



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



23-09-15

SEB

=====

65 TC-002008/026/12

Município: Serrana.

Prefeito: Nelson Cavalheiro Garavazzo.

Exercício: 2012.

Requerente: Nelson Cavalheiro Garavazzo – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 04-11-14, publicado no D.O.E. de 10-12-14.

Advogados: Naila Manfrin Garavazzo e Gabriel Carvalhaes Rosatti.

Acompanha: TC-002008/126/12.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **NELSON CAVALHEIRO GARAVAZZO, EX-PREFEITO**, contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRANA**, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) Ausência de rigoroso acompanhamento da **Gestão Orçamentária e Financeira**, contrariando o disposto no artigo 1º, §1º, da LRF (déficit orçamentário de 10,87%, déficit financeiro, aumento do endividamento e a abertura de créditos adicionais equivalente a 41,13% da despesa prevista);

b) Desrespeito ao artigo 20, III, “b”, da LRF (Despesas com Pessoal – 54,45%);

c) Não cumprimento ao disposto no artigo 21, *caput* e §2º, da Lei federal nº 11.494/07 uma vez que foi aplicado o percentual de 92,62% dos recursos do FUNDEB no exercício em exame;

d) Não pagamento integral da dívida de precatórios, descumprindo o disposto no artigo 97, § 1º, II, do ADCT - Constituição

¹ Prolatado em sessão de 04-11-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



federal – CF, assim como dos requisitórios de baixa monta;

e) Recolhimento parcial da parte patronal e dos servidores, dos encargos referentes ao INSS e ao Instituto de Previdência Própria (IPREMUS); descumprimento do Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários firmado com a Previdência Própria Municipal; não recolhimento da parte patronal de 15% sobre os serviços médicos prestados por cooperados da COMERP (*Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto*);

f) Infringência ao disposto no artigo 42 da LRF (*iliquidez constatada em 30-04-2012 de R\$ 7.228.410,30 e em 31-12-2012 de R\$ 13.041.840,40*);

g) Existência de outras **falhas** consignadas nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro”, “Fiscalização das Receitas”, “Renúncia de Receitas”, “Dívida Ativa”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise – Adiantamentos”, “Tesouraria”, “Bens Patrimoniais”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Execução Contratual”, “Execução da Ata de Registro de Preços nº 34/2012”, “Coleta e Tratamento de Esgoto”, “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o **Prefeito Municipal** (fls.387/459) alegou, em relação aos “**Resultados Apresentados**” (fls. 399/401), que foram vários os fatores que contribuíram para proporcionar os resultados insatisfatórios. Um deles foi o excesso de otimização dos investimentos, atribuindo às obras um ritmo que não encontrou ressonância na arrecadação. Sustentou que o Município capitalizou os recursos em obras de envergadura, contudo, não houve ingressos de novos recursos nos cofres municipais. Relativizou a situação ressaltando que o déficit apurado decorreu de investimentos realizados, que sob o aspecto econômico, representou enriquecimento ao Erário Municipal.

No que se refere às “**Despesas com Pessoal**” (fls. 401/407), reiterou os argumentos anteriormente apresentados, discordando da inclusão realizada pela Fiscalização, de despesas com contratações de



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



serviços de saúde com empresas do ramo, alegando que as tais despesas não podem ser consideradas como mão de obra uma vez que se referem à prestação de serviços certos e acabados não se tratando de substituição de servidores.

Quanto à aplicação dos recursos do **“FUNDEB”** (fls. 407/413), o Recorrente argumentou que parte das despesas afetas aos 25% (artigo 212 da Constituição federal) foi custeada com recursos da conta FUNDEB, sem que esses valores tivessem sido subtraídos da apuração do índice de 25%. Dessa forma, a aplicação excedente a este percentual superou a eventual insuficiência financeira na conta FUNDEB.

