



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



07-10-14

SEB

=====

057 TC-001928/026/12

Prefeitura Municipal: Miguelópolis.

Exercício: 2012.

Prefeito: Vergílio Barbosa Ferreira.

Advogados: Wagner Marcelo Sarti e outros.

Acompanham: TC-001928/126/12 e Expedientes TC-000109/017/14,
TC-000193/017/14, TC-029703/026/14, TC-029700/026/14,
TC-000555/017/13, TC-000556/017/13, TC-000557/017/13,
TC-000328/017/13, TC-027226/026/13, TC-000402/017/13.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	26,86%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, “Caput” e § 2º	98,69%	(95%-100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	56,33%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	64,95%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	28,27%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	6,41%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	-	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, art. 18	Irregular	A partir de 02-08-2012
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/2011, arts. 8º e 9º	Regular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – (R\$3.220.044,76) não amparado em superávit financeiro do exercício anterior.	Déficit 5,70%	
Resultado Financeiro – (R\$9.555.313,54)	Déficit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios – Ausência de Depósitos	Irregular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Regulares	
Previdência Própria	Irregular	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL		
Restrições do Último Ano de Mandato:	8,45%	
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Financeira) – LRF, art. 42	Irregular	
*Aumento da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Irregular	
*Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VII	Regular	

ATJ: Desfavorável

MPC: Desfavorável

SDG: Desfavorável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUELÓPOLIS** exercício de 2012.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Ituverava – UR.17 (fls.14/50) apontou o seguinte:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fl. 15):

- a LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- o Município não editou os Planos de Saneamento Básico; de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana.

A.2. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal (fls. 15/16):

- a Prefeitura não divulga, em sua página eletrônica, os repasses a entidades do 3º setor, bem como informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais.

A.3. Do Controle Interno (fl. 16):

- o sistema de controle interno não está regulamentado e não produz relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 17/18):

- déficit orçamentário (5,7%) sem aparo em superávit financeiro do exercício anterior, fazendo aumentar os déficits financeiros anteriores, situação que ocorreu apesar de sucessivos alertas desta Casa; toda a gestão do Prefeito foi deficitária, desde 2009, revelando descaso com a gestão da coisa pública.

B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro (fls. 18/19):

- diferença de R\$ 239.180,01 entre o resultado financeiro apurado nas demonstrações financeiras e aquele apurado pela fiscalização, não justificada pela Prefeitura.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo (fl. 19):

- a Prefeitura não possui liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo (fls. 19/20):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- atrasos no pagamento de parcelamentos anteriores com o Instituto de Previdência Municipal e constituição de parcelamentos e reparcelamentos de débitos no exercício, situação recorrente nos últimos anos e que acarretará prejuízo ao Município no médio prazo, quando a Prefeitura terá que arcar com os compromissos não honrados pelo Instituto.

B.1.6. Dívida Ativa (fls. 21/22):

- diferença injustificada entre o saldo final de 2011 e o inicial de 2012;

- a contabilidade não registrou corretamente as alterações patrimoniais, foram efetuados lançamentos de ajuste. Essa prática contábil adotada prejudicou a compreensibilidade e fidedignidade das demonstrações contábeis.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 23/25):

- superação do limite legal com despesa de pessoal, o índice, antes dos ajustes da fiscalização, atingiu o patamar de 58,70%, e após, 64,95%. Isso apesar de 3 (três) alertas emitidos por esta Casa;

- descumprimento de vedações a que estava sujeito em virtude da superação do limite legal, durante todo o exercício;

- aumento real na remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito, concedido em 2012 para 2013, apesar da taxa de gastos de pessoal já estar acima do limite legal.

B.3.1. Ensino (fls. 26/28):

- descumprimento do artigo 60, inciso XII, do ADCT, com aplicação de 56,91% do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;

- não aplicação de 100% do FUNDEB, devido à glosa em virtude de restos a pagar não quitados;

- até mesmo os restos a pagar considerados na aplicação mínima dos 25% foram suportados por recursos do orçamento do exercício de 2013, tendo em vista que as contas de educação não contavam com recursos próprios suficientes para quitá-los em 31-12-2012.

B.3.2. Saúde - Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal (fl. 29):

- não há movimentação em conta bancária específica dos recursos do Fundo Municipal de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.4. Precatórios (fl. 30):

- a Prefeitura não depositou em conta específica do Tribunal de Justiça a cifra devida no exercício.

B.5.1. Encargos (fls. 30/31):

- recolhimento parcial das obrigações patronais devidas ao IPSMM – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Miguelópolis, apuradas no exercício;

- irregular apropriação de valores da previdência retidos da remuneração dos servidores;

- a péssima situação financeira e atuarial do Instituto de Previdência do Município se deve à ausência de recolhimentos das contribuições devidas pela Prefeitura, situação que denota irresponsabilidade do Gestor durante todo o seu mandato.

B.5.3.1. Gasto com Combustível (fls. 32/33):

- não existe controle da frota, nem dos abastecimentos. Os gastos são incompatíveis com o porte do Município, superaram o valor gasto pelas Prefeituras de Franca e Ribeirão Preto que são cidades muito maiores que Miguelópolis, por exemplo. O alto valor despendido (R\$2.047.859,05) sugere desvio de recursos públicos, que deve ser ressarcido, caso não se comprove efetivamente sua realização.

B.5.3.2. Apropriação Irregular de Valores Retidos dos Servidores, Devido a Empréstimos Consignados em Folha de Pagamento (fls. 33/34):

- apropriação de valores retidos nas folhas de pagamentos de diversos servidores, referentes a empréstimos consignados em folha e a planos de saúde, totalizando o montante de R\$ 633.805,54.

B.6. Tesouraria, Almojarifado e Bens Patrimoniais (fl. 34):

- a Administração não implementou o sistema de controle patrimonial.

