



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 30/11/2016 – ITEM 38

PEDIDO DE REEXAME

TC-001777/026/13

Município: Guarulhos.

Prefeitos: Sebastião Alves de Almeida e Carlos Chnaiderman.

Exercício: 2013.

Requerente: Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 01-12-15, publicado no D.O.E. de 14-01-16.

Advogados: Vanessa Araújo Bueno Godoy (OAB/SP nº 214.753) e outros.

Acompanham: TC-001777/126/13 e Expedientes: TC-004331/026/14, TC-006772/026/14, TC-012493/026/14, TC-014488/026/15, TC-021255/026/14, TC-027031/026/14, TC-031167/026/13 e TC-031169/026/13.

Procuradora de Contas: Élida Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em sessão de 1º de dezembro de 2015, a Colenda Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável às contas da **Prefeitura Municipal de Guarulhos**, relativas ao **exercício de 2013**, tendo em vista o conjunto de irregularidades verificadas no âmbito da gestão, considerando-se especialmente aquelas relativas a aspectos capitais, quais sejam: a aplicação de apenas 21,77% no Ensino Global, em infringência ao artigo 212 da Constituição Federal; a insuficiente utilização dos recursos do FUNDEB (97,50%), em desacordo com o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07; o déficit orçamentário de 5,76%; o resultado financeiro negativo; o acréscimo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

da Dívida de Curto Prazo (83,03%), implicando ausência de liquidez; a superestimativa de receitas; o descumprimento dos índices de endividamento, cujo volume perfez 125,59% da RCL; o ato de renúncia de receita; a elevação no estoque da Dívida Ativa; e a insuficiência no pagamento dos Precatórios de pequena monta, em descumprimento ao artigo 100, § 3º, da Carta Magna.

Decidiu, ainda, aplicar ao Senhor Sebastião Alves de Almeida, responsável pelas contas, em face do que consta do artigo 2º, inciso XXIII, da Lei Complementar nº 709/93, a multa estabelecida no artigo 104, incisos II e VI, da mesma Lei Orgânica, no equivalente a 2.000 (duas mil) UFESPs.

Determinou, outrossim, a formação de autos apartados para o exame das despesas noticiadas no item B.5.3 do Relatório da Fiscalização, tendo em vista não restar evidenciado o indispensável interesse público envolvido.

Determinou, também, a imediata remessa dos documentos indicados nos autos ao Ministério Público Estadual, para eventuais providências que entender cabíveis, bem como o envio de ofício ao Ministério da Fazenda, com cópia do voto, diante do descumprimento do artigo 4º da Resolução nº 40 do Senado Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

Irresignado com os termos da r. Decisão, o Município de Guarulhos, por sua Procuradora, interpôs o Pedido de Reexame de fls. 531/547.

Inicialmente, quanto ao endividamento da Municipalidade, buscou destacar que o ano de 2013 foi marcado pela diminuição da atividade econômica, o que por certo afetou as transferências de recursos da União e do Estado, assim como a própria arrecadação dos tributos municipais.

Disse, também, que o Município de Guarulhos tem sua economia baseada na prestação de serviços e na produção industrial, sofrendo fortemente com as oscilações econômicas do período em questão.

Sendo assim, como a arrecadação prevista não se consumou, as despesas em prol dos cidadãos de Guarulhos também não contaram com lastro suficiente.

Prosseguiu, sustentando que todos esses fatos são irrefutáveis e justificam os resultados negativos da execução orçamentária. Entretanto, destacou que o gestor público, ao longo do exercício de 2013, não se manteve inerte; pelo contrário, adotou medidas com o escopo de impedir o crescimento do aludido déficit.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

Nesse sentido, aumentou o recebimento da Dívida Ativa em 44,3% em relação ao exercício pretérito, com a adoção de medidas para pagamento de débitos antigos mediante parcelamento e descontos; proporcionou o aumento dos valores arrecadados a título de ISSQN e ITBI; implantou a nota fiscal eletrônica; além de promover a atualização do cadastro imobiliário a fim de elevar a arrecadação do IPTU.

Alegou, portanto, que o desequilíbrio das contas públicas não pode ser atribuído a uma má gestão, mas apenas a fatores externos que influíram diretamente no balanço entre receitas e despesas, os quais se revelam insuficientes a ensejar a emissão de Parecer desfavorável, requerendo, portanto, que o déficit seja relevado.

No que concerne ao Setor Educacional, discordou da glosa relativa às despesas com a Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos - AGENDE, sustentando que as mesmas se coadunam às disposições dos incisos I e II, do artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Argumentou, também, que os cálculos efetuados pela Secretaria da Educação consideraram os valores relativos aos Restos a Pagar efetivamente quitados no exercício de 2013 (a partir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

de 31 de janeiro), indicando a aplicação de 28,22% das receitas de impostos, que diverge do percentual apurado pela Fiscalização, cabendo, pois, a revisão das quantias deduzidas.

Na sua visão, esta Corte possui entendimento equivocado ao enfrentar a questão referente ao cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, como se tal dispositivo não devesse observância ao rito estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/64, destacando que, tanto o artigo 35 da referida legislação estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, quanto o artigo 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal expressamente impõe o Regime de Competência para o registro das despesas públicas, sem estabelecer qualquer restrição.

Sob sua ótica de entendimento, as glosas efetuadas por este Tribunal residem em limitação temporal, ao passo que, a seu sentir, os já referidos artigos 35 da Lei Federal nº 4.320/64 e 50 da Lei Fiscal não veiculam qualquer limitação destinada a restringir o alcance do Regime de Competência. Nesse sentido, entende que as mesmas não merecem prosperar, devendo os respectivos valores retornar ao cômputo dos cálculos do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

Quanto à aplicação da multa, asseverou a ausência de elementos nos autos que comprovem qualquer tipo de conduta dotada de culpa ou dolo que pudesse configurar ato ilícito independente da natureza aventada.

Ao final, requereu o provimento do recurso, para que seja emitido parecer favorável às contas da Prefeitura de Guarulhos, do exercício de 2013, com a consequente anulação da sanção pecuniária aplicada.

Os Órgãos Técnicos, em preliminar, opinaram pelo conhecimento do apelo, uma vez que atendidos os pressupostos legais de admissibilidade.

A Assessoria Técnica Especializada de ATJ, após sopesar as alegações de recurso, entendeu que as mesmas configuram-se insuficientes para motivar a revisão dos cálculos, reiterando, com isso, a aplicação de apenas 21,77% das receitas resultantes de impostos no ensino global, desatendendo ao preceituado no artigo 212 da Constituição Federal e a aplicação equivalente a 97,50% dos recursos recebidos do FUNDEB em 2013, em inobservância ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

No mérito, o Órgão Técnico, sob as vertentes econômica e jurídica, não vislumbrou quaisquer justificativas hábeis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

para alterar o panorama desfavorável e concluiu no sentido do desprovimento do apelo.

Tais pronunciamentos contaram com o endosso da Chefia de ATJ.

O douto MPC e SDG destacaram a ausência de subsídios argumentativos aptos a modificar a situação negativa das contas, convergindo igualmente no sentido do improvimento.

Este é o relatório.

s



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

VOTO PRELIMINAR

O r. Parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de 14 de janeiro de 2016 (fls. 527/529) e o Pedido de Reexame interposto em 22 de janeiro do mesmo ano (fls. 531/547), por legítimo interessado.

Tempestivo e presentes as demais condições processuais de admissibilidade previstas nos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93, dele conheço em preliminar.



VOTO DE MÉRITO

O juízo desfavorável à matéria recaiu no conjunto de irregularidades de relevante gravidade apuradas no âmbito das contas do Município de Guarulhos, relacionadas especialmente à Aplicação dos Recursos do Ensino; ao Pagamento dos Precatórios Judiciais; e às questões de ordem orçamentária e financeira que se encadeiam, guardando nexos causal recíproco.

Quanto aos aspectos relacionados à gestão fiscal, sobrelevam-se: o déficit orçamentário de 5,76%, não amparado em superávit financeiro advindo do exercício anterior; o resultado financeiro negativo; o acréscimo da Dívida de Curto Prazo, implicando ausência de liquidez; a superestimativa de receitas; o descumprimento dos índices de endividamento; o ato de renúncia de receita; a elevação no estoque da Dívida Ativa; além da sucessão de déficits constatados nos exercícios pretéritos.

Conforme restou consignado no r. Voto condutor, *"o contexto de tais indicadores de ordem financeira e orçamentária, não permite o juízo favorável às contas, na medida em que bem evidenciam o descontrole das finanças da Prefeitura, em desconformidade com os propósitos preconizados no artigo 1º, § 1º,*



da Lei de Responsabilidade Fiscal, de observância obrigatória para os gestores públicos.”

No ensejo, o recorrente, sem inovações, buscou atribuir os resultados negativos e demais dificuldades verificadas na gestão financeira e orçamentária à queda na arrecadação enfrentada pelo Município, aduzindo a adoção de medidas no sentido de coibir o crescimento do déficit.

A despeito de tais alegações, ausente nos autos qualquer novo elemento capaz de reverter a situação negativa dos demonstrativos, bem observando a Assessoria Especializada de ATJ que as providências anunciadas para o contingenciamento da despesa não resultaram o equilíbrio das contas.

Vale anotar que todos os apontamentos envolvidos restaram bem delineados no voto de Primeira Instância e foram pontualmente enfrentados e rechaçados.

Igualmente prejudicial às contas a insuficiência no pagamento de precatórios de pequena monta, em descumprimento ao artigo 100, § 3º, da Constituição Federal, irregularidade sobre a qual o recorrente silenciou.

Quanto ao Ensino, o Voto combatido deu especial destaque ao descuido da Administração em relação ao setor, posto



que à vista dos percentuais apurados a defasagem existente é representativa em termos nominais, equivalente a mais de 80 milhões de reais, os quais sem sombra de dúvida deixaram de ter sua efetiva destinação à conta da manutenção e desenvolvimento do setor educacional.

Na oportunidade do exame da matéria em Primeiro Grau, restou bem colocado o fato de que a Prefeitura de Guarulhos seguidamente não vem atendendo às normas constitucionais e legais de regência sobre a aplicação dos recursos alocados ao segmento, constituídos daqueles provenientes das receitas de impostos e dos recursos advindos do FUNDEB, tanto quanto aos cálculos, como em relação à natureza das despesas.

Tal conduta é reincidente e daí advém as glosas efetuadas por diversos exercícios, as quais também, pelos mesmos critérios, foram mantidas na avaliação das contas de 2013.

Nas alegações de recurso insertas às fls. 531/547, a Municipalidade, mais uma vez, contesta as deduções referentes às despesas realizadas com a Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos – AGENDE, para elaborar, ministrar e coordenar oficinas, cursos e atividades. De igual forma, discorda das glosas relacionadas aos Restos a Pagar não quitados, reiterando as mesmas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

argumentações já enfrentadas e refutadas por este E. Tribunal que, inclusive, encampa sua admissibilidade com critérios mais benevolentes que a própria legislação incidente, adotando prazo mais amplo.

A Assessoria abalizada de ATJ apresentou demonstrativos detalhados de cálculos e argumentos que corroboram que nada foi inovado em relação à decisão combatida, ratificando os percentuais apurados e o desrespeito aos limites mínimos impostos na Constituição Federal e na Lei nº 11.494/07.

Sobre a gravidade da situação, o douto Ministério Público de Contas reafirmou a linha de entendimento exposta em seu pronunciamento anterior, salientando que: *"adotamos um enfoque destacado no gasto na educação, porque requer um tratamento sistemático, sobretudo diante da repetição da falha na despesa mínima preconizada na Constituição Republicana de 1988, ao longo dos exercícios pretéritos. Tal fato exige uma reflexão mais detida sobre a reincidência no não gasto mínimo no ensino e as nefastas consequências advindas da prática recalcitrante de computar na educação gastos repetidamente glosados pela Fiscalização e irremediavelmente refutados pelos expertos da área técnica deste Tribunal."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MA RTINS COS TA

Nessa senda, o parecer ministerial anterior, na busca da efetividade para as más práticas reiteradas pela administração municipal, entendeu indispensável o acionamento do sistema normativo e tutelar do direito fundamento ao ensino público de qualidade, face à sistemática desobediência da Prefeitura quanto às orientações e instruções desta Corte”.

Nesse contexto, igualmente infundados os argumentos sobre a aplicação da sanção pecuniária ao Chefe do Executivo.

Isso porque restou manifestamente reconhecido na decisão de Primeiro Grau que as circunstâncias que caracterizaram toda a análise dos autos, culminando no parecer pela rejeição das contas, efetivamente motivaram a ação coercitiva pleiteada pelo d. MPC, medida absolutamente amparada na norma e em precedentes da Suprema Corte, aplicada em seu grau máximo, que aqui especialmente se justificou pela comprovada violação reiterada a preceitos constitucionais da mais alta relevância.

Em face de todo exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Cálculos, Econômica, Jurídica e Chefia), d. MPC e SDG, voto pelo **IMPROVIMENTO do Pedido de Reexame da Prefeitura Municipal de Guarulhos (fls.531/547), mantendo-se**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REN

ATO MARTINS COSTA

o Parecer Desfavorável às contas relativas ao exercício de 2013, em todos os seus termos (fls. 527/529).

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro