



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 06/11/2019

ITEM Nº 050

TC-024419.989.18-1 (ref. TC-004046.989.16-6)

Município: Ribeira.

Prefeito(s): Jonas Dias Batista.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Jonas Dias Batista – Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 28-08-18, publicado no D.O.E. 12-10-18.

Advogado(s): Danillo Antonio de Camargo Nitrini (OAB/SP nº 254.974), Geovana Patrícia Cesar Borges Nunes (OAB/SP nº 265.545) e outros.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	28,82% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	99,18% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	20,68% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,74% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	37,27% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamento FGTS período anterior
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,14% - R\$ 19.628,86
Resultado financeiro	Déficit R\$ 3.291.462,84 (75,92 dias da RCL)
Art. 42 da LRF	Regular
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Regular
Gastos com publicidade	Regular

	2014	2015	2016
i-EGM	B+	B	B

Porte muito pequeno
Região Itapeva
Quantidade de habitantes 3.272

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Jonas Dias Batista, então Prefeito da Municipalidade de Ribeira, através de seu *i.* advogado, em face do *r.* parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 28.08.18¹, à aprovação das contas do exercício de 2016.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do **desequilíbrio fiscal marcado por falhas de planejamento, pela manutenção da situação financeira negativa e pela falta de liquidez ao pagamento de dívida de curto prazo.**

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

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 28.08.18, estava formada pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes - Relatora, pelos ee. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues - Presidente e Sidney Estanislau Beraldo.



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



“Conforme anunciado, em relação ao ano anterior, o Município experimentou a expansão de sua RCL em 23,99% no período – com acréscimo nominal de R\$ 3.061.532,44, ou seja, atingindo índice de crescimento superior à inflação acumulada (IGPM – 7,19%), bem como do próprio PIB (-3,6%).

A peça orçamentária denotou excesso de arrecadação de 5,46%, ou seja, a previsão inicial de receitas foi superada em R\$ 748.530,91.

Anoto que orçamentos subestimados dão margem à abertura de créditos adicionais sem o rigor estabelecido ao tempo das discussões à aprovação das peças orçamentárias.

Aliás, é importante salientar que o Município promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposição de despesas em montante de R\$ 4.796.748,84 – correspondente a 36,66% da despesa fixada inicialmente.

O volume de ações que provocaram a alteração orçamentária evidenciou a fragilidade na formulação do programa e eventual prejuízo ao planejamento estabelecido ao direcionamento de recursos a determinadas áreas, talvez depreciando os resultados das políticas públicas desenvolvidas em favor da melhoria de qualidade de vida da população.

Enfim, também deve ser considerado que a imprecisão na formulação do orçamento – quando subestimadas as receitas - provoca a reavaliação de todo o plano de investimentos ao longo de sua execução, mitigando o potencial para a realização das políticas públicas em prol do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população.

Aqui chamo a atenção aos indicadores sociais estabelecidos sobre os resultados apurados nos setores da educação e saúde, também com destaque à falta de planejamento adequado à destinação dos resíduos de lixo.

Ainda sobre as receitas, lembro que o quadro sintético sobre a gestão da dívida ativa demonstrou que o Município não foi plenamente eficiente à cobrança/execução dos seus créditos, na medida em que recuperou apenas R\$ 7.643,33 em 2016, enquanto as inscrições atingiram R\$ 89.028,41.

Aliás, o valor nominal recebido em 2016 chegou a ser inferior à entrada de recursos dessa natureza no ano anterior (R\$ 20.357,06); e, sendo assim, o estoque de créditos a receber subiu a R\$ 434.864,36 – representando incremento de 23,02%.

Enfim, diante do desequilíbrio financeiro existente, muito maior empenho se esperaria das ações tendentes à recuperação dos créditos em dívida ativa; e, desse modo, ficando aqui severas advertências para que a Origem adote postura mais eficaz nesse sentido e, inclusive, mantenha detida atenção sobre o controle de inscrições e baixas – máxime porque o setor, de modo geral, é daqueles mais sensíveis à manipulação indevida de dados.