Sustentou, ainda, que se considerados os restos a pagar do ensino pagos pelo Atual Gestor após 31-03-2013, a aplicação dos recursos do FUNDEB alcançaria o percentual de 99,19%². Sobre essa tese, alegou, também, que a falta de quitação dos Restos a Pagar durante o 1º trimestre do exercício subsequente, se deu pela omissão do atual gestor.

No tocante aos **“precatórios”** (fls. 413/416), informou que no início do ano de 2013, formalizou acordo com o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos em que ficou ajustado o depósito mensal de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) até dezembro/2013 a fim de quitar as diferenças apuradas.

Quanto aos **“encargos sociais”** (fls. 416/439), sustentou que o recolhimento parcial da parte patronal e dos servidores (INSS e Previdência Própria) se deu em virtude da limitação de ingresso de recursos nos cofres municipais. Destacou que os atrasos nos pagamentos das contribuições patronais não afetaram o equilíbrio atuarial do Instituto de Previdência. Salientou que os recursos repassados ao Fundo de Previdência foram utilizados em benefício da própria Municipalidade e empregados com boa-fé, não se constatando prejuízo à boa marcha da Administração.

Argumentou, ainda, que não houve comprometimento à

² Informações à fl. 408:

Receitas FUNDEB	R\$ 19.417.885,36	
Despesas FUNDEB 60%	R\$ 12.779.926,16	65,82%
Despesas FUNDEB 40%	R\$ 6.637.959,20	34,18%
(-) Despesas não amparadas	(R\$ 158.154,83)	
Total das despesas FUNDEB 40%	R\$ 6. 479.804,37	33,37%
Total das despesas com FUNDEB	R\$19.259.730,53	99,19%



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



capacidade de pagamento de aposentadorias e pensões aos beneficiários do Fundo de Previdência.

Quanto ao descumprimento do Termo de Acordo, sustentou que não houve disposição deliberada da Administração em inadimplir, tudo sucedendo em razão do momento de instabilidade econômica que se instalou no Município, motivado pela queda de receitas.

No que concerne à falta de empenhamento e recolhimento da parte patronal de 15% sobre os serviços médicos prestados por cooperador da Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto (COMERP), sustentou que a contribuição mencionada trata-se de exigência absolutamente controversa no âmbito jurídico, tendo sido inclusive declarada a sua inconstitucionalidade em ação específica pela via difusa.

Quanto ao descumprimento ao **artigo 42 da LRF** (fls. 439/457), pleiteou as adequações no quadro de fl. 379:

- Inclusão dos empenhos de despesas efetivamente liquidadas (décimo terceiro salário, férias, encargos de férias e demais despesas liquidadas) em 30-04-2012 que deixaram de ser consignados no balancete de despesas da Municipalidade e, conseqüentemente, deveriam ser deduzidos da situação de 31-12-2012 para evitar duplicidades:

- Exclusão de despesas (relativas a obras) que seriam pagas com recursos federais, as quais não onerariam o tesouro municipal e, portanto, deveriam ser consideradas como disponibilidade financeira, já que se referiam a Restos a Receber;

- As despesas de caráter continuado não deveriam ser abrangidas pela proibição contida no artigo 42 da Lei Fiscal.

- No mesmo sentido, as despesas decorrentes de serviços de natureza contínua, originadas antes dos últimos oito meses de mandato e as obrigações assumidas antes desse período, ainda que o seu empenhamento seja realizado nos últimos dois quadrimestres não constitui “contrair obrigações” para efeito do impedimento contido no artigo 42 da LRF.

1.3 Instada (fl. 461), a **Assessoria Técnica** assim oficiou nos autos:

A **Unidade de Cálculos** (fls. 462/469) manifestou-se especificamente quanto aos itens “Despesas com Pessoal” e “Aplicação dos Recursos do FUNDEB”.

Despesas com Pessoal - tendo em conta que as razões



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



recursais são as mesmas apresentadas nas justificativas defensórias, manteve a indicação de que os gastos com pessoal, em 2012, no Poder Executivo de Serrana, atingiram 54,45% da RCL, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, III, “b”, da LRF.

