



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

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 13/11/19

ITEM Nº26

PEDIDO DE REEXAME

26 TC-013005/989/19 (ref. TC-004384/989/16)

Município: Catanduva.

Prefeito(s): Geraldo Antonio Vinholi.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Geraldo Antonio Vinholi – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 04-12-18, publicado no D.O.E. de 10-04-19.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Guilherme Corona Rodrigues Lima (OAB/SP nº 305.583), Leonardo Barbosa Abib Nepomuceno (OAB/SP nº 306.631), José Francisco Limone (OAB/SP nº 82.138), Livia Regina Felipe de Lucena (OAB/SP nº 276.700), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771) e outros.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalização atual: UR-8 – DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara (sessão de 04.12.18) emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE CATANDUVA, relativas ao exercício de 2016 (Parecer no evento 213.1 do TC-004384/989/16 – publicado no DOE de 10.04.19), à vista da assunção de compromissos nos últimos oito meses de mandato sem que existisse reserva financeira ou suficiente disponibilidade de caixa



para suportá-la, em descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹.

Em **Pedido de Reexame**, o Ex-Prefeito argumenta que a falha suscitada não pode impedir a emissão de parecer favorável, devendo ser considerado todo o resultado positivo obtido pelo Município de Catanduva no período em análise.

No que concerne ao aumento da iliquidez ao final da gestão, alega que a norma do artigo 42 da Lei Fiscal proíbe que o administrador contraia nova obrigação que não possa ser cumprida, integralmente, dentro dos dois últimos quadrimestres da gestão, contudo não veda o dispêndio financeiro com obrigações preexistentes. Tal é o entendimento defendido pelo e. Conselheiro Dimas Ramalho, consoante votos e artigos por ele lavrados.

Sendo assim, contesta a ausência, no quadro elaborado pela Fiscalização, de indicação das despesas de fato contraídas durante o período de vedação, fato que, de acordo com Recorrente, bastaria a determinar a reforma da decisão combatida. Nesse sentido, transcreve julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que fora afastada a ocorrência de ato de improbidade administrativa por não ter sido demonstrada a assunção de despesas novas.

¹ **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.



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

Por conseguinte, pleiteia a exclusão, do cômputo da iliquidez ao final da gestão, dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 763.857,80), bem como daqueles contraídos até 30 de abril de 2016 (R\$ 9.939.547,31). Pugna, também, pela desconsideração do montante de R\$ 17.670.022,72, referente a empenhos de encargos sociais que foram objeto de cancelamento no exercício de 2017, diante da celebração de acordo de parcelamento, cujas tratativas se iniciaram no período em apreciação, com obtenção da aprovação da Câmara de Vereadores e do Conselho do Instituto de Previdência, já no ano de 2016.

Refeitos os cálculos, o saldo de restos a pagar em 31.12.2016 corresponderia R\$ 14.971.311,39, suportado pela disponibilidade financeira de caixa de R\$ 28.171.410,43, gerando assim, uma liquidez de R\$ 13.200.099,04, em atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caso esses números não sejam aceitos, o Ex-Prefeito apresenta outra argumentação, segundo a qual o cálculo elaborado pela fiscalização excluiu os empenhos a pagar não processados ao verificar a liquidez em 30.04.16, e diferentemente, ao apurar a liquidez em 31.12.16, incluiu as despesas a pagar não processadas. Se consideradas os empenhos a pagar liquidados e não liquidados em ambos os períodos de análise (abril e dezembro de 2016), haveria redução da iliquidez ao final da gestão.

Ademais, defende que, mesmo se confirmada infringência ao artigo 42 da LRF, tal fato, por si só, não seria suficiente para ensejar a emissão de parecer desfavorável.



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

Por fim, busca afastar, também, a inobservância ao artigo 59, §1º, da Lei nº 4.320/64, a partir de dados do Portal da Transparência que demonstram que a despesa empenhada em dezembro de 2016 não superou um duodécimo da dotação atualizada do período. Além disso, defende que o aludido dispositivo legal sofreu revogação tácita em razão da existência de legislação mais gravosa (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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 às contas do Executivo de Catanduva relativas ao exercício de 2016.

