



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



23-11-16

SEB

=====

81 TC-001915/026/13

Município: Aparecida.

Prefeitos: Antonio Márcio de Siqueira e Ernaldo César Marcondes.

Exercício: 2013.

Requerente: Antonio Márcio de Siqueira – Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 24-11-15, publicado no D.O.E. de 15-01-16.

Advogados: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849) e outros.

Acompanha: TC-001915/126/13.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **ANTÔNIO MÁRCIO DE SIQUEIRA, PREFEITO**, contra decisão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA**, relativas ao exercício de 2013.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) A ausência de rigoroso acompanhamento da Gestão Orçamentária e Financeira, em contrariedade ao disposto no artigo 1º, § 1º da LRF, tendo em vista a constatação de déficits financeiro e econômico, insuficiência financeira frente aos restos a pagar, endividamento total da Prefeitura que representa 73% da RCL de 2013 e abertura de créditos adicionais correspondentes a 21,19% da despesa inicialmente fixada;

b) O não atendimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que restou comprovada a aplicação de 23,54% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

¹ Prolatado em sessão de 24-11-15, em acolhimento a voto condutor de minha autoria. Também presentes o Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e a Auditora Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro.



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



c) O não atendimento ao disposto no artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07, tendo em conta a aplicação de 95,64% da totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB;

d) O não pagamento integral da dívida de precatórios, descumprindo o disposto no artigo 97 do ADCT- CF.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 365/379), em relação ao **resultado financeiro** (fls. 366/370), alegou que buscou o equilíbrio das peças contábeis, tendo em conta o resultado orçamentário superavitário no exercício de 2013, da ordem de R\$ 2.625.376,13, equivalente a 3,06% da receita arrecadada (R\$ 85.837.654,88) e, ainda reduziu consideravelmente o estoque de restos a pagar de R\$ 26.371.669,84 para R\$ 16.097.072,03.

Justificou que no resultado financeiro negativo apurado por esta Corte de Contas (R\$ 9.294.372,31), estão incluídos os restos a pagar não processados, na importância de R\$ 7.182.893,30, dos quais R\$ 6.157.877,20 se referem ao exercício de 2013. Desse montante, explicou que R\$ 690.117,79 estão vinculados à fonte estadual e R\$ 2.490.753,81 vinculados à fonte federal.

Dessa forma, solicitou que tais empenhos não podem comprometer os resultados contábeis, já que o processamento das despesas e seus respectivos pagamentos dependem de fatores que fogem ao controle do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, destacou a redução do resultado financeiro negativo do exercício de 2012 para 2013, que passou de R\$ 20 milhões para R\$ 9 milhões.

Quanto ao **endividamento de curto prazo** e a **indisponibilidade líquida de caixa**, pugnou pelo reconhecimento desta Corte, de que os resultados aferidos foram apurados com base no passivo financeiro inflado pelos restos a pagar não processados, o que possuía significativa parcela atrelada a empenhos vinculados a convênios de origem federal e estadual.

No que se refere às **alterações orçamentárias**, alegou (fl. 371) que as mesmas não afetaram o equilíbrio das contas uma vez que a Prefeitura apresentou superávit orçamentário de 3,06%, percentual de investimento de 7,03% da RCL, melhora do resultado financeiro de 54,64%



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



em relação ao exercício anterior, saldo patrimonial positivo de R\$ 10.002.799,40 e diminuição do saldo da dívida fluante de R\$ 43.167.951,60 para R\$ 35.756.483,30.

Quanto ao **ensino** (recursos próprios), requereu que esta Corte de Contas considere os empenhos pagos entre 01-02-13 e 31-12-13, cuja integral apropriação demonstrará o atendimento do contido no artigo 212 da Constituição Federal².

Quanto ao **FUNDEB**, argumentou que, muito embora não tenha o Poder Executivo aplicado o saldo residual através de conta bancária específica, fez-se através de códigos de aplicações destinados à aplicação do saldo residual deste fundo, fato que pode ser observado pela Corte de Contas através da ferramenta Pentaho. Além disso, asseverou que a Prefeitura, no exercício de 2013, cumpriu o disposto no artigo 21, § 2º da Lei federal nº 11.494/07, uma vez que aplicou mais de 95% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Relativamente aos **precatórios**, alegou que não tinha como apurar, com a devida exatidão, o saldo de precatórios a ser quitado no exercício, e que dentro do passivo judicial existem vários precatórios extintos, quitados ou cancelados, os quais não são devidos. Dessa forma, justificou que somente após a apuração do valor correto e com a autorização do TJSP-DEPRE, voltará a realizar depósitos. Informou, ainda, que a questão foi regularizada no exercício de 2014.

1.3 Instada (fl. 387), a **Assessoria Técnica** assim oficiou nos autos:

A **Unidade de Cálculos** (fls. 388/389) reiterou os percentuais relativos à aplicação dos recursos próprios no ensino (**23,54%**) e no FUNDEB (**95,64%**), acolhidos no voto ora combatido, diante da ausência de documentos novos capazes de reverter a decisão.

Destacou que, com relação aos recursos do FUNDEB, após pesquisa no Sistema AUDESP, relativo ao 1º trimestre de 2014, não constatou a aplicação da parcela diferida do referido Fundo, referente ao exercício em exame, no valor de R\$ 810.909,34.

² Verifico que as datas constantes nas razões recursais à fl. 373 (01-02-12 e 31-12-12) estão grafadas incorretamente, uma vez que os restos a pagar quitados nas datas mencionadas referem-se ao exercício de 2011 e não ao exercício de 2012, tal qual solicita o Recorrente para que seja considerado no cálculo relativo à aplicação do ensino.



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



A **Unidade de Economia** (fls. 393/395) manifestou-se pelo **provimento parcial** do pedido de reexame, com relação ao resultado financeiro, endividamento e movimentação orçamentária. No entanto, com a consequente manutenção do parecer prévio desfavorável em razão da falta de pagamento de precatórios.

Relativamente à questão dos resultados negativos, entendeu que as alegações podem ser aceitas tendo em conta que, no seu entendimento, a documentação acostada aos autos demonstra que a maior parte dos valores inscritos em restos a pagar não processados refere-se às fontes de recursos 02 – convênios estaduais: R\$ 690.117,79 e 05 – convênios federais: R\$ 2.490.753,81. Dessa forma, o resultado financeiro passaria de R\$ 9.294.372,31 para R\$ 6.113.500,71, que representa menos de 1 mês de arrecadação, motivo pelo qual poderá ser relevado por esta Corte de Contas.

Quanto às alterações orçamentárias, entendeu que podem ser levadas ao campo das recomendações, uma vez que não causaram desajuste fiscal.

Contudo, com relação aos precatórios, ressaltou que as alegações são as mesmas apresentadas quanto da defesa apresentada em primeiro grau. Portanto, a Municipalidade não trouxe nenhum documento novo capaz de reverter o julgamento. O argumento de que no exercício seguinte foi constatada a regularidade dos depósitos judiciais não sana a falta de pagamento no exercício devido, principalmente, em razão do princípio da anualidade das contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 396/404) acompanhou o entendimento da Unidade de Economia e opinou pela **procedência parcial** do pedido de reexame, com a exclusão dos indicadores econômico-financeiros. Ressaltou que as razões do Recorrente não sanaram as impropriedades detectadas nas contas, relativas às infringências do disposto no artigo 212 da Constituição Federal (Ensino, Recursos Próprios), artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07 (FUNDEB), bem como a insuficiência de pagamentos de precatórios, em desacordo com a EC nº 62/2009 e artigo 100 da Constituição Federal.

Com relação à aplicação dos recursos do ensino, ressaltou que nenhum documento novo foi carreado aos autos com capacidade de alterar o entendimento firmado.



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



A **Chefia do Órgão** (fl.405) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo-se o parecer desfavorável, inclusive as recomendações e determinações previstas, mas com exclusão das questões relativas aos indicadores econômico-financeiros e alterações orçamentárias dentre os fundamentos da rejeição das contas.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls.406/408) posicionou-se pelo **conhecimento** e pelo **não provimento** do pedido de reexame diante da inexistência de elementos capazes de alterar as irregularidades consignadas nos autos.

Entendeu que as explicações e documentos apresentados pelo Recorrente não conseguem demover os desacertos que levaram ao juízo de irregularidade das contas em apreço, persistindo, portanto, as falhas antes verificadas, especialmente por conta da aplicação do princípio da anualidade das contas.

Relativamente às insuficientes aplicações tanto no ensino para fins de atendimento do artigo 212 da Constituição Federal, como do FUNDEB, o Recorrente não ofereceu nenhuma razão com força suficiente para modificar o parecer combatido.

No que toca aos precatórios, asseverou que não socorre o Município o fato de que no exercício seguinte se tenha constatada a regularidade dos depósitos judiciais, uma vez que houve desrespeito ao princípio da anualidade, fato que não modifica o descumprimento da Emenda Constitucional nº 62/09.

No que se refere ao quadro financeiro, ao endividamento municipal e às alterações orçamentárias, nos termos do que foi exposto no r. voto condutor, entendeu que não há o que retocar diante das argumentações apresentadas em sede de reexame.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 15-01-16 (fl. 360), sexta-feira, de sorte que o recurso interposto em 16-02-16 (fls. 365/379) é tempestivo.



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



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

3. VOTO – MÉRITO

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

Relembro que um dos motivos determinantes para a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em questão foi o descumprimento do artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em razão da existência de déficits financeiro e econômico, insuficiência financeira frente aos restos a pagar, endividamento total da Prefeitura equivalente a 73% da RCL de 2013 e abertura de créditos adicionais correspondentes a 21,19% da despesa inicialmente fixada.

A solicitação concernente à exclusão dos restos a pagar não processados do cálculo do resultado financeiro, no valor de R\$ 3.180.871,60³ (fl. 368), não merece acolhida, uma vez que o Recorrente não trouxe aos autos documentação comprobatória capaz de demonstrar que esses restos a pagar não processados decorreriam de convênio cujos recursos não teriam sido transferidos dentro do exercício, situação que poderia ser relevada, desde que devidamente comprovada.

No entanto, em pesquisa realizada na ferramenta PENTAHO do Sistema AUDESP (fls. 1169/1182 do Anexo 6), a Prefeitura **liquidou**, no exercício em exame, 98,82%⁴ de todos os empenhos vinculados às fontes de recursos 02 e 05.

Nos termos da Lei federal nº 4.320/64, em seu artigo 63, **liquidação** da despesa consiste “*na verificação do direito adquirido pelo*

³ Sendo R\$ 690.117,79 vinculados à fonte de recursos 02 (Convênios Estaduais) e R\$ 2.490.753,81 vinculados à fonte 05 (Convênios Federais).

⁴ Informações à fl. 425:

Valor total dos empenhos relativos ao exercício de 2013 vinculados às fontes de recursos 02 (Convênios Estaduais) e 05 (Convênios Federais): R\$33.308.128,30.

Valor total dos empenhos **liquidados** relativos ao exercício de 2013 vinculados às fontes de recursos 02 (Convênios Estaduais) e 05 (Convênios Federais): R\$32.916.345,91.



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



credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Assim, processada quase que a totalidade dos empenhos vinculados à fonte de recursos decorrentes de convênios estaduais e federais ainda no exercício em exame⁵, restou o saldo não liquidado de apenas R\$ 391.782,39, ou seja, montante bem inferior ao da exclusão pleiteada pelo Recorrente, da ordem de R\$ 3.180.871,60.

As informações extraídas dos demonstrativos contábeis da Prefeitura apontam que houve verdadeiro descontrole dos gastos públicos:

✓ o resultado financeiro foi deficitário em R\$ 9.294.372,31;

✓ o resultado econômico também foi deficitário em R\$ 13.258.000,51, elevando o déficit do exercício anterior (R\$ 1.546.107,58) em 757,51%;

✓ a insuficiência financeira frente aos restos a pagar alcançou o expressivo montante de R\$ 11.799.934,58⁶;

✓ o endividamento total do Município (R\$ 67.056.323,10) representa **73%** da RCL apurada em 2013.

Com relação ao déficit financeiro, a jurisprudência desta E. Corte orienta realizar a seguinte ponderação: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”.*

No caso em tela, o **déficit financeiro** representou 37⁷ (trinta e sete) dias da RCL, acima da margem tolerada por esta Corte.

Destarte, a Administração conduziu de forma inadequada a gestão fiscal, não obstante esta Corte de Contas a tenha alertado por 05 (cinco) vezes⁸ acerca do descontrole financeiro.

⁵ A Prefeitura liquidou ainda dentro do exercício R\$ 32.916.345,91 dos R\$ 33.308.128,30 empenhados com vinculação à fonte de recursos de convênios estadual e federal.

⁶ Restos a pagar: R\$ 16.097.072,03; e disponibilidade financeira: R\$ 4.297.137,45.

⁷ RCL, R\$ 91.456.177,02 (fl. 32) : 12 (meses) : 30 (dias) = R\$254.044,93 (1 dia)
R\$ 9.294.372,31 (déficit financeiro) : R\$ 254.044,93 (1 dia) = **37 dias** (aproximadamente).

⁸ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs: 2344471, 2183339, 2124569, 2075140 e 2026782.



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



Situações semelhantes foram rejeitadas por esta Corte nos autos dos TC's 001377/026/11, 001232/026/11 e 001132/026/11⁹.

3.2 A desaprovação das contas em exame teve, ademais, como um de seus fundamentos, a inobservância ao artigo 212 da Constituição federal, uma vez que foi constatada a aplicação de **23,54%**¹⁰ das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do **Ensino**.

O percentual calculado inicialmente pela Fiscalização a fl. 37 (**23,03%**) foi retificado, ainda em primeira instância, tendo em conta que foi considerado o valor de R\$ 256.775,56, relativo a restos a pagar de 2012, quitados entre 01-02-2013 até a data da inspeção "*in-loco*" das contas de 2012, uma vez que não tal montante não fora computado naquele exercício.

A deficiência na aplicação no ensino se deu pela glosa de restos a pagar não quitados até 31-01-14, no valor de R\$ 1.340.932,80.

Em suas razões recursais, o Recorrente alegou que esta Corte deveria também considerar os restos a pagar de 2012 quitados, com recursos próprios, entre 01-02-13 e 31-12-13 (fl. 373).

Do montante de restos a pagar relativos ao exercício de 2012, não pagos até 31-01-13, da ordem de R\$ 954.201,68 (fl. 332), foi considerada a importância de R\$ 256.201,68, conforme acima mencionado, tendo em vista que a Fiscalização validou seu pagamento.

⁹ TC-001377/026/11 – Prefeitura Municipal de Pontal – Sessão da Colenda Segunda Câmara de 05-03-2013 – de minha relatoria.

TC-001232/026/11 – Prefeitura Municipal de Sete Barras – Sessão da Segunda Colenda Câmara em 26-02-2013 – de minha relatoria.

TC-001132/026/11 – Prefeitura Municipal de Irapuru – Sessão da Segunda Colenda Câmara em 27-08-2013 – de minha relatoria.

¹⁰

Informações à fl. 353:

Receitas de impostos e transferência	R\$49.601.691,65	100,00%
Despesas próprias em Educação	R\$12.761.996,76	
(-) Restos a pagar não quitados até 31-01-2014	(R\$1.340.932,80)	
(+) Restos a pagar de 2012, quitados entre 01-02-2013 e a data da fiscalização " <i>in-loco</i> " daquelas contas	R\$256.775,56	
(=) Total das Demais Despesas Líquidas	R\$11.677.839,52	23,54%



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



Assim, o valor de R\$ 697.426,12 (R\$ 954.201,68 – R\$ 256.201,68) restou sem comprovação, porquanto o Recorrente não trouxe aos autos elementos que justifique, nesta oportunidade, a sua inclusão.

A Unidade de Cálculos ratificou sua manifestação anterior destacando que não foram acostados aos autos documentos que comprovem os pagamentos efetuados no período suscitado, posição que acompanho integralmente.

Assim, não há nada a ser retificado, devendo ser confirmados os cálculos de aplicação dos recursos do ensino, acolhidos na primeira instância, já que comprovada a aplicação final de **23,54%** das receitas resultantes de impostos recebidos no exercício de 2013, em desacordo com o disposto no artigo 212 da Constituição federal.

3.3 Persiste também a inobservância ao artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, uma vez que foi constatada a aplicação de **95,64%**¹¹ dos recursos do FUNDEB no exercício de 2013.

A deficiência na utilização dos recursos do FUNDEB se deu pela glosa do valor de R\$ 159.276,74 (fl. 39), referente a restos a pagar de 2013 não quitados até 31-03-2014, não se comprovando a utilização do montante de R\$ 970.186,06¹², que representa 4,36% do total recebido.

Embora a Prefeitura tenha argumentado que aplicou o saldo residual, não comprovou a assertiva com documentação idônea, limitando-se apenas a alegar que a comprovação pode ser feita na

¹¹ Informações às fls. 37/40:

Total das Transferências – FUNDEB + Rendimentos	R\$ 22.269.450,32	100%
Despesas com Magistério	R\$ 16.292.185,18	73,16%
Demais Despesas 40%	R\$ 5.166.355,80	
(-) Restos a pagar não quitados até 31-03-2014, nem até à data da Fiscalização em outubro de 2014	(R\$159.276,74)	
= Demais Despesas 40%	R\$5.007.079,06	22,48%
Total das despesas com FUNDEB	R\$21.299.264,24	95,64%

¹² Sendo R\$159.276,74 (montante glosado relativo a restos a pagar não quitados) e R\$810.909,34 (recursos não empenhados em 2013).



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



ferramenta PENTAH0.

A Unidade de Cálculos da ATJ reiterou os cálculos fixados no voto condutor da decisão recorrida, ressaltando que realizou pesquisa na referida ferramenta, referente ao 1º trimestre de 2014, mas não constatou o lançamento da parcela diferida do FUNDEB, relativa ao exercício em exame, no montante de R\$ 810.909,34.

Portanto, nada há a ser retificado.

De fato, através de pesquisa realizada no sistema AUDESP, relativo ao exercício de 2014 (fls.1183/1192 do Anexo), foi possível constatar que não há despesas empenhadas pela Prefeitura Municipal de Aparecida nos códigos 264 (Recursos vinculados ao FUNDEB para aplicação no magistério, advindos de exercícios anteriores. Identificado pelo ano de ingresso dos recursos) e 265 (Recursos vinculados ao FUNDEB para aplicação em outras despesas, advindos de exercícios anteriores. Identificado pelo ano de ingresso dos recursos)¹³, que pudessem identificar a aplicação, no primeiro trimestre de 2014, do saldo residual dos recursos do FUNDEB recebidos em 2013.

Restou, portanto, confirmada nos autos a insuficiente destinação de recursos do FUNDEB recebidos no exercício em exame, bem como a ausência de aplicação do saldo remanescente no primeiro trimestre de 2014.

Assim, não há qualquer elemento capaz de motivar a revisão dos cálculos acolhidos em primeira instância, restando comprovado que a aplicação final dos recursos do FUNDEB representou **95,64%** do montante efetivamente recebido no exercício de 2013, em desacordo com o disposto no artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07.

3.4 A irregularidade verificada quanto aos pagamentos dos **precatórios** também não foi afastada.

Constam nos autos que o Município não quitou integralmente as dívidas judiciais do exercício em exame, uma vez que o montante a ser quitado em 2013 era de R\$1.718.749,18¹⁴, conforme planilha elaborada

¹³ Anexo II – tabelas de escrituração contábil – auxiliares 2013 (disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/audesp/documentacao>). Fls. 1.193/1194 do Anexo.

¹⁴ Com base no Ofício DEPRE (fls. 291/292 do Anexo), o Município de Aparecida estava sujeito ao recolhimento de 2,05% de sua RCL para o pagamento dos precatórios devidos.



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



pela Fiscalização à fl. 293 do Anexo. Desse montante, a Prefeitura quitou R\$ 1.291.683,18, restando a pagar o saldo de R\$ 427.066,00.

Nesse sentido, não podem ser acolhidas as alegações do Recorrente, que reiterou os mesmos argumentos ofertados em primeira instância, especialmente de que o saldo registrado em seu passivo é composto por vários precatórios extintos, quitado e cancelados, o que inviabilizaria o cálculo do montante real da dívida, ou seja, não trouxe documento novo capaz de comprovar o depósito da quantidade faltante no exercício de 2013.

Além disso, a alegação de que a Fiscalização, em 2014, constatou a regularidade dos pagamentos de precatórios em nada modifica o panorama processual constatado no exercício em exame, mormente tendo em conta o princípio da anualidade. Corrobora esse entendimento a decisão proferida nos autos do TC-002143/026/13¹⁵.

Dessa forma, não há reparo a ser feito na decisão combatida acerca da matéria.

3.5 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da ATJ e MPC e voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁵ Prefeitura Municipal de Campina do Monte Alegre. Pedido de Reexame. Sessão Plenária de 11-05-2016, de minha relatoria.