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



Quanto à execução orçamentária propriamente dita, aqui em análise somente as receitas e despesas do exercício, observa-se que houve sobra ou superávit de 0,14%, em montante de R\$ 19.628,86.

Quadro próprio elaborado pela fiscalização indicou que havia histórico de déficits da execução orçamentária – em 2014 e 2015, cumprindo a máxima de que mesmo pequenos déficits são capazes de desequilibrar a saúde financeira do Órgão.

Ademais, não se pode olvidar que o Município mantinha histórico de diferimento da obrigação de pagamento dos encargos sociais [INSS (2013) e FGTS (2013 e 2016)], em situações que aumentam o endividamento a longo prazo e comprimem a execução orçamentária e financeira por vários exercícios.

Significa dizer que mesmo diante do expressivo volume de recursos recebidos no período – demarcado pelo aumento da RCL e o excesso de arrecadação, o Município empenhou despesas até o limite do valor arrecadado, conquanto houvesse expressiva dívida em aberto.

Além disso, observa-se que em dezembro houve empenhamento superior ao duodécimo da despesa mensal, caracterizando situação em que, mesmo diante do déficit financeiro existente, não houve cautela suficiente à realização de superávit primário, a fim de eliminar o passivo estocado.

Importante dizer que o resultado da execução financeira foi negativo em R\$ 3.291.462,84, mantendo a situação negativa que o Município se encontrava no exercício anterior.

Esse valor é substancial, posto que corresponde a 75,92 dias de arrecadação da RCL, mesmo diante da expressiva entrada de recursos no período.

Aqui há de ser realçado que a Administração é permanente e a ação fiscal responsável e transparente não se resume à gestão das receitas e despesas do período; antes, há necessidade de serem cumpridas metas fiscais de redução do estoque da dívida, a fim de liberar o Município às despesas de custeio e investimentos necessários à melhoria da qualidade de vida da população.

Enfim, a execução orçamentária, no presente caso, deveria ter feito sobrar recursos suficientes à eliminação substancial da dívida existente.

Desse modo, avalio que no caso concreto houve profunda falta de observância aos preceitos fiscais.

Em acréscimo, observo que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,32), uma vez que detinha apenas R\$ 0,32 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

Sendo assim, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária e financeira não podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, independentemente das recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa



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



orçamentário, coerentes com sua realidade econômica e financeira, bem como, suficiente ao atendimento das necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Aqui relembro às orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10.

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 – superávit nominal, bem como, elimine sua dívida constituída – superávit primário.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é substancial na análise e emissão de juízo sobre os demonstrativos.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **RIBEIRA, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal”.*

O r. parecer foi publicado em 12.10.18 (eventos 77 e 80 – eTC-4357.989.16-9).

O Pedido de Reexame foi interposto em 29.11.18 (fls. evento 91 – eTC-4357.989.16.9 e evento 01 eTC-24419.989.18-1).

Nas razões de seu apelo, o Recorrente fez lembrar os aspectos positivos reconhecidos nas contas, inclusive quanto aos índices do IEGM; depois trouxe à tona informações divulgadas ao seu tempo sobre a crise financeira, inclusive sobre o evento nesta Corte a respeito da discussão que envolveu presidentes de consórcios intermunicipais, associações e entidades representativas dos prefeitos paulistas (20.10.16), na presença de técnicos e Conselheiros; apresentou diversos gráficos a respeito do FPM, evolução do FUNDEB, ICMS, IPVA entre outros tantos, a fim de comprovar o não crescimento da arrecadação na comparação dos exercícios e a dificuldade de fechamento das contas anuais frente às crescentes demandas por serviços pela população.