C.2.3. Execução Contratual (fls. 36/37):

- Contratos de Combustível: não existia controle sobre os abastecimentos, a Prefeitura não apresentou documentos comprobatórios da liquidação da despesa, tais como requisições vistas pelos chefes de setor ou cupons fiscais com identificação dos veículos abastecidos;

- Contrato de Construção de Creche: durante vistoria *in loco* foi verificado que a obra está paralisada. Após solicitação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



esclarecimentos, constatou-se que a construção foi suspensa em 2013. Ademais, a obra está abandonada e a parcela já executada está deteriorada. A obra será financiada integralmente com recursos do FDE.

C.2.4.2. Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos (fl. 37):

- antes de aterrar o lixo, a Prefeitura não realiza o tratamento dos resíduos.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 39/40):

Reincidência nas seguintes práticas, condenadas anteriormente por esta E. Corte:

- déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro anterior, aumentando, consecutivamente os recorrentes déficits financeiros;

- atrasos nos recolhimentos das Contribuições Previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência do Município, com constantes parcelamentos de débitos;

- superação dos limites legais com despesa de pessoal;

- descumprimento de recomendação específica proferida no Voto do Exmo. Relator nas Contas de 2009, para que se procedesse ao controle dos gastos com combustíveis (TC-000469/026/09).

E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas (fls. 40/41):

- insuficiência financeira para saldar as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, descumprindo o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, situação que configura crime contra as Finanças Públicas, previsto no artigo 359-C do Código Penal. Ocorrência que se deu mesmo após sucessivos alertas desta Corte.

E.1.2. Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) Dias do Mandato (fl. 41):

- o Poder Executivo expediu atos que aumentaram a taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, restando afrontado o artigo 21, parágrafo único, da LRF, situação que configura crime contra as Finanças Públicas, previsto no artigo 359-G do Código Penal. Ocorrência que se deu mesmo após sucessivos alertas emitidos por esta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



E.2.1. Alterações Salariais (fls. 41/42):

- a partir de abril, as alterações remuneratórias trazidas pela Lei nº 3.272/2012 de 27-04-2012 não se limitaram à inflação contada a partir de janeiro de 2012, descumprindo-se o artigo 73, VIII, da Lei Eleitoral.

E.3. Vedação da Lei nº 4.320/64 (fl. 42):

- em dezembro de 2012, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa final prevista no orçamento, descumprindo, assim, a norma prevista pelo artigo 59, § 1º, da Lei federal nº 4.320/64.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-000402/017/13 - a Secretaria de Estado da Segurança Pública – Polícia Civil do Estado de São Paulo solicita informações sobre as contas da Prefeitura Municipal de Miguelópolis referentes ao exercício de 2012.

b) TC-027226/026/13 - o Ministério da Educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios encaminha os indicadores gerados pelo sistema SIOPE para aferição do cumprimento de dispositivos constitucionais e legais – exercício de 2012 do Município.

c) TC-000328/017/13 - a Diretora da Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Miguelópolis comunica possíveis irregularidades praticadas pelo Prefeito Vergílio Barbosa Ferreira na apropriação indevida de valores consignados dos servidores destinados à empréstimos pessoal e plano de saúde no exercício de 2012.

Apontou a Fiscalização que referidos expedientes subsidiaram as contas da Prefeitura Municipal de Miguelópolis no exercício de 2012.

Os expedientes a seguir foram juntados após a realização da Fiscalização.

a) TC-000555/017/13 - a Diretora da Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Miguelópolis comunica irregularidades praticadas pelo Prefeito relativas aos descontos realizados nos vencimentos dos servidores durante os meses de outubro a dezembro de 2012 que deveriam ser repassados às Instituições Financeiras nas quais os servidores possuíam convênios. Todavia, os valores, após retidos dos servidores, foram utilizados para outros fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) TC-000556/017/13 - a Diretora da Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Miguelópolis comunica irregularidades praticadas pelo Prefeito relativas às contribuições previdenciárias dos segurados que não foram devidamente repassadas ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Miguelópolis.

c) TC-000557/017/13 - a Diretora da Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Miguelópolis comunica irregularidades praticadas pelo Prefeito relativas aos restos a pagar deixados pelo Prefeito em desacordo com o que preconiza a Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

d) TC-000109/017/14 e e) TC-000193/017/14 - a Secretária de Estado da Segurança Pública – Polícia Civil do Estado de São Paulo solicita informações das contas de 2012 da Prefeitura para fins de instrução do Inquérito Policial nº 214/2013, versando sobre Improbidade Administrativa.

f) TC-029700/026/14 – o Sr. Joaquim de Oliveira da Silva – encaminha documento e relata possíveis irregularidades envolvendo o servidor Laudemiro Dias Ferreira Neto (enriquecimento ilícito) no Município de Miguelópolis.

g) TC-029703/026/14 – o Sr. Benedito de Souza Correa Costa encaminha documento e relata possíveis irregularidades envolvendo o servidor Lucas Moises Garcia Ferreira (enriquecimento ilícito) no Município de Miguelópolis.

1.4 O Ministério Público de Contas (fl. 51), com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno, solicitou a notificação do Responsável para apresentação de alegações e documentos de interesse.

1.5 Regularmente notificado (fl. 52, DOE de 15-11-2013), o ex-Prefeito Vergílio Barbosa Ferreira apresentou justificativas e documentos (fls. 62/133).

Especificamente quanto aos itens: “Resultado da Execução Orçamentária”; “Despesa de Pessoal”; “Ensino”; “Precatórios”; “Encargos”; “Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas” sustentou, em síntese:

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 63/70):

O déficit orçamentário apontado no percentual de 5,7% encontra-se dentro dos percentuais admitidos por esta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



No campo técnico e administrativo, a Lei municipal delegou competências, transferindo, inclusive, o poder de decisão de questões pontuais a seus subordinados, objetivando, exatamente, assegurar maior rapidez e objetividade aos serviços prestados, pois, são os responsáveis por cada setor, departamento ou assessoria que estão mais próximos aos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Assim, além de se tratar de tarefa de natureza eminentemente técnica, insere-se dentre os trabalhos considerados corriqueiros e que permeiam o dia-a-dia daqueles servidores, não cabendo ao Chefe do Executivo desempenhá-las.

