

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 29.07.2009

ITEM Nº 009

TC-003072/026/06

Município: Estância Turística de Avaré.**Prefeito:** Joselyr Benedito Silvestre.**Exercício:** 2006.**Requerente(s):** Joselyr Benedito Silvestre - Prefeito à época.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 14-10-08, publicado no D.O.E. de 23-10-08.**Advogado(s):** Paulo Fernando Coelho Fleury, Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Clayton Machado Valerio da Silva e outros.**Acompanha(m):** TC-003072/126/06, TC-003072/226/06, TC-003072/326/06 e Expediente(s): TC-000565/002/08, TC-010687/026/08, TC-001717/002/07, TC-031655/026/07, TC-033179/026/07, TC-042216/026/07, TC-019234/026/06 e TC-001297/002/06.**Auditoria atual:** UR-2 - DSF-I.**Sustentação oral proferida em sessão de 15-07-09.**

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Joselyr Benedito Silvestre, Prefeito do Município de AVARÉ, contra a r. decisão da E. Segunda Câmara que, em sessão de 14.10.08¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2006, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação, em face do desequilíbrio fiscal, marcado pelos déficits de execução orçamentária e financeira, e da falta de recolhimento dos encargos devidos à previdência local² (fls. 388/411 e fls. 413/414).

¹ A E. 2ª Câmara na Sessão de 14.10.08 estava formada pelos ee. Conselheiros Fulvio Julião Biazzi – Presidente e Relator, Renato Martins Costa e Robson Marinho.

² **Trecho de interesse do voto proferido:**

“Ademais de todas essas considerações, de maior relevância e gravidade capaz a não permitir a emissão de juízo favorável às contas, encontram-se o desequilíbrio fiscal e a falta de recolhimento dos encargos devidos à previdência local.

O déficit da execução orçamentária, ou melhor, o desequilíbrio entre o que foi arrecadado e o total empenhado, no montante de R\$ 18.135.707,84, equivalente a 23,51% não pode ser tolerado.

Ademais, esse resultado negativo determinou o aumento do déficit financeiro que se acumulava em R\$ 4.535.844,92 ao final de 2005, para R\$ 23.791.944,54 em 2006.

É evidente que a Municipalidade rumou na contramão dos preceitos da gestão fiscal responsável – quais sejam o equilíbrio das contas e a eliminação de dívidas, uma vez que contraiu obrigações para o Município (art. 58 da Lei 4320/64 c/c art. 15 da LRF) sem a contrapartida de recursos suficientes para ampará-la.

Não procede o argumento de que os restos a pagar não processados sejam neutros, uma vez que constituem passivo exigível, pois foram legalmente constituídos e não há notícia de que tenham sido cancelados dentro do próprio exercício examinado.

Assim, pelos motivos já expostos, não se sustenta a argumentação da Origem de que o resultado da execução orçamentária não espelhou a sua realidade financeira, tendo em vista que a Administração não observou os preceitos mais simples de acompanhamento da receita e limitação da despesa.

E quanto à falta de recolhimento dos valores devidos à Previdência Municipal, não obstante tais recursos possuam destinação própria, o quadro apresentado pela Auditoria indica que a parte patronal ficou em aberto e, além disso, parte do parcelamento contraído em 2005 somente veio a ser quitado em 2007, razões pelas quais não podem ser aceitas as justificativas apresentadas.

Junto ao voto condutor do r. parecer atacado, foi exposto que o déficit da execução orçamentária, ou melhor, o desequilíbrio entre o que foi arrecadado e o total empenhado, foi no montante de R\$ 18.135.707,84, equivalente a 23,51%.

Ademais, que esse resultado negativo determinou o aumento do déficit financeiro que se acumulava em R\$ 4.535.844,92 ao final de 2005, para R\$ 23.791.944,54 em 2006³.

E, quanto à falta de recolhimento dos valores devidos à Previdência Municipal, foi anotado que, não obstante tais recursos possuam destinação própria, o quadro apresentado pela Auditoria indicou que a parte patronal ficou em aberto e, além disso, parte do parcelamento contraído em 2005 somente veio a ser quitado em 2007⁴.

Também é de se reforçar que o Município já havia procedido ao repactuação dessa obrigação, por meio de parcelamento, situação que, não obstante permitir o desvio dos recursos para outros fins, também impõem um endividamento e comprometimento dos orçamentos posteriores.

Na verdade, não estando a Municipalidade integrada ao Regime Geral de Previdência, muito maior atenção deve ter com o gerenciamento dessas receitas/despesas, a fim de que não sejam adotadas práticas prejudiciais ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo local, como verificado nos presentes autos.

Portanto, o trato com a Previdência local também se encontra na via contrária aos preceitos impostos pela Lei Fiscal.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de AVARÉ, Exercício de 2006, excetuando-se os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal⁵.*

³ Resultado Financeiro

Resultado financeiro do exercício anterior	2005	(4.535.844,92)
Ajustes por Variações Ativas ou Passivas de	2006	(1.120.391,78)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2005	(5.656.236,70)
Resultado Orçamentário do exercício de	2006	(18.135.707,84)
Resultado Financeiro do exercício de	2006	(23.791.944,54)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior. Quando valores forem negativos, digitar sinal de menos (-).

⁴ AVAREPREV - posição verificada em 31/12/2006:

Competência	Valor	Pago em 2006	Saldo Devido em 31/12/2006
Prefeitura			
Servidor			
Agosto/06	R\$ 108.178,90	Pago em 2007	R\$ 108.178,90
Setembro/06	R\$ 123.477,27	Pago em 2007	R\$ 123.477,27
Outubro/06	R\$ 125.079,35	Pago em 2007	R\$ 125.079,35
Novembro/06	R\$ 124.852,81	Pago em 2007	R\$ 124.852,81
Dezembro/06	R\$ 127.244,46	Pago em 2007	R\$ 127.244,46
13º Salário/06	R\$ 119.564,74	Pago em 2007	R\$ 119.564,74
Patronal			
Março/06	R\$ 135.796,96		R\$ 47.372,61
Abril/06	R\$ 148.420,21		R\$ 90.246,15
Maior/06	R\$ 149.469,70		R\$ 91.384,82
Junho/06	R\$ 146.775,88		R\$ 90.115,58
Julho/06	R\$ 148.162,20		R\$ 94.661,28
Agosto/06	R\$ 147.644,70		R\$ 95.954,79
Setembro/06	R\$ 159.754,35		R\$ 95.488,08
Outubro/06	R\$ 159.203,52		R\$ 134.214,30
Novembro/06	R\$ 158.915,18		R\$ 158.915,18
Dezembro/06	R\$ 169.258,35		R\$ 169.258,35
13º Salário/06	R\$ 152.184,97		R\$ 152.184,97
Parcelamento da Dívida 2005			
16º Parcela	R\$ 26.396,82	Pago em 2007	R\$ 26.396,82
17º Parcela	R\$ 26.396,82	Pago em 2007	R\$ 26.396,82
18º Parcela	R\$ 28.134,66	Pago em 2007	R\$ 28.134,66
19º Parcela	R\$ 28.134,66	Pago em 2007	R\$ 28.134,66
20º Parcela	R\$ 28.134,66	Pago em 2007	R\$ 28.134,66
TOTAL - PREFEITURA			R\$2.085.391,26

Também, naquela oportunidade, à margem do parecer, constaram determinações para a abertura de autos próprios para tratar de matérias específicas⁵, bem como, destinação aos Expedientes que subsidiaram o exame das contas⁶ e a expedição de ofício transmitindo diversas recomendações ao Executivo⁷.

O r. parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de **23.10.08** (fls. 413/414), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em **24.11.08** (fls. 418/421).

Agora, o Recorrente procura modificar aquela r. decisão, a fim de ser proferida outra, com juízo favorável às contas.

Em síntese, realça que não foram devidamente considerados os fatos que, de modo atípico e excepcional, levaram ao aparente desequilíbrio; fatos que, segundo o Recorrente, foram demonstrados em justificativas antes apresentadas e, em especial, também em sede de sustentação oral, perante a E.Segunda Câmara.

Adiante, alega que o mesmo pode ser dito no que tange à Previdência Municipal, uma vez que o Município de Avaré vem adotando medidas efetivas, com vistas ao equacionamento da questão, demonstrando a efetiva vontade de ver regularizados os pagamentos, e não de aplicar, o que chamou, de “calote” ao Órgão Previdenciário local.

Finalmente, o Recorrente invocou o cumprimento dos chamados itens “capitais” durante o período examinado, requerendo o provimento do apelo a aprovação das contas.

A Assessoria Técnica, no que tange aos aspectos orçamentários e financeiros, justificou a reprodução da parte de interesse do r. voto proferido, para reforçar que os argumentos oferecidos no recurso não procedem, tendo em vista o enfrentamento das questões suscitadas pelos diversos setores da E.Corte; e, deste modo, que restaria descaracterizada a

⁵ “Determino a **abertura de autos próprios** para tratar das matérias contidas no Processo 413/06, dispensas (item 4.1), inexistência (item 4.2) e despesas sem licitação (item 4.3), listados pela Auditoria às fls. 74/85; igualmente, deverão ser tratados em apartado os temas indicados nos subitens 2.2.5.1 Adiantamento Despesas Miúdas, 2.2.5.2 – Ressarcimento Despesas de Viagem, 2.2.5.3 – Serviços Fotográficos, 2.2.5.4 – Serviços Diversos Prestados, 2.2.5.5 – Fornecimento de Troféus, 2.2.5.6 – Despesas com Publicações, 2.2.5.7 – Serviços de Manutenção de Aparelhos Ortodônticos e 2.2.5.8 – Repasse Manutenção Emapa”.

⁶ “Quanto ao **Expediente TC-31655/026/07** também deverá ser arquivado, antes, porém, proceda-se o envio de cópia desta decisão à i. Representante do Ministério Público de Avaré; os **Expedientes TC-1717/002/07 e TC-565/002/08** deverão ser encaminhados à UR/2, a fim de que acompanhem os autos que serão formados para tratar da matéria relativa às “despesas sem licitação – item 4.3”; e, a respeito do **Expediente TC-42216/026/07**, deverá ser encaminhado à UR/2 para acompanhamento em próximas auditorias e certificação do pagamento reclamado”.

⁷ “Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal para que aperfeiçoe o planejamento e rígido acompanhamento das peças orçamentárias; regularize eventuais divergências contábeis; mantenha atualizadas conciliações bancárias; aperfeiçoe a cobrança da dívida ativa; obedeça aos prazos de remessa de recursos à Câmara; formalize adequadamente as despesas, especialmente aquelas pelo regime de adiantamentos; atente para os preceitos da Lei 8666/93; obedeça a ordem cronológica de pagamentos; regularize a situação dos servidores sem estabilidade e aqueles cedidos; mantenha suas disponibilidades em bancos oficiais; aprimore o controle de livros e registros; bem como, atenda as recomendações e Instruções desta E.Corte”.

alegação de que não foram considerados fatos que levaram o Executivo ao desequilíbrio fiscal e, em relação às providências adotadas pela Administração quanto à Previdência local.

Por tais razões, o setor especializado de ATJ manifestou-se pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 423/426).

No que toca aos aspectos jurídicos, a ATJ afirmou que, compulsando os autos, ao contrário do que afirmou o Recorrente, não se observa qualquer omissão nas questões suscitadas; e, com efeito, todas as matérias relevantes e necessárias para formação de juízo sobre as contas foram exaustivamente abordadas e discutidas, sendo que a E. Segunda Câmara tinha conhecimento do teor total das justificativas apresentadas (Notas Taquigráficas – fl.367, relatório – fls.398/399 e voto – 409/410), sobre os motivos e fundamentação do não acolhimento do posicionamento favorável ao Interessado.

Disse mais a ATJ, que não é necessária a menção de todos os argumentos repudiados, quando desprovidos de importância suficiente para reverter o panorama processual; e, que no presente caso, a r. decisão se apresenta perfeita, uma vez que consubstancia os motivos relevantes e essenciais e a fundamentação legal, razões pelas quais opina pelo não provimento do recurso (fls. 436/438).

A i. Chefia de ATJ acompanhou os seus predecessores (fl.439).

A SDG considerou que o recurso deve ser conhecido, tendo em vista a existência dos pressupostos de admissibilidade.

No mérito, a SDG concluiu que as razões do inconformismo se mostraram muito frágeis para demover os motivos que levaram à rejeição dos demonstrativos.

Disse a SDG que tais argumentos já haviam sido apresentados nas fases pretéritas e foram enfrentados quando da desaprovação das contas.

Realçou a SDG o destaque dado ao déficit orçamentário de 23,51%, acarretando a elevação do resultado financeiro negativo, implicando no acumulado em R\$ 23.791.944,54 no final de 2006.

E, por fim, anotou que, quanto à questão previdenciária, o julgamento asseverou que o pagamento da parte patronal não ocorreu, bem como, indicou que o parcelamento de débitos de 2005 somente veio a ser pago em 2007.

Concluiu a SDG, desse modo, pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 440/441).

As contas fizeram parte dos trabalhos da Sessão de 15.07.09 do E.Tribunal Pleno, tendo o i. Procurador do Recorrente apresentado sua sustentação oral e, em seguida, retiradas da pauta, nos termos do art. 99, I, do Regimento Interno.

Em síntese das razões apresentadas, o i. Advogado afirmou que há alguns contornos muito especiais sobre as contas, pois naquele exercício ocorreram fatos totalmente atípicos e imprevisíveis, os quais levaram ao resultado financeiro elevado.

Afirma que na elaboração do orçamento daquele exercício houve a previsão de uma arrecadação maior, em função do trabalho de recuperação de créditos que foi contratado pela Prefeitura, o qual, se realizado efetivamente, certamente levaria a um resultado bem mais favorável; no entanto, essa arrecadação acabou não se concretizando por vários fatores, para os quais não concorreu diretamente a Administração Pública, acabando por gerar esse déficit.

Sobre a Previdência, afirmou que houve influência pela falta dessa arrecadação prevista; reforçando, no entanto, o esforço da Administração no sentido de quitar aqueles débitos, sem que houvesse prejuízo aos servidores, os quais são os beneficiários do sistema (fls. 450/457).

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço do Pedido de Reexame, porque foi formulado por parte legítima, há evidente interesse de agir, bem como, é tempestivo (parecer publicado no DOE de 23.10.08 e apelo protocolado em 24.11.08).

No mérito,

Sobre as razões expostas no apelo, concluo que não são suficientes para alterar o parecer exarado, uma vez que não inovaram ao que já havia sido constatado nos autos.

A rejeição das contas se deu em Primeira Instância em virtude do desequilíbrio fiscal, marcado pelo **acentuado déficit de execução orçamentária (23,51%) e financeira (R\$ 23.791.944,54)**, bem como, pela **falta de liquidação das obrigações patronais com o Instituto de Previdência local.**

Esses são os pontos centrais que fundamentaram a emissão do r. parecer combatido, de modo que não haveria necessidade, em tese, de que fossem discutidas todas as argumentações apresentadas pela defesa (artigo 131 do CPC)⁸.

Contudo, ao contrário do alegado, as alegações da defesa já haviam sido exaustivamente avaliadas, inclusive, quanto a sustentação oral proferida, de modo que, conforme salientado pela Assessoria Técnica, já havia sido consignado no r. voto ora atacado que:

“É evidente que a Municipalidade rumou na contramão dos preceitos da gestão fiscal responsável – quais sejam o equilíbrio das contas e a eliminação de dívidas, uma vez que contraiu obrigações para o Município (art. 58 da Lei 4320/64 c/c art. 15 da LRF) sem a contrapartida de recursos suficientes para ampará-la.

Não procede o argumento de que os restos a pagar não processados sejam neutros, uma vez que constituem passivo exigível, pois foram legalmente constituídos e não há notícia de que tenham sido cancelados dentro do próprio exercício examinado.

Assim, pelos motivos já expostos, não se sustenta a argumentação da Origem de que o resultado da execução orçamentária não espelhou a sua realidade financeira, tendo em vista que a Administração não observou os preceitos mais simples de acompanhamento da receita e limitação da despesa.

⁸ **Código de Processo Civil**

Art. 131 - O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

E quanto à falta de recolhimento dos valores devidos à Previdência Municipal, não obstante tais recursos possuam destinação própria, o quadro apresentado pela Auditoria indica que a parte patronal ficou em aberto e, além disso, parte do parcelamento contraído em 2005 somente veio a ser quitado em 2007, razões pelas quais não podem ser aceitas as justificativas apresentadas.

Também é de se reforçar que o Município já havia procedido ao repactuação dessa obrigação, por meio de parcelamento, situação que, não obstante permitir o desvio dos recursos para outros fins, também impõem um endividamento e comprometimento dos orçamentos posteriores.

Na verdade, não estando a Municipalidade integrada ao Regime Geral de Previdência, muito maior atenção deve ter com o gerenciamento dessas receitas/despesas, a fim de que não sejam adotadas práticas prejudiciais ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo local, como verificado nos presentes autos”.

Assim, ficou evidente que o Recorrente não apresentou qualquer fato novo que pudesse contribuir para a alteração do r. parecer proferido.

E, nessa conformidade, **voto pelo improvimento** do Pedido de Reexame interposto, mantendo-se a r. decisão combatida, pelos seus próprios fundamentos.