Alegou que houve um fato novo a ser considerado, o qual sendo retificado, mudaria sobremaneira o resultado das contas examinadas; alegou que os balanços são peças fundamentais na informação da situação patrimonial, podem poderá ocorrer situações reconhecidas no exercício seguinte que poderiam interferir nos dados antes publicados, aqui se referindo ao cancelamento de restos a pagar de 2012 a 2016, evidenciando mudança significativa e o resultado negativo de R\$ 3.291.462,84 passaria a R\$ 1.873.967,14.



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



Anotou que o cancelamento de restos a pagar se presta à prescrição prevista no Código Civil, bem como, os relativos a pessoal e encargos – INSS e FGTS – foram objeto de parcelamento e reparcelamento.

Firmou que amenizando o impacto do resultado negativo, refez os cálculos em dias de arrecadação, caindo de 75,92 para 43,23 – segundo tabela que informa:

RCL	Dias	Por dia	Déficit Financeiro	Dias de arrecadação
15.823.526,83	365	43.352,13	3.291.462,84	75,92
Restos a pagar cancelados 2017			- 1.417.495,70	
15.823.526,83	365	43.352,13	1.873.967,14	43,23

Prosseguiu dizendo que refez os cálculos de insolvência de curto prazo, passando de R\$ 0,32 para R\$ 0,61.

Índice de liquidez imediata	Ativo Financeiro	1.523.113,74	0,61
	(+) Restos a paga cancelados	R\$ 1.417.495,70	
	Passivo Financeiro	4.814.576,58	

Reafirmou sua posição no IEGM; destacou as desigualdades entre Municípios, mesmo no Estado de São Paulo; e, ao final, pediu pelo provimento do apelo, a fim de ser emitido parecer em favor das contas.

A Assessoria Técnica ressaltou que após a leitura da peça de recurso apresentada, nota-se que os argumentos colocados não conseguem reverter o resultado desfavorável, pois, ainda que em tese fosse aceita a argumentação exposta, o déficit financeiro permaneceria no patamar superior a 01 mês de arrecadação da RCL.

As opiniões que se seguiram, inclusive da i. Chefia de ATJ, foram pelo não provimento do recurso (evento 19).

O d. MPC considerou por configurado o desatendimento ao equilíbrio fiscal que deve permear a gestão pública, ante a apuração de resultado financeiro negativo, ausência de liquidez perante os compromissos de curto prazo e má gestão da dívida ativa; que os argumentos apresentados não foram capazes de carrear a hígidez das contas públicas, aduzindo, apenas, que foi influenciado pela crise financeira e que os valores de restos a pagar 2012/2016 não deveriam ser considerados, posto que cancelados em 2017.

Prosseguiu o d. *parquet* de Contas que não se desconhece os efeitos da desaceleração econômica nacional; no entanto, caberia ao Gestor a limitação de empenho e movimentação financeira; que não podem servir de justificativas para os sucessivos déficits financeiros, principalmente por ter sido aferido excesso de arrecadação e aumento da RCL;



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



que o Município empenhou além do que deveria, ignorando a dívida em aberto, confirmando o deficiente planejamento atribuído ao longo da instrução.

Enfim, o d. Ministério Público de Contas se colocou pelo não provimento do apelo (evento 30).

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 06/11/2019 ITEM 050

Processo: TC- 24.419.989.18-1 (Ref. Proc. 4046.989.16-6)
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRA
Responsável: Jonas Dias Batista – Prefeito Municipal à época
Assunto: Contas anuais do exercício de 2016
EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME
Procurador(es): Geovana Patrícia Cesar Borges Nunes – OAB/SP 265.545, Danilo Antonio de Camargo Nitrini – OAB/SP 254.974

Aplicação total no ensino	28,82% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	99,18% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	20,68% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,74% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	37,27% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamento FGTS período anterior
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,14% - R\$ 19.628,86
Resultado financeiro	Déficit R\$ 3.291.462,84 (75,92 dias da RCL)
Art. 42 da LRF	Regular
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Regular
Gastos com publicidade	Regular

	2014	2015	2016
i-EGM	B+	B	B

Porte muito pequeno
Região Itapeva
Quantidade de habitantes 3.272

EMENTA: Contas Municipais. Rejeição em Primeira Instância motivada pelo desequilíbrio fiscal marcado por falhas de planejamento, pela manutenção da situação financeira negativa e pela falta de liquidez ao pagamento de dívida de curto prazo. Pedido de Reexame. Em preliminar, conhecido. No mérito, a alegação de crise financeira não obsta a Administração à adoção do necessário contingenciamento de despesas, pela limitação da emissão de empenho e desembolso financeiro; manutenção de saldo financeiro negativo superior a 30 dias, mesmo ante a exclusão dos restos a pagar prescritos/não processados; não provimento.

Em preliminar,

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Presentes as condições de admissibilidade, conheço do recurso interposto.

Mérito,

Motivou a rejeição das contas **desequilíbrio fiscal marcado por falhas de planejamento, pela manutenção da situação financeira negativa e pela falta de liquidez ao pagamento de dívida de curto prazo.**

Adianto que as razões de recurso são insuficientes a demover o juízo negativo sobre as contas.

O Município obteve expansão de sua RCL em 23,98% em comparação ao exercício anterior, equivalente a R\$ 3.061.532,44, desse modo superando a barreira negativa do PIB de 2016 (-3,6%).

RCL 2015	RCL 2016	AUMENTO NOMINAL	AUMENTO PERCENTUAL
12.761.994,39	15.823.526,83	3.061.532,44	23,98

Ocorre que a peça orçamentária se mostrou superestimada, na medida em que houve déficit de arrecadação de 5,18%, ou seja, as receitas realizadas ficaram R\$ 748.530,91 abaixo da sua previsão.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	15.814.000,00	16.596.828,26	4,95%	114,80%
Receitas de Capital	101.000,00	31,24	-99,97%	0,00%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(2.206.000,00)	(2.139.328,59)	-3,02%	-14,80%
Subtotal das Receitas	13.709.000,00	14.457.530,91		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	13.709.000,00	14.457.530,91		100,00%
Excesso de Arrecadação		748.530,91	5,46%	5,18%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	13.338.392,31	12.308.562,01	-7,72%	85,25%
Despesas de Capital	3.655.610,75	1.530.230,88	-58,14%	10,60%
Reserva de Contingência	90,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	625.000,00	625.000,00	0,00%	4,33%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(25.890,84)		
Subtotal das Despesas	17.619.093,06	14.437.902,05		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	17.619.093,06	14.437.902,05		100,00%
Economia Orçamentária		3.181.191,01	-18,06%	22,03%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	19.628,86		0,14%

Há registros da fiscalização sobre a insuficiente recuperação de créditos em dívida ativa – possibilidade que elevaria a receita do Município, na medida em que foram recebidos pouco mais de R\$ 7 mil – valor que chegou a ser inferior ao recuperado no exercício anterior, ao passo que as inscrições no período superaram R\$ 89 mil.



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



Aliás, o incremento da receita esteve, na verdade, bastante ligado ao fenômeno da repatriação de valores, uma vez que a elevação nominal em dezembro superou R\$ 2,796 mi.

2016	RCL	Elevação nominal	Elevação percentual
Outubro	13.027.385,11		
Novembro	14.850.670,75	1.823.285,64	13,99
Dezembro	15.823.526,83	2.796.141,72	21,46
		4.619.427,36	

Enfim, mesmo que fosse o caso, a alegação de crise financeira não obsta a Administração à adoção do necessário contingenciamento de despesas, pela limitação da emissão de empenho e desembolso financeiro.

A precariedade da peça orçamentária também ficou bem evidenciada pelas alterações estabelecidas na abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamento e/ou transposições em volume de R\$ 4.796.748,84 – correspondente a 36,66% da despesa fixada inicial, descaracterizando potencialmente o planejamento inicial.

Portanto, em que pese o resultado da execução orçamentária superavitário em 0,14% - R\$ 19.628,86, indicando suficiência à cobertura das despesas empenhadas no próprio exercício, não se pode olvidar do vetor fiscal determinante à realização de superávit primário suficiente ao abatimento da dívida até então constituída.

A Administração Responsável impõe planejamento e transparência suficiente ao equilíbrio financeiro, não se limitando às despesas assumidas no período.

Aliás foi revelado que o Município vinha de déficits da execução orçamentária de 2014 e 2015, esperando-se que tivesse adotado postura conservadora ao equilíbrio das contas do período e quitação/redução da dívida existente.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2015	Déficit de	2,11%	6,90%
2014	Déficit de	0,12%	8,65%
2013	Superávit de	1,54%	4,56%

Ao contrário foi verificado que a Administração empenhou valor superior ao duodécimo da despesa prevista no mês de dezembro/16 (R\$ 1.924.375,35 – empenhada / R\$ 1.468.257,76 – valor de um duodécimo da despesa prevista).



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



Importante destacar que o resultado orçamentário pouco contribuiu para a redução do expressivo saldo financeiro existente, agora atingindo negativos R\$ 3.291.462,84.

Significa dizer que o déficit financeiro foi equivalente a 75,92 dias de arrecadação.

	RCL	RCL/dia (365)	Déficit Financeiro	Déficit/RCL/dia
2016	15.823.526,83	43.352,12	3.291.462,84	75,92

Logo, a Municipalidade não se encontrava em condições de quitação sua dívida de curto prazo, na medida em que possuía apenas R\$ 0,32 livres ao pagamento para cada R\$ 1,00 de débito imediato.

Índice de Liquidez Imediata	Ativo Financeiro	1.523.113,74	0,32
	Passivo Financeiro	4.814.576,58	

A Dívida de Longo Prazo foi elevada em 197,62%, passando de R\$ 935.126,76 para R\$ 2.783.105,61.

Exercícios: anterior e em exame	2015	2016	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios		855.724,29	
Parcelamento de Dívidas:		1.181.456,94	
De Tributos	-		
De Contribuições Sociais:	-	-	
Previdenciárias			
Demais contribuições sociais			
Do FGTS		1.181.456,94	
Outras Dívidas	935.126,76	935.126,76	0,00%
Dívida Consolidada	935.126,76	2.972.307,99	217,85%
Ajustes da Fiscalização		(189.202,38)	
Dívida Consolidada Ajustada	935.126,76	2.783.105,61	197,62%

Nesse tocante é preciso firmar que o Município mantinha histórico de diferimento das obrigações de pagamento dos encargos sociais [INSS (2013) e FGTS (2013 e 2016)], em situações que aumentam o endividamento a longo prazo e comprimem a execução orçamentária e financeira por vários exercícios.

Sendo assim, embora possa ser reconhecida a existência de crise econômica – mercê do PIB demarcado no período, ao contrário, o Município superou o volume da RCL do exercício anterior, ao passo que sua peça orçamentária estava superdimensionada e não fez valer esforço fiscal necessário à redução de sua dívida constituída.



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



E, no que se refere ao argumento apresentado pela prescrição de restos a pagar – sejam processados ou não processados, primeiro é preciso observar que faziam parte dos registros apresentados pela Origem a esta E. Corte, constituindo obrigações que colaboraram aos resultados apurados.

Mas, fundamentalmente, conforme exposto pelo próprio Recorrente, ainda que fossem excluídos dos cálculos, o volume do saldo financeiro negativo atingiria 43,23 dias da RCL - superando o critério objetivo estabelecido pela jurisprudência que vem se firmando na Corte sobre o tema.

Sendo assim, ficou bem definido o desequilíbrio fiscal, mercê das falhas de planejamento, manutenção de considerável saldo financeiro negativo e falta de liquidez ao pagamento da dívida de curto prazo.

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

É como voto.

GCCCM/25