



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 12/02/2020

ITEM Nº 049

TC-026084.989.19-3 (ref. TC-024419.989.18-1 e TC-004046.989.16-6)

Embargante(s): Jonas Dias Batista – Prefeito do Município de Ribeira.

Assunto: Contas anuais da Prefeitura Municipal de Ribeira, relativas ao exercício de 2016.

Responsável(s): Jonas Dias Batista (Prefeito).

Em Julgamento: Embargos de Declaração em face do parecer do E. Tribunal Pleno, que negou provimento ao pedido de reexame interposto contra o parecer desfavorável à aprovação das contas emitido pela E. Primeira Câmara. Parecer publicado no D.O.E. de 06-12-19.

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

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 os **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** opostos pelo Sr. Jonas Dias Batista, então Prefeito da Municipalidade de RIBEIRA, através de seus advogados, em face do v. Acórdão proferido pelo E. Tribunal Pleno – em Sessão de 06.11.19¹, que negou provimento ao Pedido de Reexame interposto contra o r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara à aprovação das contas do exercício de 2016.

¹ E. Tribunal Pleno em 06.11.19 estava formado pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, pelos ee. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo, bem como, pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



Relembro que o E. Plenário confirmou os motivos suficientes à rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância, não superados pelo Pedido de Reexame interposto, em razão 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:

“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				
Repasses 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.

Aliás, o incremento da receita esteve, na verdade, bastante ligado ao fenômeno da repatriação de valores,



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



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%



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



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).

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	<i>Ativo Financeiro</i>	1.523.113,74	0,32
	<i>Passivo Financeiro</i>	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



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



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.

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 negativa 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.

O v. Acórdão foi publicado em 06.12.19 (evento 42 – eTC-24419.989.18-1).

Os Embargos de Declaração em apreço foram opostos em 13.12.19 (evento 43 – eTC-24419.989.18-1 e evento 01 – eTC-26084.989.19-3).

Em síntese, o Embargante lembrou a respeito do Pedido de Reexame interposto em face do r. parecer negativo à aprovação das contas e, que em suas razões de recurso havia ressaltado os aspectos positivos reconhecidos nos demonstrativos, comprovando que não houve crescimento da arrecadação em comparação com os exercícios anteriores,



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



bem como, sobre a dificuldade de fechamento das contas anuais frente às crescentes demandas por serviços da população.

Disse que havia anotado sobre a necessidade do cancelamento dos restos a pagar de 2012 a 2016, que se assim ocorresse, modificaria o resultado negativo de R\$ 3.291.462,84 para R\$ 1.873.97,14, por se referirem a parcelamentos e reparcelamentos de INSS e FGTS.

Lembrou que a r. decisão contestada previu ter ficado 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; contudo, que o decidido não poderia prosperar, pois apresenta contradições que necessitam ser sanadas, alterando o entendimento acerca da sorte das contas.

Alegou que a primeira contradição cinge-se no fato da rejeição das contas do Município de Ribeira, com síntese do apurado em 100% de regularidades, com superávit e atendimento aos índices constitucionais.

Alegou que não fosse isso o bastante, constata-se na comparação com as contas de 2013 a 2014, tal qual em 2016, os índices constitucionais foram obedecidos e, em que pese o pequeno déficit orçamentário, receberam parecer favorável desta E. Corte.

Ainda, que o vizinho Município de Itaoca, com apontamentos semelhantes, recebeu parecer favorável às contas de 2017, contrariando toda a argumentação registrada no acórdão combatido.

Ressaltou que o Município de Itaoca – em 2017, registrou déficit, enquanto Ribeira – em 2016 obteve superávit de 0,14%.

Prosseguiu afirmando que houve inovação nas contas de 2016 da Municipalidade de Ribeira, ao se considerar, pela primeira vez, o resultado financeiro – extrapolando as análises anteriores, que para fins de reprovação de contas, considera tão somente a falta de atendimento aos índices constitucionais.

Destacou que o resultado financeiro do período não se refere às contas de 2016, mas sim à composição do resultado acumulado de exercícios anteriores, que não poderiam ser considerados para efeitos de julgamento das contas de um ano em que houve superávit, com redução do déficit financeiro.

Noticiou, também, que o déficit financeiro do Município de Ribeira vem sendo reduzido a cada ano, *“não devendo ser motivo para redução das contas de 2016”*.



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



Enfim, alegou a necessidade de se reconhecer a contradição existente no v. Acórdão destacado, *“pois não há possibilidade de reprovação de contas para análise financeira do Município cujas contas obtiveram superávit anual”*.

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 12/02/2020 ITEM 049

Processo: **TC-26084.989.19-3 (Ref. Proc. 24419.989.18-1 / 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: **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**

Advogados: **Danilo Antonio de Camargo Nitri – OAB/SP 254.974, Geovana Patrícia Cesar Borges Nunes – OAB/SP 265.545 e outros.**

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

“Decisão Plenária negando provimento ao recurso interposto em face do r. parecer desfavorável às contas. Embargos de Declaração indicando existência de contradição, em face do superávit da execução orçamentária e em comparação a decisão adotada nas contas de Município vizinho, pertinentes ao exercício de 2017. Conhecidos. No mérito, não acolhidos, em face da ausência de vício suficiente à necessidade de esclarecimento da r. decisão proferida. Decisão suficientemente fundamentada, com indicação dos pontos que impediram juízo favorável aos demonstrativos”.

EM PRELIMINAR,

O recurso guarda legitimidade, interesse de agir e tempestividade, comportando os requisitos de admissibilidade.



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



Conheço dos Embargos de Declaração.

NO MÉRITO,

O E. Plenário confirmou decisão proferida pela E. Primeira Câmara quanto à emissão do r. parecer desfavorável à aprovação das contas da Municipalidade de Registro, exercício de 2016, em razão **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.**

Em detalhamento, de fato, houve superávit da execução orçamentária de 0,14% - R\$ 19.628,86, muito embora o aumento da RCL tenha sido de 23,98% - superando em R\$ 3,061 mi a arrecadação do exercício anterior, situação bastante ligada ao fenômeno da repatriação de valores ocorrido no último bimestre/16.

Contudo, observou-se a insuficiente recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, alteração do plano orçamentário em 36,66% - R\$ 4,796 mi e, em que pese o histórico de déficits da execução orçamentária (2014 / 2015) – esperando-se postura conservadora ao equilíbrio das contas e redução da dívida existente, ao contrário, procedeu-se empenhamento da despesa de dezembro em valor superior ao duodécimo da despesa anual; e, especialmente, o resultado da execução financeira atingiu R\$ 3,291 mi – equivalente a 75,92 dias da RCL, havendo apenas R\$ 0,32 livres ao pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, bem como, expressivo crescimento da dívida de longo prazo.

Também foi destacado que o Município possuía histórico de diferimento das obrigações devidas aos encargos sociais – inclusive em 2016, comprimindo a execução orçamentária e financeira por vários exercícios; e, não obstante os resultados apurados tenham sido extraídos dos registros da Origem, ainda que fossem excluídos dos cálculos os empenhos prescritos – processados ou não processados – o volume do saldo financeiro negativo teria atingido 43,23 dias da RCL, superando critério objetivo estabelecido pela jurisprudência desta E. Corte.

Portanto, ficou demarcado, conforme explicitado na r. decisão proferida, a existência de falhas de planejamento e manutenção da situação financeira negativa, inexistindo recursos suficientes ao pagamento da dívida de curto prazo e elevação da dívida fundada.

Feita tal remissão, também é preciso afirmar que a matéria posta ao juízo do magistrado deve conduzir a julgado fundamentado, não necessitando a exaustão de todos os pontos da defesa, porquanto não sejam relevantes ao centro da decisão.



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



Máxime que o enfrentamento dos argumentos ofertados, de forma racional e na conformidade dos objetivos perseguidos pelas regras processuais, deve ser suficiente, e não exaustivo, para a dicção da decisão.

“(…)

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.

(…) *Embargos de declaração rejeitados*”. (STJ. EDcl no MS 21315/DF – Relatora Ministra Diva Malerbi – DOE 15.06.16).

Destarte, não subsiste qualquer vício que pudesse contaminar a r. decisão proferida, obrigando-se ao seu esclarecimento e, menos ainda, à atribuição de efeitos infringentes, uma vez que se encontra suficientemente fundamentada, livre de obscuridades, contradições e/ou omissões.

De todo modo, extrai-se dos Embargos de Declaração em exame, à pretensão do Embargante ao reconhecimento de que a Municipalidade cumpriu os demais pontos avaliados nas contas, que o ponto pertinente ao déficit financeiro não vinha sendo adotado como baliza ao julgamento das contas e, ainda, que as contas do vizinho Município de Itaoca – 2017 – teriam sido aprovadas.

Ocorre que o exame das contas municipais é feito em seu conjunto, não bastando o cumprimento um ponto ou da maioria dos temas dispostos ao exame desta E. Corte, conquanto, de outra ponta, haja deficiência em determinado ponto – a exemplo da manutenção de déficit financeiro elevado, falta de disponibilidade de recursos à cobertura dos débitos de curto prazo e elevação da dívida fundada – como é o caso presente, contaminando a boa ordem dos demonstrativos.

Ademais, não se pode olvidar que a jurisprudência não é estática, exatamente, porque o direito e as necessidades da sociedade, no qual aquele se fundamenta, são dinâmicos.

Há inúmeros casos de rejeição de contas pela manutenção de déficit financeiro acima de 30 dias da RCL – independentemente do cumprimento dos demais índices constitucionais, formando firme jurisprudência no âmbito desta E. Corte, não constituindo em novidade a decisão aqui exarada.

E, no que toca à indicação de que a Corte aprovou contas de Município que mantinha déficit da execução financeira, mesmo não vindo



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



aos autos os elementos necessários à sua distinção, é fato que cada conta deve ser avaliada dentro das peculiaridades em que se assenta, sobretudo, como é o caso presente, em se tratando do último ano de mandato – encerrando ciclo de 04 anos de gestão e, especialmente, em razão das peculiaridades exógenas e circunstâncias de elevação da receita em 2016.

Fundamentada suficientemente, **não há que se reconhecer quaisquer dos vícios previstos à necessidade de esclarecimento da r. decisão proferida.**

Nesse sentido, voto no sentido da rejeição **dos Embargos de Declaração** opostos pelo Sr. Jonas Dias Batista, mantendo-se o v. Acórdão que negou provimento ao Pedido de Reexame em face do r. parecer desfavorável às contas do Município, pertinentes ao exercício de 2016.

É como voto.