidos em cada situação.

Anotou que as peças de planejamento foram elaboradas de acordo com a vontade da população local; também, que vem reduzindo gradualmente o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais.

Aduziu razões ainda sobre o controle interno, dívida ativa, tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais, conciliações bancárias e ordem cronológica entre outros temas afetos ao relatório de inspeção, como aquisição de combustíveis e contratações por inexigibilidade.

Especificamente sobre combustíveis, disse que realizou a concorrência nº 01/12, concorrência 03/12 e tomada de preços 18/12; contudo, empresas não se mostraram interessadas em contratar via licitação; ademais, houve autuação pela CETESB porque a Prefeitura não dispunha de local apropriado para armazenar o produto, ou dinheiro para construí-lo, sendo obrigada à aquisição parcelada.



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



Reproduziu a necessidade de que a questão do déficit financeiro enseje recomendações para que sejam empreendidos esforços fiscais para manter equilibrada a relação entre receitas e despesas.

Disse que, mesmo que a defesa se mantivesse em silêncio, não há como concluir que o ex-Prefeito praticou a vedação contida na norma eleitoral, pois inexistente qualquer prova ou acusação de que tenha havido promoção pessoal em detrimento de outros candidatos; alegou que houve total controle sobre as despesas com publicidade, uma vez que aquelas apuradas pela inspeção são de natureza obrigatória.

Realçou que o Município excedeu apenas R\$ 11.315,05 sobre o permitido no empenho do último duodécimo do período,

Quanto à correção do déficit de atendimento de alunos, alegou que sua implementação será feita até 2016; e, embora o índice do IDEB tenha ficado aquém da meta prevista, houve um grande avanço em relação às provas anteriores.

E, no mais, justificou-se quanto ao cumprimento das Instruções e recomendações desta Corte; e, reservando-se ao direito de apresentar defesa específica nos processos que virão a ser formados, pediu pela reforma da r. decisão proferida, agora pela emissão de parecer favorável às contas.

Após avaliar os termos do apelo interposto, o d. Órgão Ministerial de Contas anotou opinião pelo não provimento do Pedido de Reexame, avaliando que o Recorrente não trouxe inovações à matéria, limitando-se praticamente a reproduzir, ainda que com abordagem mais profunda, os mesmos argumentos esposados na instrução do feito, não sendo o caso de modificação do julgado (fls. 414).

Chamada a manifestar-se, a SDG consignou que a Origem foi alertada em 04 oportunidades sobre a execução orçamentária, sem adoção de qualquer providência; certo, ainda, que o Município registrou o terceiro déficit em 04 exercícios de mandato; que em 2012 o déficit foi de 4,69% - sem amparo financeiro, piorando o resultado do exercício anterior, correspondente a quase 02 meses de arrecadação.

Disse a SDG que houve aumento de 32% do endividamento municipal; e, que é temerária a desaprovação do desequilíbrio observado, mesmo após 12 anos de vigência da LRF, além de orientações e recomendações desta Corte.

Realçou a SDG que houve uma piora de resultados financeiro, econômico e patrimonial, a par da jurisprudência desta E.Corte.

Para a SDG, sendo o último ano de mandato, deveria haver verba suficiente a cobrir despesas de encargos sociais, para que houvesse liquidação pelo sucessor.



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



Não houve entrega de documentação a respeito da regularidade dos gastos com publicidade.

Quanto aos combustíveis, enxerga a SDG que foram feitas sem qualquer controle de consumo, licitação e junto a 03 fornecedores e, que a seu ver, não restaram comprovadas as justificativas apresentadas.

E, sobre a contratação por inexigibilidade para show de carnaval – R\$ 79.200,00, verificou que o representante não é exclusivo da artista, bem como, que o preço praticado junto a outro Município foi de apenas R\$ 17.860,00, sendo o ajuste objeto de Ação Civil Pública em trâmite no E. TJESP.

Enfim, a SDG posicionou-se pelo não provimento do apelo.

Os presentes foram retirados da pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno do dia 12.11.14, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, com reinclusão automática para a próxima sessão.

Vieram “memoriais” (TC-1877/008/14) em reforço às razões de recursos apresentadas.

Em síntese, o Recorrente pediu o adiamento do julgamento do Pedido de Reexame que estava marcado para o dia 12.12.14, a fim de que pudesse ser tomada ciência dos recentes pareceres emitidos pelos Órgãos Técnicos, bem como, para que procedesse a juntada de documentos – os quais foram fornecidos recentemente pela Municipalidade.

Relembrou que o r. parecer combatido anotara sobre a falta de juntada de documentos que demonstrassem que a divulgação do material publicado e impugnado tenha sido neutra à promoção pessoal ou essencial ao cumprimento do princípio da legalidade.

Assim, apresenta todos os empenhos liquidados e pagos em 2012, contabilizados na categoria “serviços de publicidade e propaganda e serviços de terceiros pessoa jurídica”, procurando demonstrar que as divulgações não contiveram cunho eleitoreiro, referindo-se a publicações oficiais e obrigatórias.

Enfim, lista os pagamentos da espécie no período, pedindo pela sua regularidade.

Ao final, também requer a autorização para sustentação oral e que sejam remetidos os documentos juntados aos órgãos técnicos da Casa para recálculo e apuração do correto montante gasto com publicidade e propaganda.

Os presentes fizeram parte dos trabalhos do E. Tribunal Pleno, em Sessão de 19.11.14, ocasião em que a i. advogada Dra. Eliana Regina Bottaro Ribeiro produziu sustentação oral em reforço às razões de recurso.



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



A i. Procuradora lembrou que as contas de 2009 (TC-569/026/09) receberam parecer favorável à sua aprovação, em que pese o déficit de 3,43%; ainda, fez menção em situação onde foi relevado o déficit, porque não impactaria orçamentos futuros.

Disse que não é o caso de serem trazidos novos documentos aos autos na fase de reexame, pelo que pede que esse motivo não seja fator de se negar provimento ao recurso.

Avaliou que algumas matérias constantes do parecer foram remetidas para apartados, os quais não devem fundamentar eventual decisão a ser tomada, sob pena de dupla responsabilização do Gestor.

Disse que a prática de se pagar os encargos sociais no exercício posterior é longeva.

Avaliou que o déficit da execução orçamentária, excluídas as despesas não liquidadas, seria de 1,08%; ademais, houve excesso de aplicação nas áreas do ensino e saúde.

Sobre as despesas com publicidade anotou que não há nenhuma prova de que tenham tido finalidade de promoção pessoal; até mesmo, citou que o Prefeito nem se reelegeu; disse que fez juntar os respectivos empenhos.

Consignou a existência de procedimentos licitatórios para a realização da compra de combustíveis.

E, com relação ao show artístico, disse que a Justiça Comum e o Ministério Público já afastaram a argumentação de superfaturamento, eis que a Prefeitura de Olímpia pagou menor valor, contudo, por menor número de apresentações.

Em seguida, foi determinado que, em homenagem à defesa, aos pontos trazidos, o processo estava sendo retirado de pauta, com inclusão no dia 03 de dezembro.

É o relatório.



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 03/12/2014 **Item nº:** 038

Processo: TC-2028/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE VIRADOURO

Responsável: Paulo Camilo Guiselini – Prefeito Municipal à época

Assunto: Contas anuais do exercício de 2012

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Autoridade: Maicon Lopes Fernandes – atual Prefeito Municipal

Procuradores: Eliana Regina Bottaro Ribeiro – OAB/SP 144.528, Jouvency Ribeiro – OAB/SP 144.541, Lucas Moisés Garcia Ferreira – OAB/SP 266.955, Jefferson Renosto Lopes – OAB/SP 269.887

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 30.08.14 e apelo protocolado em 29.09.14*).

No mérito,

Não há como acolher as razões de recurso interpostas pelo Recorrente.

Primeiro, devo alertar que as contas em apreço referem-se ao último ano de mandato, período cercado por maiores cuidados indicados na lei fiscal e, também, na lei eleitoral, para que não se incorra em desequilíbrio orçamentário-financeiro, bem como, para que não haja interferência sobre o pleito à escolha dos Mandatários.