Aplicação dos Recursos do FUNDEB – quanto à solicitação do Recorrente em considerar, no cômputo do FUNDEB, a aplicação de recursos excedentes do artigo 212 da Constituição federal (25%), ressaltou que não há como acolher os argumentos apresentados, uma vez que esta Corte de Contas não mais admite essa compensação, conforme Deliberação TC-A-024468/026/11 de 20-07-2011.

No que se refere à solicitação para considerar os restos a pagar quitados após 31-03-2013, destacou que a impugnação dos valores de R\$ 761.371,10 (FUNDEB 60%) e R\$ 512.721,27 (FUNDEB 40%) relativos aos restos a pagar não quitados até 31-03-2013 está em consonância com o posicionamento adotado por esta Corte de Contas e com o disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07. E, ainda, que a deficiência apurada na aplicação dos recursos do FUNDEB se deu não só pela glosa dos Restos a Pagar não quitados até 31-03-2013, mas, também, pela constatação de despesas inelegíveis ao ensino à luz do artigo 70 da LDB (uniformes escolares, despesas com eventos, devolução de saldo de rendimentos não utilizados do Convênio).

Ressaltou que não há nos autos qualquer documento que comprove o demonstrativo apresentado pelo Recorrente no sentido que a aplicação teria atingido o percentual de 99,19%, prevalecendo a constatação da Equipe Técnica de que entre o período de 31-03-2013 até a data da fiscalização foi pago tão somente o valor de R\$ 8.953,20, relativos a restos a pagar vinculados ao FUNDEB.

Dessa forma, entendeu que não há fundamentos novos capazes de motivar a revisão dos cálculos acolhidos em primeira instância, ou seja, a aplicação final de **92,62%** dos recursos do **FUNDEB** recebidos no exercício de 2012, em desacordo com o disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

A **Unidade de Economia** (fls. 470/471) opinou pela **improcedência** do pedido de reexame e ressaltou que o Município nada cresceu em relação às ocorrências que contribuíram para a formação de juízo desfavorável às contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 472/474) e a **Chefia** (fl. 475) opinaram



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



pelo **não provimento** do apelo.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fl.475-v) manifestou-se igualmente pela **improcedência** do pedido de reexame, uma vez que permaneceram intactos os motivos determinantes para a emissão de parecer desfavorável. Destacou que é indubitável o caráter meramente protelatório e repetitivo das alegações recursais.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 10-12-2014 (fl.386), de sorte que o recurso interposto em 26-01-2015³ (fls. 387/459) é tempestivo⁴.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento**.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No mérito, as razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

Nesse sentido, a reanálise dos autos apenas confirma que a decisão hostilizada não merece qualquer reparo.

³ Conforme informação do Diretor Técnico da Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR-6 (fl. 460), o pedido de reexame foi interposto em 26-01-2015, data em que o sistema de protocolo deste Tribunal apresentou problemas de conexão com a rede e estava inativo, não realizando impressões das etiquetas de protocolo, razão pela qual o número gerado está datado de 27-01-2015.

⁴ Considerando o ATO GP nº 01/2014, que dispôs sobre a suspensão do expediente nas dependências do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no exercício de 2014:

“Artigo 3º - No período de 18 de dezembro de 2014 a 02 de janeiro de 2015 o Tribunal de Contas estará em recesso, com compensação e serviços na forma a ser disciplinada.”



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



3.2 No que se refere à questão orçamentária e financeira, não merece prosperar os argumentos do Recorrente de que os resultados deficitários decorreram dos investimentos realizados no Município e que devem ser relevados por esta E. Corte de Contas tendo em vista o enriquecimento patrimonial do Município na construção de obras que beneficiam toda a população.

As informações extraídas dos demonstrativos contábeis da Prefeitura apontam que houve verdadeiro descontrole dos gastos públicos, como se pode observar a seguir:

✓ apesar de arrecadar acima do previsto (R\$ 8.992.142,00 de excesso de arrecadação, representando 12,63% da receita prevista) o **resultado orçamentário** foi **deficitário** em **R\$ 8.713.208,71**, ou seja, **10,87%** da receita arrecadada (R\$ 80.174.642,00, fl. 19), percentual não tolerado pela jurisprudência desta E. Casa, a exemplo do decidido nos autos dos TC's 001676/026/12, 001482/026/11, 002492/026/10, 000037/026/09, 002100/026/08, 002220/026/07⁵. Aliás, a situação orçamentária do período examinado apenas reitera os resultados alcançados nos exercícios de **2009** (4,77%) e **2010** (11,74%).

✓ o **resultado financeiro** (fl. 21) em 31-12-2012 também foi **deficitário** em R\$ 17.992.999,51, representando um **aumento de 89,82%** em relação ao déficit de 2011 (R\$ 9.479.175,52). Importante destacar, ainda, que os déficits orçamentário e financeiro seriam ainda maiores caso a Prefeitura tivesse quitado os valores relativos aos encargos patronais junto ao INSS (R\$ 541.827,23, fl. 42), ao Instituto de Previdência

⁵ **TC-001676/026/12** – Prefeitura Municipal de Caiuá – exercício de 2012 – sessão da Colenda 2ª Câmara de 26-08-2014 – Desfavorável – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - **Déficit Orçamentário de 9,57%**;

TC-001482/026/11 – Prefeitura Municipal de Araçatuba – exercício de 2011 – sessão Plenária de 17-09-2014 – Não Provido – De minha Relatoria – **Déficit Orçamentário de 7,32%**;

TC-002492/026/10 – Prefeitura Municipal de Julio Mesquita – exercício de 2010 – sessão Plenária de 04-09-2013 – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – **Déficit Orçamentário de 6,59%**;

TC-000037/026/09 – Prefeitura Municipal de Campinas – exercício de 2009 – sessão Plenária de 29-08-2012 – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – **Déficit Orçamentário de 9,98%**;

TC-002100/026/08 – Prefeitura Municipal de Tremembé – exercício de 2008 – sessão Plenária de 01-12-2010 – Relator Conselheiro Robson Marinho - **Déficit Orçamentário de 7,75%**;

TC-002220/026/07 – Prefeitura Municipal de Buri – exercício de 2007 – sessão da Colenda 1ª Câmara de 06-10-2009 – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – **Déficit Orçamentário de 8,74%**.



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



(R\$ 4.288.073,59 no total⁶, fls. 43/44), e à parcela anual devida a título de Precatórios (R\$ 1.027.217,67, fls. 41/42).

v o estoque de restos a pagar cresceu 48,14% em relação a 2011, subindo de R\$ 12.286.439,82 para R\$ 18.200.540,46 (fl. 22);

v a dívida de curto prazo da Prefeitura aumentou 62,81% em relação ao exercício de 2011, passando de R\$ 13.189.720,69 para R\$ 21.474.624,69 (2012), fl. 22;

v o endividamento total (fls. 22/23) da Municipalidade, de R\$ 38.795.415,09, representa **46%** da RCL do exercício de 2012, que foi da ordem de R\$ 84.127.719,96, fl. 32;

Tais dados, aliados ao excesso de abertura de créditos adicionais, correspondente a **41,13%** da despesa final prevista, indicam que não houve criterioso e consistente planejamento administrativo, disso resultando o elevado déficit orçamentário retro mencionado.

Portanto, ausente o acompanhamento rigoroso da gestão orçamentária, conclui-se que o Município não cumpriu o artigo 1º, § 1º, da LRF, malgrado ter sido alertado⁷, por diversas vezes, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF⁸.

3.3 Quanto aos **Gastos com Pessoal**, convém relembrar que a Fiscalização apurou, inicialmente, através dos dados informados ao Sistema AUDESP, que o Poder Executivo de Serrana despendeu com despesas com Pessoal o percentual de 51,11% da Receita Corrente Líquida (fl. 32).

Contudo, em sua inspeção “in-loco”, constatou gastos com a contratação da Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COMERP (no montante de R\$ 2.804.130,00), que caracterizam substituição de

⁶ R\$ 3.174.099,71 – parte patronal e R\$ 1.113.973,88 – parte segurados.

⁷ Alertas: Fonte Sistema AUDESP (1634115, 1634465, 1634747, 1635199, 1635673, 1640119, 1722320 e 1723023.).

⁸ “**Artigo 59** - O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º - Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º,”



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



servidores na área da saúde, por força do disposto no artigo 18, § 1º da LRF⁹, bem como pela existência, no quadro de pessoal da Prefeitura, de cargos correspondentes às especialidades contratadas¹⁰.

Assim, incluídos esses gastos, o total das despesas com pessoal passou a ser de **54,45%**¹¹ da RCL, em desacordo com o disposto no artigo 20, III, "b" da Lei Fiscal.

O Recorrente, a exemplo do que fez em primeira instância, pretende que tais despesas sejam excluídas do cálculo sob o argumento de que elas não configuram dispêndios com mão de obra e sim com contratação de serviços.

Todavia, esse argumento não pode ser acolhido, porquanto a documentação ofertada não demonstra a prestação de serviços prontos,

⁹ **"Artigo 18** - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".(g.n)

¹⁰ Cargos existentes no Quadro de Pessoal (fl. 32):

Especialidade	Quadro de Pessoal – Cargos		
	Existentes	Providos	Vagos
Clínica Médica	113	13	100
Pediatria	20	00	20
Geriatria	02	00	02
Do Trabalho	02	02	00
Ultrassonografia	02	00	02

¹¹ Informações à fl. 32:

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	36.483.313,59	36.101.317,78	40.672.190,43	43.000.204,72
(+) Inclusões da Fiscalização - B		602.985,00	1.577.901,00	2.804.130,00
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		36.704.302,78	42.250.091,43	45.804.334,72
RCL - E	74.144.856,61	80.420.582,85	81.927.168,88	84.127.719,96
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		80.420.582,85	81.927.168,88	84.127.719,96
% Gasto = A / E	49,21%	44,89%	49,64%	51,11%
% Gasto Ajustado = D / H		45,64%	51,57%	54,45%



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



acabados, fechados, através dos quais os contratados executariam o objeto por seus próprios meios, hipótese em que seria admitida a exclusão do cômputo dos gastos com pessoal.

Além disso, por se tratar de último ano de mandato, não é razoável falar-se em recondução das despesas com pessoal, especialmente quando há mudança de gestão, como neste caso concreto. Mesmo assim, a título ilustrativo, em consulta aos relatórios do TC-002076/026/13¹² (pendente de apreciação), que abriga as contas da Prefeitura de Serrana, relativas ao exercício de 2013, verifiquei que o Executivo em exame continuava com gastos acima do limite legal, conforme a seguir exposto:

Período	Abr/2013	Ago/2013	Dez/2013
% Permitido	54%	54%	54%
Desp. Pessoal	44.841.755,69	45.040.088,05	48.212.741,31
RCL	80.206.592,85	82.407.306,31	84.514.625,46
% Gasto	55,91%	54,66%	57,05%

Portanto, restou fartamente comprovada a violação ao artigo 20, III, “b” da LRF, pois, no exercício de 2012, as despesas com pessoal do Poder Executivo de Serrana representaram **54,55%** da Receita Corrente Líquida.