Sob a vertente econômico-financeira, **Assessoria Técnica** (evento 17.1) afastou a pretensão do Recorrente de descontar, da iliquidez apurada ao final do mandato, os empenhos relativos ao período de janeiro e abril de 2016, pois, conforme consta da documentação juntada pela Fiscalização, tais despesas, liquidadas até dia 29.04.2016, já haviam sido computadas no saldo de restos a pagar do primeiro quadrimestre, de modo que foram consideradas nos dois períodos de apuração (30.04 e 31.12) e não somente no total de restos a pagar liquidados ao término do mandato. Quanto à arguição de que a vedação do abrangeria apenas dispêndios novos, lembrou que tanto o próprio parágrafo único do artigo 42 da LRF ("na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício") quanto o Manual básico editado por esta Corte, afastam tal interpretação. Verificou, ainda, a correção dos valores utilizados pela inspeção na elaboração do quadro que consta do relatório, consoante dados extraídos do Sistema AUDESP. Além disso, defendeu a impossibilidade de se desconsiderar do



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

valor de R\$ 17.670.022,72, relativo a empenhos de encargos sociais que foram objeto de cancelamentos no exercício de 2017, uma vez que se trata de despesas processadas (gastos de pessoal), vencidas mês a mês, conforme artigo 18, § 2º, da LRF, sob pena de violação ao princípio da competência da despesa. Por fim, ressaltou que, na jurisprudência desta Corte, a inobservância ao artigo 42 da LRF, ainda que seja a única falha apurada, é causa suficiente à emissão de parecer desfavorável. Concluiu, portanto, pelo desprovimento do apelo.

Igualmente, **ATJ Jurídica** (evento 17.2) e **Chefia de ATJ** (evento 17.3) manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público** (evento 25.1) entende não haver justificativas suficientemente embasadas trazidas pelo Recorrente que possam reverter o parecer desfavorável, devendo ser mantida a decisão, em sua integralidade, por seus próprios fundamentos.

É o relatório.

GCECR
CMB



TC-013005/989/19

VOTO

Preliminar

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A decisão recorrida criticou o descumprimento dos artigos 59, §1º, da Lei nº 4.320² e 42, da Lei Complementar nº 101/2000³, em face, respectivamente, da assunção de compromissos no último mês de gestão superiores a um duodécimo da despesa prevista e da ausência de cobertura financeira para suportar as despesas empenhadas e liquidadas nos dois derradeiros quadrimestres do exercício.

No que concerne ao empenhamento, em dezembro de 2016, de mais de um duodécimo do gasto previsto, os números

² **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.

³ **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.



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

apresentados nas razões recursais, extraídos do Portal da Transparência Municipal, diferem daqueles apurados pela Fiscalização, demonstrando atendimento ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64⁴.

Quanto ao descumprimento do artigo 42, da Lei Complementar nº 101/00⁵, o Recorrente comprovou a ocorrência de situação excepcional, que autoriza a desconsideração, na apuração da liquidez em 31 de dezembro, de empenhos de encargos sociais que foram objeto de cancelamento no período seguinte (2017).

Trata-se da realização de tratativas para o pagamento fracionado dessas obrigações⁶ e da obtenção da aprovação da Câmara de Vereadores (Lei nº 5.508, de 21 de novembro de 2016⁷) e do Conselho do Instituto de Previdência, ainda no exercício de 2016.

Assim sendo, a formalização do parcelamento e a consequente inscrição dos valores na dívida fundada, com cancelamento

⁴ § 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.

⁵ **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.

⁶ Doc. 07 – eventos 1.8 a 1.13 – atas de reuniões do Conselho Fiscal do Instituto de Previdência de Catanduva; ofícios expedidos pela Prefeitura ao Instituto de Previdência, à Promotoria de Justiça e à Câmara Municipal; .

⁷ Doc. 09 – evento 1.17.



dos respectivos restos a pagar, apenas não se deram dentro do período analisado (2016) em razão da necessidade de apuração dos dados relativos ao 13º e ao salário de dezembro, pagos em janeiro de 2017. Conforme se depreende da Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Fiscal (doc. 07 – evento 1.12), o Instituto de Previdência condicionou a celebração do parcelamento à quitação das aludidas folhas de pagamento (13º salário e dezembro).

Nesse sentido, esta Corte já admitiu, na análise do cumprimento do artigo 42, da LRF, a desconsideração de empenhos referentes a encargos sociais, por entender que o parcelamento modificou a natureza do gasto, que passa a compor o estoque da dívida de longo prazo:

“Por seu turno, quanto ao parcelamento dos encargos, observo que a operação produziu uma mudança de natureza do gasto, tornando-o um estoque, com efeitos ao longo de vários exercícios.

Rejeitar esta hipótese, em tese, implica considerar toda a dívida pública para efeitos de cálculo do resultado orçamentário, o que, evidentemente, não é aceitável em termos de contabilidade pública.

Desse modo, não obstante o cenário de elevado déficit orçamentário, de 9,51% da receita, e da elevada iliquidez em todo o exercício, não houve aumento de gasto no período de vedação. **E, com isto, fica afastado o descumprimento do art. 42**



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

da LRF” (TC-001634/026/12 – Contas da Prefeitura Municipal de Sumaré do exercício de 2012⁸)

Ademais, necessário proceder à inclusão, na apuração da iliquidez em 30.04.16, da proporção de 4/12 do 13º salário (R\$ 3.050.234,95), na conformidade da jurisprudência deste Tribunal⁹.

Nesse contexto, descontado o valor relativo aos encargos parcelados (R\$ 17.670.022,72) e incluído o montante equivalente a 4/12 do 13º salário, reverte-se a situação de iliquidez anteriormente verificada ao final do mandato do Recorrente¹⁰:

⁸ Tribunal Pleno; sessão de 02/12/2015; pelo voto da e. Auditora Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, Relatora, e dos e. Conselheiros Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo; DOE 09/01/2016; trânsito em julgado em 22/01/2016.

⁹ A exemplo da recente decisão, proferida nos autos do TC-025169/989/18 – Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de Cordeirópolis; Tribunal Pleno; sessão de 16/10/2019; pelo voto do e. Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, Relator, dos e. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e dos e. Auditores Substitutos de Conselheiro Samy Wurman e Antonio Carlos dos Santos; pendente de publicação.

¹⁰ Saldo de restos a pagar liquidados em 30.04 = R\$ 18.858.692,78 + R\$ 3.050.234,95 (13º salário proporcional) = R\$ 21.140.449,70.

Saldo de restos a pagar liquidados em 31.12 = R\$ 43.344.739,22 – R\$ 17.670.022,72 = R\$ 25.674.716,50.

Cálculos anteriores:



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

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2016
Disponibilidades de Caixa em 30.04 (1)	43.541.862,68
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04 (2)	492.485,25
Empenhos Liquidados a Pagar em 30.04 (3)	21.908.927,73
Liquidez em 30.04	21.140.449,70
Disponibilidades de Caixa em 31.12 (4)	28.171.410,43
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12 (5)	25.674.716,50
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Liquidez em 31.12	2.496.693,93

Nestas circunstâncias, voto pelo **provimento** do presente Pedido de Reexame para o fim de se emitir novo parecer, agora favorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE CATANDUVA, referentes ao exercício de 2016, mantidas, todavia, as advertências e recomendações que constam do aresto anterior.

É o meu Voto.

GCECR
CMB

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2016
Disponibilidades de Caixa em 30.04 (1)	43.541.862,68
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04 (2)	492.485,25
Empenhos Liquidados a Pagar em 30.04 (3)	18.858.692,78
Liquidez em 30.04	24.190.684,65
Disponibilidades de Caixa em 31.12 (4)	28.171.410,43
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12 (5)	43.344.739,22
Cancelamentos de empenhos liquidados	
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	
Il liquidez em 31.12	(15.173.328,79)