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



Relembro que o Responsável pelas contas, embora notificado regularmente à época, solicitou e obteve dilação de prazo, mas não apresentou defesa em Primeira Instância; e, pela Municipalidade, que também ingressou no processo, foram feitas considerações gerais sem atacar diretamente os apontamentos firmados pela inspeção.

Depois, devo consignar que não revelam melhor sorte as razões interpostas no recurso sobre os resultados positivos alcançados pela Gestão no período, uma vez que, embora as contas sejam avaliadas em seu conjunto, determinados pontos são vitais à aprovação ou não dos demonstrativos.

E, no caso, uma série de falhas conduziram à rejeição das contas em Primeiro Grau, quais sejam, (a) o recolhimento parcial dos encargos sociais devidos ao INSS e à Previdência local; (b) o déficit da execução orçamentária; (c) o déficit financeiro e a indisponibilidade para o pagamento da dívida de curto prazo; (d) as despesas com publicidade em período eleitoral; (e) a realização de despesas sem o prévio certame licitatório – aquisição de combustíveis; e, (f) celebração de contratos por inexigibilidade de licitação, de forma irregular e por preços acima dos praticados anteriormente pelo próprio contratado, além de pagamento por serviços não realizados.

a) Quanto à falta de recolhimento dos encargos sociais, a questão ficou afeta à competência do mês de dezembro/12, em desfavor do INSS e do IMPREV, esse último respondendo pelo RPPS.

Avalio que, muito embora a data aprazada para o pagamento do encargo possa ter recaído após o término do mandato (janeiro/13), mas já nos primeiros dias do exercício seguinte, o fato é que não havia recursos financeiros suficientes para quitar dito débito.

Ou seja, não houve preocupação do Gestor em deixar reservado montante suficiente ao pagamento dos encargos sociais referentes ao período de sua administração, uma vez que, segundo informado pelo próprio Recorrente, a operação de quitação somente veio a ser firmada em março/13, ou seja, com recursos financeiros recebidos no outro exercício orçamentário.

Nessa lógica, houve transmissão da responsabilidade inerente às contas em apreço ao exercício seguinte, imputando o pagamento de 13 (treze) competências de encargos sociais, de tal sorte divorciada dos preceitos de planejamento e transparência apreçados pela Lei Fiscal.

Ademais, os resultados orçamentário (déficit 4,69% - R\$ 1.684.855,74) e financeiro (déficit de R\$ 5.117.152,46), assim como a anotação de falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo ao término do exercício, bem indicam que não havia saldo financeiro para quitação do encargo legal, posto que não foram reservados recursos para tal destinação.

Devo lembrar que o tema vem sendo enfrentando na Casa, porque os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para eventual deficiência de caixa ou



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



mesmo sobra de receitas para emprego em despesas diversas, seja pela compensação ou pela simples falta de recolhimento das competências devidas em favor do RGPS (INSS) ou do RPPS.

Nem se prestam argumentos de que os valores foram quitados no exercício seguinte, uma vez que a análise dessa operação está reservada para o ano em que ocorreu, sendo aqui o motivo da rejeição das contas, a falta de efetivo pagamento dos encargos e a inexistência de reserva de recursos no período para a sua quitação, mercê da falta de planejamento do Responsável pelas contas em apreço.

Não foram trazidas informações nas razões de recurso sobre os ônus certamente assumidos pelo Município ao quitar os encargos em atraso.

Desse modo, devo reafirmar que a LRF pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída; e aqui, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica deixaram de ser utilizados nessa função, possibilitando sua alocação a outras despesas, de natureza diversa.

Bem por isso a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO⁵.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

b e c) Como já exposto, o Município obteve um excesso de arrecadação de 11,68%, ou R\$ 3.671.774,46, acima da previsão inicial; aliás, o crescimento da receita corrente líquida – RCL foi de 13,49% em relação ao exercício anterior.

Ocorre, no entanto, que a Origem procedeu suplementação orçamentária, por meio da abertura de créditos adicionais e/ou transposições, remanejamentos e transferências no montante de R\$ 11.877.771,53, o que correspondeu a 31,62% da despesa inicialmente prevista.

Ou seja, houve elevação acentuada no valor da despesa autorizada; e, de tal sorte, a realização das despesas foi superior à realização das receitas, gerando um resultado da execução orçamentária deficitário em 4,69% - R\$ 1.684.855,74⁶.

⁵ **LRF**

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



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



Destarte, ficou claro que o desequilíbrio orçamentário no período não foi resultante de queda da receita ou mesmo de qualquer interferência externa ou exógena às ações da Administração – ao menos não foram trazidas informações nesse sentido.

Ao contrário, o déficit da execução orçamentária foi resultante da falta de adequado planejamento.

Ademais, a Administração já vinha de um déficit de execução do exercício anterior – 6,31%; o que também havia ocorrido em 2009 (3,43%).

2011	Déficit de	6,31%
2010	Superávit de	2,32%
2009	Déficit de	3,43%

Não se prestam razões a respeito de despesas liquidadas, uma vez que aquelas não processadas também fizeram parte de todo o demonstrativo contábil do Município, não havendo notícias de que esses compromissos tenham sido regularmente cancelados.

Também não se aproveitam razões sobre o excesso na aplicação de recursos em quaisquer setores, uma vez que o Município deve procurar um equilíbrio entre a obrigação no cumprimento dos mínimos constitucionais em conformidade com a sua disponibilidade orçamentária e financeira.

Centrando na questão da execução orçamentária, o resultado deficitário obtido ampliou o saldo financeiro negativo que já vinha do exercício anterior, agora fixando um déficit de R\$ 5.117.152,46.

Esse resultado representou um aumento de 46,70% sobre o déficit então existente; e, bem por isso, superou a um mês de arrecadação (RCL – R\$ 36.683.410,04 : 12 = R\$ 3.056.950,84), indicando ser bastante expressivo.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	36.074.800,00	35.859.659,12	-0,60%	99,72%
Receitas de Capital	145.000,00	3.898.988,66	2588,96%	10,84%
Deduções da Receita	(4.019.800,00)	(3.796.873,32)	-5,55%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	32.200.000,00	35.961.774,46		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	32.200.000,00	35.961.774,46		100,00%
Excesso de Arrecadação		3.761.774,46	11,68%	10,46%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	29.882.413,74	29.807.613,86	-0,25%	79,18%
Despesas de Capital	6.399.008,92	5.875.103,71	-8,19%	15,61%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	1.277.318,33	1.275.014,84		
Repasses de duodécimos à CM	1.050.000,00	1.050.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	361.102,21		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	38.608.740,99	37.646.630,20		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	38.608.740,99	37.646.630,20		100,00%
Economia Orçamentária		962.110,79	-2,49%	2,56%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.684.855,74)		4,69%



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



Resultados	2011	2012	%
Financeiro	(3.488.074,54)	(5.117.152,46)	46,70%
Econômico	439.651,47	(2.240.447,97)	-609,60%
Patrimonial	23.544.025,63	21.303.577,66	-9,52%

À evidência não havia saldo financeiro suficiente à cobertura da dívida de curto prazo.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	5.180.554,23	3.820.385,91	4.018.863,72	4.982.076,42
Restos a Pagar não processados	815.587,99	2.428.011,27	827.442,68	2.416.156,58
Depósitos	2.386,04	10.539.780,07	10.818.741,91	276.575,80
Consignações	474.434,14	240.477,04	238.067,29	476.843,89
Outros	-	35.635.734,06	35.635.734,06	-
Total	6.472.962,40	52.664.388,35	51.538.849,66	7.598.501,09
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Total Ajustado	6.472.962,40	52.664.388,35	51.538.849,66	7.598.501,09
Índice de Liquidez Imediata				

Ao contrário, sem preocupação com o endividamento no período, há indicação da inspeção de que a Municipalidade realizou a emissão de empenhos em dezembro, em montante superior ao duodécimo da despesa.

Assim, penso que os resultados obtidos caminharam na contramão da Lei Fiscal, conquanto a norma induza, ao contrário do verificado nas presentes contas, a realização de superávits primário e nominal visando a cobertura gradual de dívidas e equilíbrio entre receitas e despesas.

d) No que se refere às despesas com publicidade, volto a dizer, não houve apresentação de defesa formal sobre o ponto em Primeira Instância.

Agora, por meio de “*memoriais*”, o Recorrente traz uma série de documentos no intuito de indicar que as despesas se fizeram necessárias, porquanto atenderam ao princípio da publicidade, ao qual estão afetos os atos da Administração, como condição de sua validade.

Alem disso, revendo a questão, observo que durante o exercício examinado foi superada a média gasta nos três exercícios anteriores em apenas R\$ 820,78.

Assim, reafirmando que a Administração é obrigada a uma série de gastos com publicação oficial em decorrência do mencionado princípio da publicidade – seja por imposição da Lei Fiscal, da Lei de Licitações e outros tantos atos oficiais, no período examinado ditas despesas (R\$ 36.321,09) foram inferiores às realizadas em 2011 (R\$ 47.793,25) e muito próximas às de 2010 (R\$ 33.366,93).

Sendo assim, não há elementos seguros de convicção indicando que houve falta de observância às finalidades estabelecidas pela norma eleitoral.



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



Publicidade em ano eleitoral

Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	25.340,76	33.366,93	47.793,25	36.321,09
Média apurada entre três exercícios anteriores				35.500,31
Parâmetro para comparação despesas de 2012				35.500,31
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				820,78

e) A inspeção destacou a realização de despesas para aquisição de combustíveis em montante de R\$ 915.430,24, junto a 03 (três) fornecedores, sem que tenha sido realizado prévio certame licitatório para escolha da proposta mais vantajosa.

Também foi anotada a falta de controle e gerenciamento individual do consumo dos veículos da frota, razão do acréscimo das críticas pela possibilidade de extravio e falta de planejamento visando a otimização do seu uso.

Agora a Origem deu notícia sobre a realização de 03 (três) certames, a saber as Concorrências nº 01/12 e 03/12, além da Tomada de Preços 18/12, as quais foram infrutíferas no período.

Diante do esclarecido, penso que a questão possa, a princípio, ser afastada.

E, ainda, quanto à falta de efetivo controle sobre a utilização do bem, muito embora o Recorrente tenha alegado que o procedimento local vem sendo adotado há mais de 10 anos sem que houvesse qualquer apontamento desta Corte, avalio que diante da falta de maiores elementos nas críticas lançadas pela inspeção, que o ponto possa ser remetido ao campo das recomendações, a fim de que a Origem implante um sistema eficaz e transparente sobre o uso de combustíveis.

f) Finalmente, ainda sobre a rejeição das contas e, ao contrário do alegado, **não fez parte da formação de apartados**, consta a contratação de show artístico, por inexigibilidade, no valor de R\$ 79.200,00, conquanto além das falhas de formalização – a exemplo das justificativas de preço e falta de representação exclusiva do artista contratado, houve atividade semelhante contratada na cidade de Olímpia, pelo valor de R\$ 17.860,00.

Sobre o tema, o próprio Recorrente trouxe notícias de que o ajuste foi objeto de discussão judicial nos autos do Processo nº 001875-51.2013.8.26.0660 – nº de Ordem 1178/13, em sede de Ação Civil Pública, tendo sido proferida r. sentença em Primeiro Grau julgando a lide parcialmente procedente, **porque não restou comprovado que a contratação se deu de forma direta ou com empresário exclusivo.**

Também somam-se no setor de licitações e contratos a indicação de que foram pagos pela aquisição de bens / serviços em montante de R\$ 31.581,25, por conta da construção de piscina e acréscimos, que não foram devidamente liquidados.



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



Aqui não foram trazidos elementos suficientes a contornar a falha estabelecida.

Assim, diante dos elementos constantes nos autos e, entendendo que as razões interpostas não conduziram à reversão do juízo emitido, **voto pelo não provimento do Pedido de Reexame**, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, afastando, no entanto, das máculas que motivaram a rejeição das contas, o excesso na realização de despesas com publicidade em ano eleitoral, bem como a falta de instauração de certames licitatórios para aquisição de combustíveis, acrescendo recomendação para que se estabeleça um controle eficaz na utilização desse produto.

É como voto.

GCCCM/25