Portanto, o Interessado não pode ser responsabilizado por questões técnicas de contabilidade.

Citou decisões¹ desta E. Corte nas quais foram relevados déficits superiores ao aqui examinado.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 101/105):

No relatório da Fiscalização foi apurada, de maneira incorreta, uma suposta elevação do índice de despesa com pessoal. Isto porque, ao elaborar os cálculos, não foram excluídas quantias que deles não podem fazer parte, tal como o imposto de renda retido na fonte dos servidores municipais que não foi descontado.

Citou, em seu abono, Parecer/Consulta nº 018/2003 proferido pelo E. Conselheiro ELCY DE SOUZA do Tribunal de Contas do Espírito Santo, que entende ser possível a exclusão dos valores relativos ao IRRF do cálculo das despesas com pessoal – por se tratarem de mero registro de valores –, ante a índole financeira da Lei de Responsabilidade Fiscal, que focaliza as receitas e despesas efetivamente realizadas pelos entes federativos e respectivos órgãos. Em consequência, tais valores – de acordo com o mencionado parecer – tampouco podem ser contabilizados como receitas tributárias para efeito de aumentar artificialmente a base de cálculo dos limites de gastos estabelecidos naquele mesmo estatuto

Destacou que, ademais, não podem ser computadas as seguintes despesas com pessoal: a) indenização por demissão de servidores ou empregados; b) as relativas à demissão voluntária; c) com inativos, quando custeados com recursos provenientes de arrecadação de

¹ TC's 001809/026/08 (8,05%, Jacupiranga), 001657/026/08 (4,61%, Nova Independência) e 002334/026/07 (5,08%, Presidente Bernardes).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



contribuições dos segurados e de compensação financeira entre os diversos regimes de previdência sócia e d) o abono de caráter indenizatório entre outras.

B.3.1. Ensino (fls. 129/132):

Embora a aplicação do FUNDEB não tenha sido feita no percentual exigido pela lei, a sua não aplicação não caracteriza improbidade², conforme decisões exaradas pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

B.4. Precatórios (fls. 70/74):

O Município de Miguelópolis passou por dificuldades financeiras e os precatórios também foram impugnados em razão de seus valores. A jurisprudência de nossos Tribunais é no sentido de que o não pagamento regular de precatórios não tipifica improbidade administrativa³.

B.5.1. Encargos (fls. 74/92):

A Administração Municipal nunca deixou de realizar o pagamento das contribuições devidas ao Instituto de Previdência Municipal. Entretanto, devido à dificuldade financeira pela qual passou o Município de Miguelópolis, assim como a quase totalidade dos municípios brasileiros, tem ocorrido atrasos nos pagamentos ou, então, o repasse é feito, mas não em sua integralidade, o que não constitui nenhuma ilegalidade ou irregularidade, até porque o artigo 36 da Lei federal nº 4.320/64 autoriza de forma expressa que as despesas empenhadas no decorrer do exercício que não tenham sido pagas até 31 de dezembro sejam inscritas em restos a pagar.

O Município deu cumprimento aos dispositivos legais, pois o parcelamento de seus débitos com o Instituto de Previdência Municipal foi precedido de um estudo destinado a demonstrar o impacto orçamentário e financeiro que esta dívida teria no orçamento do Município e se deu mediante prévia autorização do Poder Legislativo Municipal.

Os estudos técnicos realizados (*Cálculo Atuarial e Impacto Orçamentário e Financeiro*) demonstram que não houve prejuízos ao

² Apelação Cível com revisão nº 764.371-5/2-03 – Comarca de Itanhaém – Sétima Câmara de Direito Público – Relator Guerrieri Rezende, julgado em 18-08-2008.

³ Recurso Especial nº 1.107.840 – PR (2008/0267018-7). Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Recorrente: Harry Daijó. Advogado: Silvio Benjamin Alvarenga e Outros. Recorrido: Ministério Público Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Município e ao Instituto de Previdência Municipal, que tem pago regularmente as aposentadorias e pensões de seus beneficiários e possui reserva técnica para cobrir os pagamentos futuros.

Não há se falar em apropriação indevida dos recursos referentes ao exercício de 2012.

E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas (fls. 105/129):

Não ocorreu o descumprimento do artigo 42 da LRF. Em casos análogos o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (*Apelação Civil nº 0237205-70.2009.8.26.0000 – decretou a improcedência do pedido - por ausência de verificação de dolo – cujo escopo era imputar ao réu ato de improbidade administrativa*) não tem entendido como caracterizada a improbidade administrativa.

1.6 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 135/136), baseada nas demonstrações contábeis, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas e ressaltou o déficit orçamentário de 5,70%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, o aumento do déficit financeiro, os atrasos no pagamento e parcelamento de dívida junto ao Instituto de Previdência do Município, a ausência de depósito da parcela referente aos precatórios no exercício e o não cumprimento do disposto no artigo 42 da LRF.

O **Setor de Cálculos** (fls. 138/149), em relação às “Despesas com Pessoal”, acompanhou a decisão proferida pela E. Substituta de Conselheiro Auditora SILVIA MONTEIRO, quando do julgamento das contas de 2009 do Município (TC-000469/02/09⁴), em que as mesmas alegações agora apresentadas foram rechaçadas pelos seguintes motivos:

a) Imposto de Renda Retido na Fonte – o IRRF é considerado na despesa com pessoal do Executivo Municipal, pois não está incluído nas hipóteses de dedução previstas no § 1º do artigo 19 da LRF. Da mesma forma o IRRF está computado na base de cálculo da receita, isso porque nos termos do disposto nos artigos 157, I, e 158, I, ambos da Constituição Federal, o IRRF, apesar de ser tributo de competência da União, é considerado como receita do ente arrecadador.

⁴ Sessão do E. Tribunal Pleno em 07-11-2012 – Manteve o Parecer Desfavorável – Despesa com Pessoal 58% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) Servidores Inativos – o conceito de despesa total com pessoal, para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, está consignado no *caput* do artigo 18, como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas.