3.4 No tocante ao **FUNDEB**, impende destacar a aplicação de **92,62%**¹³ dos recursos recebidos no exercício de 2012, cuja deficiência se deu em razão da glosa de restos a pagar não quitados até 31-03-2013¹⁴ e

¹² **002076/026/13** – Prefeitura Municipal de Serrana – exercício de 2013 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

¹³ Informações à fl. 34:

Total das Transferências – FUNDEB + Rendimentos	R\$19.417.885,36	
Despesas com Magistério	R\$12.779.926,16	
(-) Restos a Pagar	<u>(R\$761.371,10)</u>	
(=) Total das Despesas Líquidas com Magistério	R\$12.018.555,16	61,89%
Demais Despesas 40%	R\$6.637.959,20	
(-) Restos a Pagar	<u>(R\$512.721,27)</u>	
(-) Despesas não Amparadas pelo artigo 70 da LDB	<u>(R\$158.154,83)</u>	
(=) Total das Demais Despesas Líquidas	R\$5.967.083,10	30,73%
Total das despesas com FUNDEB	R\$17.985.638,26	92,62%

¹⁴ FUNDEB – 60% (R\$ 761.371,10) e FUNDEB – 40% (R\$ 512.721,27), fl. 37.



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



da constatação de despesas inelegíveis¹⁵ ao ensino à luz do artigo 70 da LDB.

Nessa questão também não é possível acolher a pretensão do Recorrente, que postulou a compensação do valor excedente na aplicação do ensino – recurso próprio (artigo 212 da Constituição federal) para suprir a deficiência constatada no cômputo dos recursos do FUNDEB e a inclusão dos valores dos restos a pagar quitados após 31-03-2013.

Quanto à primeira solicitação, como muito bem asseverou a Unidade de Cálculos de ATJ (fl. 466), esta Corte de Contas, a partir do exercício de 2011, não mais admite a possibilidade de remanejar o valor computado na aplicação dos recursos próprios, para o cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, por força de expressa vedação contida na Deliberação TC-A-024468/026/11¹⁶.

¹⁵ Uniformes escolares (R\$ 25.000,00), despesas com evento “Semana Jovem Empreendedor” (R\$ 52.664,00) e devolução de saldo de rendimentos não utilizados do convênio (R\$ 80.490,83).

¹⁶ “DELIBERAÇÃO - TC-A-024468/026/11

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra “c”, do Regimento Interno desta Corte;

Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando o disposto no artigo 21 na Lei federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;

Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei federal nº 4.320/64;

Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;

Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;

Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica, Faz saber que, **a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição federal.** (g.n.)

Publique-se.

São Paulo, 20 de julho de 2011.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA

Presidente

EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Conselheiro Relator”



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



No que se refere à segunda postulação, importante lembrar que esta Corte tem permitido a inclusão, em caráter excepcional, na apuração do percentual de aplicação do FUNDEB, dos valores de restos a pagar vinculados a tal Fundo, quando pagos **até** 31 de março do exercício seguinte ao examinado, limitado a 5% da receita, em analogia ao preceituado no § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/2007, o que não é o caso destes autos.

Destarte, acolho a manifestação da Unidade de Cálculos da ATJ, que corroborou a aplicação final de **92,62%** dos recursos do FUNDEB recebidos no exercício de 2012, em contrariedade ao artigo 21 da Lei federal nº 11.494/2007.

3.5 O Recorrente também não conseguiu afastar a mácula decorrente do não pagamento de **precatórios**, seja por não ter depositado em conta do Tribunal de Justiça a importância de R\$ 1.027.217,67, devida no exercício, seja por não ter quitado, integralmente, os requisitórios de baixa monta (do total de R\$ 191.007,93, quitou o valor de R\$ 61.454,64, sendo parte através de bloqueio judicial nas contas da Prefeitura, fl. 41).

A certidão emitida pelo TJ-SP e trazida aos autos pelo Recorrente (fl. 415), embora informe a existência de parcelamento firmado com o Município em 16-01-2013, relativo às diferenças apuradas, mediante depósito mensal de R\$ 50.000,00 até dezembro de 2013, portanto no valor de R\$ 600.000,00, não menciona a que período se refere o acordo e não seria suficiente para cobrir o saldo a pagar relativo ao exercício de 2012, da ordem de R\$ 1.027.217,67, conforme constou no voto originário.

Dessa forma, permanece o descumprimento do disposto na Emenda Constitucional nº 62/2009, além das orientações traçadas no Manual editado por esta E. Corte “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos – Fevereiro de 2012, consoante pacífica jurisprudência, da qual destaco os precedentes TC’s- 001995/026/12 e TC-001710/026/12¹⁷.

(DOE 28-07-2011 página 11)

¹⁷ **TC-001995/026/12** – Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí – Contas do exercício de 2012 – Sessão do Pleno de 04-03-2015. DOE de 14-04-2015.

TC-001710/026/12 – Prefeitura Municipal de Herculândia – Contas do exercício de 2012 – Sessão do Pleno de 08-04-2015. DOE de 26-08-2015.



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



3.6 As razões recursais não vieram acompanhadas de documentos hábeis a elidir os apontamentos acerca dos encargos sociais, cujos desacertos permaneceram *in totum*.

Dessa forma, impende lembrar que houve recolhimento apenas parcial da parte patronal (valor pendente de pagamento/acordo de R\$ 119.053,43, fl. 42) e dos servidores (R\$ 71.930,14, fl. 43), dos encargos referentes ao INSS e ao Instituto de Previdência Própria – IPREMUS (valores devidos e não repassados: R\$ 3.174.099,71 parte patronal e R\$ 1.113.973,88 da parte dos segurados, configurando apropriação indébita, nos termos do disposto no artigo 86 da Lei Federal nº 3.807, de 26 de agosto de 1960);

Deve ser registrado o descumprimento do Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários, firmado com a Previdência Própria Municipal (ausência de repasses a partir da parcela 10/60, agosto de 2012).

Também o não empenhamento e recolhimento da parte patronal equivalente a 15% sobre valores dos serviços médicos prestados por cooperados da COMERP (Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto), em desrespeito ao artigo 22, IV, da Lei federal nº 8.212/91¹⁸ e aos artigos 72, IV, e 219 da Instrução Normativa RFB nº 971/2009.

Por fim, importante destacar que as decisões deste Tribunal citadas pelo Recorrente não podem ser aplicadas ao caso concreto, ao contrário a majoritária jurisprudência desta Corte, considera que a falta de recolhimento de contribuições ao órgão de previdenciário, por si só, determina a reprovação dos demonstrativos. Dentre os muitos precedentes, colaciono, a exemplo, as decisões proferidas nos TC-001937/026/08 e TC-000011/026/09¹⁹.

¹⁸ “**Artigo 22.** A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

IV - quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 1999).”

¹⁹ **TC-001937/026/08** – Prefeitura Municipal de Biritiba Mirim – Decisão 2ª Câmara de 23-11-2010 - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Mantida em grau de recurso pelo Tribunal Pleno, sessão de 02-03-2011.

TC-000011/026/09 – Prefeitura Municipal de Aparecida d’ Oeste – Tribunal Pleno, sessão de 23-11-2011 - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.



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



3.7 No que se refere ao **artigo 42 da LRF**, convém anotar que a Fiscalização apontou, em 31-12-2012 (fl. 78), situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura, conforme segue:

Evolução da liquidez entre 30-04 e 31-12 do exercício de:	2012
Disponibilidades de Caixa em 30-04-2012	R\$ 867.770,90
(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30-04	R\$ 950.754,33
(-) Empenhos liquidados a pagar em 30-04	<u>R\$ 7.145.426,87</u>
(=) Iliquidez em 30-04-2012	(R\$ 7.228.410,30)
Disponibilidades de Caixa em 31-12-2012	R\$ 923.901,30
(-) Saldo de Restos a Pagar <u>Liquidados</u> em 31-12-2012	<u>R\$ 14.005.741,70</u>
Iliquidez em 31-12-2012	(R\$ 13.041.840,40)

As adequações pleiteadas pelo Recorrente não podem ser acolhidas, mormente aquelas obre obrigações contraídas antes do período de vedação estabelecido no dispositivo em comento e as decorrentes de despesas de caráter continuado, uma vez que a posição jurisprudencial desta Corte sobre o assunto, há muito consolidada, tem como fundamento a melhor doutrina e, até o presente, tem contribuído para orientação dos Prefeitos que almejam realizar gestão fiscal responsável, consoante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, trago à colação o entendimento dos insígnies autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi²⁰, que assim lecionam:

“(...) na análise de enquadramento no artigo 359-C do Código Penal, há que verificar se os empenhos liquidados a pagar e os restos a pagar, o saldo líquido dessas duas pendências, em 30 de abril do último ano de mandato, constitui valor superior, ou inferior, à posição líquida encontrada no último dia do exercício (restos a pagar menos haveres financeiros em 31-12). Nessa comparação de débitos, o crescimento líquido indica afronta ao artigo 42 e, daí, remessa à tipificação penal.”
(g.n.)

Conforme disposto no Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, editado por este E. Tribunal em fevereiro de

²⁰

in Lei de responsabilidade fiscal comentada artigo por artigo, p. 265.



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



2012, páginas 33/34, o artigo 42 da LRF deve ser examinado à vista dos seguintes pressupostos:

“Em síntese, a análise do artigo 42 da LRF leva em conta o que segue:

- *Tal preceito alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos oito últimos meses de mandato e, não, os compromissos que se realizarão, fisicamente, somente nos anos seguintes*²¹.
- *Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados: os do regime próprio de previdência e os relativos a débitos extra-orçamentários (depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros).*

(...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro (por exemplo: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais), precisam, óbvio de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta ao fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em épocas pretéritas, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública. (www.tce.sp.gov.br).

(...)

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”.

Da jurisprudência da Casa, extraio as decisões proferidas nos TC's 001960/026/08 e 001843/026/08²², dentre outras.

Além disso, a Fiscalização emitiu 08 (oito) alertas²³ ao Município sobre a situação de iliquidez financeira que se avizinhava, reclamando a adoção de medidas corretivas exigidas pela própria LRF, mas que não foram tomadas.

²¹ De fato, um dos principais consultores legislativos no processo de discussão da LRF, o Prof. Wéder de Oliveira, assim sustenta “se estivermos falando de obra plurianual, ou seja, de alocação de recursos em mais de um orçamento anual, o Prefeito não estará obrigado a prover em recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento seguinte” (In o Artigo 42, a assunção de obrigações no final de mandato e inscrição Restos a Pagar”. Brasília, 2000, disponível no site www.federativo.bndes.gov.br).

²² **TC-001960/026/08** – Prefeitura Municipal da Estancia Climática de Cunha – exercício de 2008 – sessão Plenária de 08-06-2011 – Reexame não provido – Relator Conselheiro Robson Marinho.

TC-001843/026/08 - Prefeitura Municipal de Panorama – exercício de 2008 – sessão Plenária de 25-08-2010 – Reexame não provido – Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

²³ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs. n^{os} 1634115, 1634465, 1634747, 1635199, 1635673, 1640119, 1722320 e 1723023.



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



Portanto, nenhum reparo merece ser feito nos cálculos acolhidos no voto condutor, os quais indicaram violação ao artigo 42 da LRF, falha que, mesmo quando isolada, tem potencial para comprometer a integralidade das contas.

3.8 Finalmente, as “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro”, “Fiscalização das Receitas”, “Renúncia de Receitas”, “Dívida Ativa”, “Subsídios dos Agentes Políticos”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise – Adiantamentos”, “Tesouraria”, “Bens Patrimoniais”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Execução Contratual”, “Execução da Ata de Registro de Preços nº 34/2012”, “Coleta e Tratamento de Esgoto”, “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal” restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e, porque não foram infirmadas pelas razões de defesa, reforçam o juízo desfavorável às contas em questão.

3.9 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da ATJ e MPC e voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO