



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

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 23/10/19

ITEM Nº18

PEDIDO DE REEXAME

18 TC-002489/989/19 (ref. TC-003808/989/16)

Município: Apiaí.

Prefeito(s): Ari Osmar Martins Kinor.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Ari Osmar Martins Kinor – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 30-10-18, publicado no D.O.E. de 27-11-18.

Advogado(s): Mariana Bim Sanches Varanda (OAB/SP nº 329.616).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara (sessão de 30.10.18) emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE APIAÍ, relativas ao exercício de 2016 (Parecer no evento 103.1 do TC-003808/989/16 – publicado no DOE de 27.11.18), à vista das excessivas alterações do orçamento (57,59%) e do déficit financeiro (R\$ 13.402.093,86), este correspondente a dois meses e meio de arrecadação, além do cancelamento de restos a pagar já processados e da incapacidade do município para amparar os compromissos de curto prazo (apenas R\$ 0,15 disponíveis para cada R\$ 1,00 de dívida).

O órgão deliberativo censurou também a assunção de compromissos no último mês de gestão superiores a um duodécimo



da despesa prevista (artigo 59, §1º, da Lei nº 4.320/64¹) e nos últimos oito meses de mandato sem que existisse reserva financeira ou suficiente disponibilidade de caixa para suportá-la, pois a iliquidez observada em 30.04.16 (R\$ 2.782.799,43) agravou-se em 31.12.16 (R\$ 4.691.892,19), em descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal².

Por fim, em reforço à reprovação dos demonstrativos figurou a inobservância da vedação prevista na Lei Eleitoral quanto à distribuição gratuita de bens, valores e benefícios (artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97³), pois o Chefe do Executivo criou novo programa de benefícios fiscais (REFIS), por meio da Lei Municipal nº 169/2016, que entrou em vigor em 16/08/2016.

¹ **Art. 59** - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

² **Art. 42** - É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo Único - Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

³ **§ 10.** No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.



Em **Pedido de Reexame** (evento 1), o Ex-Prefeito, para justificar o elevado volume de alterações do orçamento, invoca disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias que excetua diversas despesas do limite de modificação, tais como obrigações constitucionais e legais, alimentação escolar, pessoal e encargos sociais, sentenças judiciais, entre outras. Assim, o percentual de abertura de créditos adicionais suplementares seria equivalente a 7,05% da receita total prevista para o exercício de 2016.

O Recorrente alega, ainda, que não houve desequilíbrio na gestão fiscal, pois a execução orçamentária registrou superávit, o qual reduziu (em 17,46%) o déficit financeiro, que por sua vez, de acordo com as razões recursais, teria sido herdado da administração precedente. Nesse sentido, transcreve excerto de decisões desta Corte em que foram relevados resultados financeiros superiores a um mês de arrecadação, oriundos de gestões deficitárias anteriores.

Afirma, também, que a Municipalidade arcou com as consequências da grave crise financeira vivida pelo país em 2014, com reflexos mais severos justamente nos anos de 2015 e 2016, não apenas em Apiaí, mas na maioria dos municípios paulistas.

No que concerne ao cancelamento de restos a pagar processados, o Ex-Prefeito defende a higidez dos procedimentos adotados, cuja finalidade não teria sido a de ocultar passivo, mas corrigir erros contábeis, tendo sido verificada a inexistência de documentos e registros que suportassem a inscrição das despesas nessa rubrica ("Restos a Pagar").



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

Alega, ainda, que os estoques das dívidas de curto e longo prazo sofrem constantes alterações, de modo que não devem ser considerados, para reprovação dos demonstrativos, o baixo índice de liquidez e a elevação da dívida fundada. Da mesma forma, considera passível de indulto e recomendação a falha relativa ao aumento do saldo da dívida ativa, decorrente do equívoco cometido pelo Setor de Tributação no exercício de 2015, que excluiu, de forma errônea, a quase totalidade do estoque.

No tocante às restrições de fim de mandato, pleiteia a descon sideração do descumprimento ao artigo 59, §1º, da Lei nº 4.320/64, pois os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal acabaram por tratar inteiramente da matéria contida em determinados artigos da Lei nº 4.320/64, os quais não mais devem prevalecer.

Além disso, questiona a metodologia empregada por este Tribunal para apuração de cumprimento do artigo 42 da LRF, por entender que deveriam ser consideradas apenas as despesas “novas”, contraídas mediante compromissos que não existiam antes dos últimos oito meses de gestão. Pugna, também, pela inclusão, no cálculo de iliquidez do primeiro quadrimestre do exercício, do valor de R\$ 214.182,36, relativo à parcela do 13º salário na proporção 4/12, pois considera que a cada mês surge o dever de pagar, ao trabalhador, 1/12 desse benefício.

Por fim, argumenta que o programa de refinanciamento de débitos tributários (REFIS) não se caracteriza como distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios vedada pela legislação eleitoral, pois a participação no REFIS implica em



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

contrapartida dos contribuintes, que devem pagar ou iniciar o pagamento de suas dívidas, afastando-se, pois, a ideia de gratuidade ou de benevolência da Administração.

Assim, pede que este Tribunal acolha o presente Pedido de Reexame, reformando-se a decisão de primeira instância para que, desta feita, seja emitido parecer favorável à aprovação das contas do Executivo de Apiaí relativas a 2016.

Sob a vertente econômico-financeira, **Assessoria Técnica** (evento 19.1) considerou que as razões do recurso não são aptas a reverter o resultado desfavorável, pois os elementos trazidos em muito se assemelham aos constantes da defesa inicial, que não foi acolhida por esta Corte. Nesse sentido, destacou o excesso de alterações do orçamento e a insuficiência do superávit orçamentário para eliminar o déficit financeiro, o qual permaneceu elevado, correspondendo a dois meses e meio de arrecadação municipal, tudo isso a despeito do crescimento da receita arrecadada no exercício. Observou, ainda, aumento do endividamento de curto prazo e falta de liquidez diante desses compromissos; insignificante diminuição da dívida de longo prazo; aumento do estoque da Dívida Ativa; cancelamento de restos a pagar já processados; empenhamento, em dezembro, de mais de um duodécimo da despesa prevista; iliquidez nos dois últimos quadrimestres de gestão; e criação de programa de benefícios fiscais ao final do mandato, revelando caráter eleitoreiro.

Por conseguinte, **ATJ Jurídica** (evento 19.2) e **Chefia de ATJ** (evento 19.3) manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.



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

Da mesma forma, o d. **Ministério Público** (evento 31.1) considerou ausentes justificativas suficientemente embasadas trazidas pelo Recorrente que pudessem reverter o parecer desfavorável, razão pela qual considerou que a decisão deve ser mantida, em sua integralidade, por seus próprios fundamentos.

É o relatório.

GCECR
CMB



TC-002489/989/19

VOTO

Preliminar

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A decisão recorrida impugnou movimentações orçamentárias (57,59% da despesa prevista inicial), acarretando distorção do planejamento estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

Como se sabe, a jurisprudência deste Tribunal⁴ caminha no sentido de se tolerar o fenômeno quando não constatado desequilíbrio fiscal. Entretanto, o superávit da execução orçamentária de 1,55% (R\$ 978.656,75) não foi suficiente para reverter o elevado déficit financeiro (R\$ 13.402.093,86), equivalente a dois meses e meio da receita do exercício, bastante superior, portanto, àquele tolerado pela Corte (01 mês da arrecadação municipal).

⁴ **TC-001940/026/13** – PM de Limeira, Sessão do Tribunal Pleno de 16-09-15, publicado no DOE de 05-11-15 (34,63%).

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%).



Nesse contexto, não merece prosperar o argumento de que a deficiência financeira fora herdada da administração anterior. Com efeito, embora o Responsável tenha assumido a gestão com déficit financeiro, isso ocorreu no já distante ano de 2013, de modo que o Recorrente dispôs dos quatro anos de seu mandato (2013-2016) para reverter o cenário inicialmente encontrado. Porém, conforme se depreende do exame das contas dos exercícios de 2013 (TC-001725/026/13), 2014 (TC-000198/026/14) e 2015 (TC-002290/026/15), a execução orçamentária do Município foi deficitária, agravando o déficit financeiro nos três períodos antecedentes (2013: -1,12%; 2014: 10,30%; e 2015: 17,98%).

Outro ponto a comprometer o subsequente orçamento refere-se à deletéria evolução da dívida de curto prazo, acarretando falta de liquidez imediata (para cada R\$ 1,00 de débito havia apenas R\$ 0,15 para saldá-lo).

Aliás, o preocupante quadro das finanças municipais se mostraria ainda mais grave se não tivessem sido cancelados restos a pagar já processados, com justificativas que indicam falhas nos procedimentos do setor de contabilidade da Prefeitura, e que colocam em risco a confiabilidade das demonstrações contábeis de 2016. De acordo com os manuais deste Tribunal, a conduta de se cancelar restos a pagar já liquidados "(é) absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, talvez, parecer desfavorável desta Casa"⁵.

⁵ Manual "Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral" (2016), p. 55 e "Manual Básico A Lei de Responsabilidade Fiscal" (Revisado em dezembro de 2012), p. 50.



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

No que concerne ao empenhamento, no último mês de mandato, de mais de um duodécimo da despesa prevista, a despeito das alegações da defesa, o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁶ continua em vigor e o entendimento consolidado deste Tribunal permite a relevação da falha apenas quando constatado cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00⁷.

Ocorre que, no caso em tela, verificou-se inobservância do aludido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a iliquidez observada em 30.04.16 (R\$ 2.782.799,43) agravou-se em 31.12.16 (R\$ 4.691.892,19⁸).

⁶ **Art. 59** -O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

⁷ **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Iliquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Iliquidez em 31.12

	2016
Disponibilidades de Caixa em 30.04	2.731.166,58
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	1.964.902,70
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	3.549.063,31
Iliquidez em 30.04	(2.782.799,43)
Disponibilidades de Caixa em 31.12	2.648.839,57
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12	7.340.731,76
Cancelamentos de empenhos liquidados	-
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	-
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	-
Iliquidez em 31.12	(4.691.892,19)

⁸



Sendo assim, não se sustentam as alegações do Recorrente no sentido de que apenas empenhou obrigações preexistentes e que, para fins de apuração da observância ao artigo 42 da LRF, deveriam ser consideradas apenas despesas novas, contraídas durante o período vedado.

Conforme já exposto na decisão de primeiro grau de jurisdição, o Manual "Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral" é bastante claro ao dispor que "Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro⁹, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte"¹⁰.

Quanto ao pleito de inclusão, no cálculo de iliquidez do primeiro quadrimestre do exercício, do valor de R\$ 214.182,36, relativo à parcela do 13º salário na proporção 4/12, em nada alteraria a situação de agravamento da iliquidez ao final da gestão.

Por fim, conforme bem observado por ATJ e MPC, o REFIS nada mais é que um Programa de Benefícios Fiscais como incentivo de pagamento de débitos por meio de isenções de multas e juros, de modo que a sua criação ao final do mandato consubstancia

⁹ "Ex.: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais" (Nota de rodapé nº 15 do Manual").

¹⁰ TCE/SP: São Paulo, 2016, p.56. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.



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

procedimento expressamente vedado pela legislação (Lei nº 9.504/97 – artigo 73, §10¹¹).

Nestas circunstâncias, na conformidade das manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e Chefia e Ministério Público, VOTO pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame interposto pelo Senhor ARI OSMAR MARTINS KINOR, mantendo-se íntegros os fundamentos do Parecer recorrido, desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE APIAÍ, relativas ao exercício de 2016.

É o meu Voto.

GCECR
CMB

¹¹ **§10.** No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.