Consoante previsto no § 1º do inciso VI do artigo 19 do mesmo diploma legal, na verificação do atendimento aos limites dos gastos com pessoal, não serão computadas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da contribuição do segurado, compensação financeira entre os regimes previdenciários e demais receitas arrecadadas por fundo de previdência.

Por meio do Demonstrativo de Aplicação das Despesas com Pessoal – Fonte AUDESP (fl. 137), é possível verificar que já houve a dedução do montante de R\$ 1.539.250,02, referente a inativos pagos com recursos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

c) Abono Indenizatório – não há identificação de qual seria o abono de caráter indenizatório concedido, o valor pago e o elemento econômico de contabilização da despesa, a fim de demonstrar se os valores estão compondo os cálculos.

O Setor de Cálculos invocou, ademais, a decisão proferida, no mesmo sentido, pelo E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES (TC-002867/026/10⁵), quando da emissão de parecer das contas de 2010 do Município de Miguelópolis:

“Em relação às despesas com pessoal observa-se que o Poder Executivo, ultrapassou o limite estabelecido no artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De plano não procedem os ajustes requisitados pela origem especialmente a exclusão dos valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores; Despesas com Inativos e Abono Indenizatório concedido aos Funcionários. Assim, consoante exposto pela Assessoria Técnica, os valores referentes ao imposto de renda figuraram tanto no cômputo da despesa como da receita corrente líquida, sem causar impacto na apuração dos gastos com pessoal.

Outrossim as despesas com servidores inativos já não integravam o cálculo de apuração, como consignado no ajuste elaborado pela fiscalização fls. 42 e 43 do relatório, por fim, a origem não identificou a rubrica em que teria sido contabilizado suscitado “abono indenizatório”,

⁵ Sessão de 26-06-2012 – Parecer Desfavorável – Despesa com Pessoal 57,36% da RCL. Decisão mantida em sede de Reexame – E. Tribunal Pleno em 19-06-2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



concedido aos servidores, a fim de comprovar que os valores estariam somados ao cômputo dos dispêndios; neste diapasão, as alegações não se apresentam capazes de motivar a revisão dos cálculos das despesas com pessoal, da ordem de 57,36% da receita corrente líquida, acima do limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00”.

Salientou, em face do exposto, que as alegações de defesa não ofereceram elementos que pudessem motivar a revisão dos cálculos das despesas com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2012, consignados no demonstrativo de fl. 23, da ordem de 64,95% da Receita Corrente Líquida, e, portanto, acima do limite estabelecido no artigo 20, III, “b”, da LRF.

No que se refere ao aumento da “Taxa de Despesa com Pessoal nos últimos 180 dias de Mandato”, salientou que, analisando os apontamentos ofertados pela Fiscalização, não identificou ato expedido após 05-07-2012, que pudesse ter ocasionado o aumento da taxa de despesa com pessoal.

Em relação ao “Ensino”, constatou que a defesa não apresentou elementos que pudessem motivar a revisão dos cálculos efetuados. Considerou, entretanto, necessários os seguintes ajustes:

a) a inclusão, no FUNDEB, da quantia de R\$ 56.194,31 (Despesas com PASEP), já que as despesas do Elemento 33904700 (fl. 93 do Anexo) não tinham sido computadas pelo Sistema AUDESP; e da quantia de R\$ 5.000,00 (Transferência à APAE), por se tratar de gasto suportado com recursos do FUNDEB e contabilizado com o código de aplicação incorreto;

b) a exclusão do FUNDEB 60% da importância de R\$138.338,42 (fls. 103 e 108/109 do Anexo), relativa aos Restos a Pagar que não tinham sido quitados sequer na data da Fiscalização (02-09-2013).

Desta forma, entendeu que o Demonstrativo da Educação⁶ passou a contar com a seguinte configuração:

⁶ Educação		
FUNDEB	Valor – R\$	%
Transferências + Rendimentos	10.525.268,25	100
Despesas:		
Com Magistério – 60%	6.066.990,54	
(-) Restos a Pagar	138.338,42	
Total Despesas com Magistério	5.928.652,12	56,33
Demais Despesas – 40%		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- artigo 212 da Constituição Federal (25%): o Município aplicou 26,86% atendendo ao referido dispositivo legal;
- artigo 60, XII, do ADCT – FUNDEB (60%): utilização de apenas 56,33%, com inobservância da referida norma;
- artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07 – FUNDEB: apesar de empenhada a totalidade dos recursos, após a glosa da importância de R\$ 138.338,42 (restos a pagar não quitados até 31-03-2013), restou validada a aplicação de 98,69%.

A **Unidade Jurídica da ATJ** (fls. 150/154) e a **Chefia** do órgão (fl. 155) concluíram pela emissão de parecer desfavorável, tendo em conta o descumprimento do disposto nos artigos 60, XII, do ADCT e 20, III, “b”, da LRF.

1.7 O Ministério Público de Contas (fls. 156/158), de igual modo, pugnou pela emissão de parecer desfavorável, pelos seguintes motivos: a) déficit orçamentário de 5,7%, sem lastro financeiro e elevação da dívida flutuante; b) déficit financeiro (R\$ 9.555.313,54) e econômico (R\$2.902.424,31); c) baixo índice de liquidez imediata revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo; d) superação do limite da despesa total com pessoal, em dissonância com o artigo 20, III, “b”, da LRF (64,95%); e) aplicação insuficiente do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (56,33%), em ofensa ao disposto no artigo 60, XII, do ADCT; f) não integralidade dos gastos do FUNDEB (98,69%), em inobservância ao disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07; g) insuficiência no pagamento dos precatórios judiciais; h) recolhimento parcial das obrigações patronais devidas à previdência municipal (IPSMM), com parcelamento da dívida; i) despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao artigo 42 da LRF, não obstante os 8 alertas expedidos por esta Corte e j) violação ao artigo 59, § 1º, da Lei federal nº 4.320/64.

(+) Despesas não Reconhecidas pelo AUDESP:	4.397.083,40	
* PASEP	56.194,31	
* Com Transferências à APAE	5.000,00	
Total das Demais Despesas	4.458.277,71	42,36%
Total das Despesas com FUNDEB	10.386.929,83	98,69%
Parcela não Considerada	138.338,42	1,31%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Opinou pela abertura de autos próprios/apartados para tratar dos itens: B.5.3.1. – Gastos com Combustíveis; B.5.3.2. – Apropriação dos Valores Retidos dos Servidores e C.2.3. – Execução Contratual (Contratos nºs 144/2011 e aditivos, 139/2012 e s/nº datado de 10-09-2012 – Contratada ARQPLAN Construtora e Engenharia) e, tendo em vista as informações contidas nos itens E.1.1. – Dois Últimos Quadrimestres Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas e E.3. – Vedação da Lei federal nº 4.320/64, requereu a pronta remessa ao Ministério Público do Estado das cópias e dos documentos necessários para o oferecimento de denúncia, na forma do artigo 40⁷ do Código de Processo Penal.

1.8 A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 159/163) posicionou-se também pela emissão de parecer desfavorável. Concordou com os cálculos ofertados pelo Setor de Cálculos da ATJ, no que respeita à aplicação do FUNDEB – remuneração dos profissionais do magistério de 56,33%, em desacordo com o disposto no artigo 60, XII, do ADCT.

Observou que o resultado orçamentário deficitário de 5,70% não é novidade no Município, já que as contas de 2009, 2010 e 2011 também apresentaram situação deficitária, a indicar o descompromisso do Prefeito quanto à boa gestão fiscal do Município, apesar dos inúmeros alertas emitidos.

Assinalou que outras indeléveis impropriedades dizem respeito aos gastos com pessoal, em dissintonia com o artigo 20, III, “b”, da LRF (64,95%), ao não pagamento dos precatórios e à desatenção ao artigo 42 da LRF.

1.9 Deferi vista e extração de cópia dos autos ao Sr. VERGÍLIO BARBOSA FERREIRA – ex-Prefeito do Município (fls. 164/165).

1.10 Pareceres anteriores:

2009 - **Desfavorável**⁸ - TC-000469/026/09 (Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 20-08-2011). Pedido de Reexame. Conhecido e

⁷ “**Artigo 40** - Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”.

⁸ Motivos: Déficit Orçamentário de 11,32% e Despesa com Pessoal 58%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



não provido (Relatora E. Substituta de Conselheiro Auditora SILVIA MONTEIRO, DOE de 28-11-2012).

2010 – **Desfavorável**⁹ - TC-002867/026/10 (Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 05-07-2012). Pedido de Reexame. Conhecido e não provido (DOE de 02-07-2013).

2011 – **Desfavorável**¹⁰ - TC-001339/026/11 (Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO, DOE de 23-04-2013).

1.11 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação à média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2012	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$56.458.513,14	20.545	R\$2.748,04	R\$2.311,56	18,88%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012
(Déficit)/Superávit	(11,32%)	(5,36%)	(4,07%)	(5,70%)

Fonte: fls. 17 e 18.

c) Indicadores de Desenvolvimento
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

4ª série /5ª ano - ANOS INICIAIS

Miguelópolis (*)	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		4%	2%	-4%	
IDEB	4.7	4.9	5.0	4.8	-
Meta	-	4.8	5.1	5.5	5.8

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

⁹ Motivos: Déficit Orçamentário de 5,36% e Despesa com Pessoal 57,36%.

¹⁰ Motivos: Déficit Orçamentário de 4,07% e Despesa com Pessoal 57,46%.



Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Miguelópolis	4.7	4.9	5.0	4,8	-
Estado de SP – Pública	4.5	4.8	5.3	5.4	-
Brasil – Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	-

Município de Miguelópolis	2005	2007	2009	2011	2013
Crescimento		11%	-12%	-3%	
IDEB	3.8	4.2	3.7	3.6	-
Meta	-	3.8	3.9	4.2	4.6

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
Miguelópolis	3.8	4.2	3.7	3.6	-
Estado de SP – Pública	3.8	4.0	4.3	4.4	-
Brasil – Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	-

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2012
Artigo 212 CF (25%)	28,89%	26,94%	29,46%	26,95%	26,86%
FUNDEB (100%)		100%	100%	99,58%	98,69%
Artigo 60 ADCT	62,87%	67,13%	73,73%	62,41%	56,33%

Exercício	Recursos Próprios - R\$	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2009	7.795.589,69	3.141.235,75	-	10.936.825,44	3.636	3.007,93
2011	9.877.999,87	3.308.105,85	- 41.452,50	13.144.653,22	3.410	3.854,74
2012	10.607.063,12	3.382.578,80	- 138.338,42	13.851.303,50	3399	4.075,11
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula						



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2009 a 2011**, crescimento no investimento *per capita* (de R\$3.007,93 para R\$ 3.854,74) e regressão no IDEB – Anos Iniciais 4ª série/5º ano (de 5,0 para 4,8) e Anos Finais 8ª série/9º ano (de 3,7 para 3,6), estando ambos os resultados apresentados abaixo das respectivas metas projetadas para o período (5,5 anos iniciais e 4,2 anos finais).

No exercício de 2012, novamente houve aumento no investimento *per capita*, se comparado ao resultado obtido em 2011 (de R\$3.854,74 para R\$4.075,11). A análise, todavia, resta prejudicada uma vez que não há indicador IDEB no período.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Miguelópolis** observou as normas constitucionais e legais, no que se refere à aplicação no ensino, saúde, transferências de duodécimos ao Legislativo, CIDE, Multas de Trânsito, Royalties, remuneração dos agentes políticos, ordem cronológica de pagamentos e encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

Em relação às **restrições relativas ao último ano de mandato**, foi observado o disposto no artigo 73, VI, “b”, da Lei federal nº 9.504/97¹¹



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(despesas com publicidade e propaganda oficial), não tendo, por outro lado, o Setor de Cálculos da ATJ, no que respeita ao artigo 21, parágrafo único, da LRF, identificado ato expedido após 05-07-2012, que pudesse ter ocasionado aumento da taxa de despesa com pessoal.

2.2 Entretanto, apesar dos aspectos favoráveis salientados, as contas ressentem-se de graves irregularidades, capazes de comprometê-las por inteiro:

A) Resultados Apresentados

A Equipe de Fiscalização (fls. 17/18) demonstrou que houve, no exercício, insuficiência de arrecadação de R\$ 1.519.963,06 (2,62% da receita prevista, de R\$ 57.978.476,20).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$3.220.044,76 (**5,70%** da receita efetivamente arrecadada, de R\$ 56.458.513,14).

Também deficitário foi o resultado financeiro, em R\$9.555.313,54.

O endividamento de longo prazo apresentou um acréscimo de 19,37% (passando de R\$ 17.705.532,60, em 2011, para R\$ 21.134.914,42, fl. 19), representando o endividamento total da Prefeitura (R\$ 31.655.471,06) 58,65% frente à receita corrente líquida (R\$ 53.976.222,02).

Em suma, o Administrador produziu resultados orçamentário e financeiro deficitários, aumentou o endividamento de longo prazo e apresentou insuficiência financeira frente aos restos a pagar da Municipalidade [restos a pagar R\$ 8.947.111,83 (-) disponibilidade financeira R\$701.959,14, insuficiência financeira de R\$ 8.245.152,69 – fl. 04 do Anexo], caminhando, portanto, na contramão do equilíbrio preconizado pelo § 1º do artigo 1º da LRF¹².

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	37.900,02	46.165,00	18.575,00	15.526,00
Média apurada entre três exercícios anteriores				34.213,34
Parâmetro para comparação despesas de 2012				18.575,00
Despesas do exercício não superaram o parâmetro adotado				

¹² “**Artigo 1º:** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Tal desequilíbrio, aliás, vem sendo uma constante nas contas do Município, evidenciado pelos sucessivos déficits orçamentários apresentados: 11,32%, em 2009; 5,36%, em 2010; 4,07%, em 2011; e 5,70%, em 2012.

De igual modo, os resultados financeiros, de forma contínua, têm se mostrado deficitários, e o que é pior, em valores sempre crescentes, como demonstram os dados a seguir:

Exercícios	2009 (1)	2010 (2)	2011	2012
Resultado	(R\$ 6.065.805,14)	(R\$ 8.097.219,46)	(R\$ 9.026.310,79)	(R\$ 9.555.313,54)
Acréscimo		33,48%	11,47%	5,86%

Fonte: (1) TC-000469/026/09 (contas de 2009)
(2) TC-002867/026/10 (contas de 2010)

Essa quadro resta tanto mais agravado, quando se constata que, inversamente, a Receita Corrente Líquida do Município tem apresentado expressivo crescimento:

Exercícios	2009 (1)	2010(2)	2011	2012
RCL - R\$	38.145.659,39	42.730.108,30	48.802.393,74	53.976.222,02
Crescimento		12,02%	14,21%	10,60%

Fonte: (1) TC-000469/026/09 (contas de 2009)
(2) TC-001339/026/11 (contas de 2011)

Frise-se que a Equipe de Fiscalização da Unidade Regional de Ituverava – UR.17, emitiu 5 (cinco) alertas¹³ ao Poder Executivo, sobre o descompasso entre as receitas e as despesas orçamentárias, mas nenhuma providência eficaz foi adotada, sequer o contingenciamento das despesas, como recomenda o artigo 9º¹⁴ da mesma Lei Fiscal.

Ainda com relação aos resultados apresentados, a Lei municipal nº 3.239, de 21-12-2011 (LOA, fls. 186/189 do Anexo), em seu artigo

consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

¹³ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs 1722235, 1635582, 1634895, 1634130 e 1633332.

¹⁴ “**Artigo 9º** - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



5º¹⁵, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10%.

Constatou, entretanto, a Fiscalização (fl. 17) movimentações no montante de R\$ 23.444.019,26¹⁶, correspondente a 34,41% da despesa fixada de R\$ 68.138.807,75.

Tais alterações orçamentárias, efetuadas em índices muito superiores à expectativa inflacionária do período e ao próprio percentual autorizado pela LOA, mostram-se em desacordo com as normas constitucionais e legais vigentes e com o entendimento desta Corte, espelhado no Comunicado SDG nº 29/2010¹⁷, por desfigurarem a lei orçamentária, tornando-a peça de ficção, além de contribuírem para o desajuste fiscal apurado.

A falha é grave e compromete as contas.

B) Ensino

A Fiscalização (fl. 26), com relação ao ensino, apurou os seguintes percentuais: 26,86% das receitas de impostos e transferências na manutenção do ensino; 56,91% dos recursos do FUNDEB na

¹⁵ “**Artigo 5º** – Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – Abrir créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa, observando o disposto no artigo 43 e seus parágrafos da Lei federal nº 4.320/1964, com exceção dos recursos vinculados as categorias econômicas relativos a inativos e pensionistas, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública e despesa de exercícios anteriores”.

¹⁶ Demonstrativo (fl. 17):

Créditos Adicionais	R\$ 20.279.340,80
Permuta entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, conhecida incorretamente como transposição, remanejamento ou transferência	R\$ 3.164.678,46
Total	R\$ 23.444.019,26

¹⁷ **COMUNICADO SDG nº 29/2010:**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.
(...).

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (artigo 167, VI, da CF).
(...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e 98,69% do total dos recursos do FUNDEB.

O Setor de Cálculos da ATJ, após os ajustes efetuados (inclusão das quantias de R\$ 56.194,31, relativa ao PIS/PASEP, e de R\$ 5.000,00, referente às transferências da APAE; e exclusão do montante de R\$ 138.338,42, relativo aos Restos a Pagar não quitados até 31-03-2013), concluiu que o Município aplicou 26,86% na manutenção do ensino, 56,33% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério e 98,69% do total dos recursos do FUNDEB.

Acompanho os ajustes efetuados pela ATJ. Considero, assim, que o Município atendeu ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, com a aplicação de **26,86%** das receitas de impostos e transferências na manutenção do ensino.

No que respeita à utilização de **98,69%** dos recursos do FUNDEB, entendo, de acordo com orientação desta Câmara, que não constitui motivo para rejeição das contas, eis que superado, no exercício, o limite de 95% a que alude o § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07¹⁸. Nessa linha, as decisões proferidas nos TC's 001053/026/11, 001408/026/11, 001312/026/11, 001159/026/11, 001464/026/11, 001203/026/11, 001116/026/11, 000926/026/11, 001225/026/11, 001415/026/11, 000923/026/11, 001256/026/11, 001303/026/11, 001195/026/11, 001654/026/12 e 002100/026/12.

Deverá, todavia, a importância correspondente à diferença observada – R\$ 138.338,42 – ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009¹⁹.

¹⁸ “**Artigo 21** - Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

§ 2º - Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional”.

¹⁹

COMUNICADO SDG 7/09

“O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei federal nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A aplicação, entretanto, de apenas **56,33%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, em total descompasso com o que determina o artigo 60, XII do ADCT, compromete, por si só, a regularidade das presentes contas.

C) Restrições Relativas ao Último Ano de Mandato – Artigo 42 da LRF²⁰

De acordo com esse dispositivo legal, deveria o Prefeito, por se tratar do derradeiro ano de mandato, ter quitado as despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservado recursos para que assim o fizesse o sucessor.

A Fiscalização (fl. 40), entretanto, apurou, em 31 de dezembro de 2012, situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura:

Evolução da Liquidez	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-2012	1.917.650,39
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30-abr-2012	4.355.572,11
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-2012	3.722.651,43
Iliquidez em 30-abr-2012	(6.160.573,15)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-2012	-
(-) Saldo dos Restos a Pagar em 31-dez-2012	7.666.611,98
Iliquidez em 31-dez-2012	(7.666.611,98)

Observe que a Equipe Técnica da Unidade Regional de Ituverava – UR.17, encarregada do acompanhamento das contas, emitiu 8 (oito) alertas²¹ ao Município sobre a situação de iliquidez financeira que se avizinhava, reclamando a adoção de medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e programação financeira, nos termos dos artigos

Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida”.

²⁰ “**Artigo 42** - É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 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”.

²¹ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs 17622993, 1722235, 1640056, 1635582, 1635181, 1634895, 1634460 e 1634130.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



8º e 9º da LRF. Todavia, nenhuma providência eficaz, tal como recomendado por esta Corte (*"O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos"*, fevereiro de 2012, fls. 33/34"), foi adotada:

"Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Prefeitura despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho e de rigorosa planificação de caixa".

O descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal remete o Gestor ao artigo 359-C do Código Penal²², razão pela qual deverá, **de imediato**, ser encaminhado ofício ao Ministério Público do Estado para as providências devidas.

Quanto à restrição prevista no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64²³, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*²⁴.

D) Despesa de Pessoal

A Fiscalização concluiu que o total das despesas com pessoal no Município atingiu o percentual de 64,95% da Receita Corrente Líquida²⁵, computando, para tanto, as seguintes quantias:

²² **"Artigo 359-C** - Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)".

²³ **"Artigo 59 (...)**

§ 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".

²⁴ A Lei 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

²⁵ Despesas com Pessoal (fl. 23):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- R\$ 985.276,80, referente às despesas com o Programa Auxílio a Desempregado, que se resume à remuneração de prestação de serviços de interesse do Município, como de pedreiro e limpeza urbana (fls. 42/44 do Anexo);

- R\$ 611.250,00, relativa a pagamentos a pessoas físicas contratadas temporariamente (fl. 44 do Anexo);

- R\$ 1.779.450,65, referente a pagamento de plantões médicos a pessoas físicas que trabalharam no Posto de Saúde, por intermédio da Santa Casa (fls. 45/47 do Anexo).

A defesa nada argumentou a esse respeito, limitando-se a reiterar as alegações apresentadas nas contas dos exercícios de 2009 (TC-000469/026/09) e 2010 (TC-002867/026/10), no sentido de que fossem excluídas do cômputo as despesas referentes ao Imposto de Renda retido na Fonte, aos Inativos e ao Abono Indenizatório.

Como assinalou o Setor de Cálculos, a matéria já foi anterior e devidamente analisada por esta Casa. A importância relativa ao Imposto de Renda Retido na Fonte não se encontra entre as despesas que, nos termos do artigo 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não são computadas para verificação do limite de despesa de pessoal. Ademais, como figura tanto no cômputo da despesa como no da receita corrente líquida, acaba por não causar impacto na apuração dos gastos com pessoal. O montante referente ao pagamento efetuado aos servidores inativos custeado com recursos do RPPS (R\$ 1.539.250,02) já havia sido excluído do cálculo, conforme Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal – Poder Executivo, juntado aos autos (fl. 137). Por fim, não identificou a defesa qual seria o abono indenizatório, seu valor e contabilização, a fim de se apurar se estava a referida importância incluída ou não no cômputo da despesa de pessoal.

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54% *	54%	54%	54%
Gastos - A	28.041.811,83	26.838.237,24	29.795.766,03	31.683.874,38
(+) Inclusões da Fiscalização - B		3.151.208,32	3.273.928,59	3.375.977,45
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		29.989.445,56	33.069.694,62	35.059.851,83
RCL - E	48.802.393,74	51.135.949,27	52.822.592,17	53.976.222,02
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		51.135.949,27	52.822.592,17	53.976.222,02
% Gasto = A / E	57,46%	52,48%	56,41%	58,70%
% Gasto Ajustado = D / H		58,65%	62,61%	64,95%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Conclui-se, assim, que o Poder Executivo, ultrapassou o limite estabelecido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao despesar **64,95%** da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal, não obstante os 6 (seis) alertas emitidos pela Unidade Regional Ituverava – UR.17²⁶. A situação, aliás, é crônica no Município, tendo em vista os resultados apresentados nos últimos exercícios:

Exercícios	2009 (*)	2010(*)	2011	2012
RCL - R\$	38.145.659,39	42.730.108,30	48.802.393,74	53.976.222,02
Despesa com Pessoal	22.124.671,17	24.508.785,03	28.041.811,83	35.089.851,83
Percentual	58,00	57,36	57,46	64,95

(*) Fonte: TC-002867/026/10 (contas de 2011)

E) Encargos Sociais - Previdência Própria

Constatou a Fiscalização (fls. 30/31) que a Prefeitura não recolheu integralmente as obrigações patronais referentes ao exercício de 2012, totalizando R\$ 711.739,01 – falha que se arrasta dos anteriores exercícios de 2009 e 2010.

Apurou, ainda, irregular apropriação de valores relativos à retenção dos servidores na importância de R\$ 358.038,44 (fl. 131 do Anexo), já que foi retido dos servidores o montante de R\$ 1.748.961,03 e repassado o de R\$ 1.390.922,59.

Resta evidenciado, do exposto, que o Município não realizou, no momento oportuno, o pagamento dos encargos sociais que lhe eram devidos, transferindo, assim, a dívida para orçamentos e mandatos futuros. E, mais, apropriou-se também de parcela dos segurados.

O Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, editada por esta Corte, alerta para a gravidade dessa inadimplência previdenciária:

“Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº 9.983, de 2000).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais. Demais disso, a ausência de recolhimento faz com que o Município não obtenha o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, ficando impedido de receber transferências voluntárias da União (convênios) e empréstimos de instituições federais; nem a compensação financeira entre os regimes de previdência (Lei nº 9.796, de maio de 1999)."

Consoante farta jurisprudência desta Corte, a falta de recolhimento de contribuições ao órgão de previdência local por si só determina a reprovação dos demonstrativos, a exemplo do decidido nos autos dos TC's 001049/026/11 e 000011/026/09²⁷.

F) Precatórios

Verificou a Fiscalização (fl. 30) que o Município não depositou em conta do Tribunal de Justiça²⁸ a importância devida no exercício, desatendendo ao disposto no inciso II do § 1º do artigo 97 do ADCT.

A jurisprudência deste E. Tribunal é pacífica no sentido de que a falta de pagamento dos precatórios é motivo determinante para a reprovação das contas. Nesse sentido, os pareceres proferidos nos TC's 001483/026/11, 001434/026/11, 001106/026/11, 001132/026/11 e 001455/026/11.

G) Demais Falhas

As demais falhas, consignadas nos itens: "Planejamento das Políticas Públicas"; "A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência

²⁷ TC-001049/026/11 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Turiúba – Sessão do Tribunal Pleno de 30-04-2014.

TC-000011/026/09 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Aparecida d'Oeste – Sessão do Tribunal Pleno de 23-11-2011, Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

²⁸

Demonstrativo – fl. 30

Opção de Pagamento Anual	13	Anos Restantes
Saldo Anterior de Precatórios	R\$ 1.340.402,47	
Salto Atual de Precatórios	R\$ 1.614.785,29	
Valor Devido – Opção Anual	R\$ 124.214,25	
Valor Depositado	R\$ -	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Dívida de Curto Prazo”; “Ensino”; “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”; “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”; “Execução Contratual”; “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”; “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal” e “Alterações Salariais”, estão bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e reforçam o juízo de reprovabilidade às presentes as contas.

2.3 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica, Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral e voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Miguelópolis, exercício de 2012.

2.4 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe Executivo com as seguintes advertências:

a) Providencie a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) e de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12).

b) Aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que a LDO estabeleça, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas.

c) assegure o estrito cumprimento à Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), com a divulgação, em sua página eletrônica, dos repasses efetuados a entidades do 3º setor e de informações alusivas a procedimentos licitatórios e ações governamentais.

d) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no *Manual Básico – O Controle Interno do Município*.

e) Promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF.

f) Observe, no que se refere à Dívida Ativa, o disposto nos artigos 13 e 58²⁹ da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/13³⁰.

²⁹ “**Artigo 13:** No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



g) Implante controles eficientes sobre os gastos com combustíveis e uso da frota.

h) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09³¹, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

i) Atenda às instruções e recomendações deste Tribunal.

Determino, ainda:

a) a formação de apartado para tratar dos Itens **5.3.1** – Gasto com Combustível e **5.3.2**. Apropriação Irregular de Valores Retidos dos Servidores devido a Empréstimos Consignados em Folha de Pagamento, devendo os expedientes TC's 027226/026/13; 000328/017/13; 000555/017/13 e 000556/017/13 subsidiar o respectivo exame;

da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa."

"Artigo 58: A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições."

³⁰

"Comunicado SDG nº 023/2013

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, **a necessidade de providências no sentido da recuperação** desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997."

³¹

"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) a abertura de autos próprios para tratar do contrato s/nº datado de 10-09-2012, tendo como contratada a empresa ARQPLAN Construtora e Engenharia;

c) o encaminhamento, **de imediato**, de cópias do parecer, do relatório de Fiscalização e das correspondentes notas taquigráficas ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências cabíveis;

d) a expedição de ofício aos ilustres Subscritores dos ofícios inaugurais dos expedientes TC's 000402/017/03, 000109/017/14 e 000193/017/14, com cópia do parecer expedido e das correspondentes notas taquigráficas;

e) que o processo acessório TC-001928/126/12 e os Expedientes TC's 000402/017/13; 000557/017/13; 000109/017/14 e 000193/017/14 permanecem apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras e, em especial, de medidas visando à melhoria na qualidade do ensino, tendo em vista a regressão constatada no IDEB 4º série/5º ano e 8ª série/9º ano e os resultados alcançados pelo Município abaixo da meta projetada para o período.

2.5 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 07 de outubro de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO