



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Tribunal Pleno
Sessão: **19/04/2017**

39 TC-000093/026/14 PEDIDO DE REEXAME

Município: José Bonifácio.

Prefeito(s): Edmilson Pereira Alves.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Edmilson Pereira Alves - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 20-09-16, publicado no D.O.E. de 14-10-16.

Acompanha(m): TC-000093/126/14.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

Relatório

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto por Edmilson Pereira Alves, Prefeito do Município de José Bonifácio, em face da decisão da E. Segunda Câmara¹ que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo, relativas ao **exercício de 2014**.

Consoante voto condutor, as razões que ocasionaram o desfecho negativo dado às presentes contas decorrem do descumprimento dos limites legais de despesa com pessoal (56,72%) e das diversas irregularidades nas licitações.

Foram também razões para a emissão de parecer desfavorável: o déficit orçamentário de R\$ 4.572.806,84 (5,88%) que provocou uma piora do resultado financeiro, que passou de superavitário em R\$ 1.247.205,67 para deficitário em R\$ 3.325.601,17.

O parecer combatido foi publicado no Diário Oficial do Estado em 14-10-2016 e o apelo protocolizado no dia 25 de novembro do mesmo ano.

¹ Sessão de 20-09-2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Abordando as questões que motivaram a rejeição das contas, o Recorrente afirma que não houve desequilíbrio orçamentário, posto que o déficit registrado no período, de 5,88%, ficou bem abaixo do índice da inflação anual apurado durante o exercício de 2014. Ressaltou que as receitas provenientes das transferências do FPM - Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, principal fonte de recursos do Município, sofreram sensível redução.

Depois, em relação às Despesas com Pessoal, ressaltou que apurado o excesso em dezembro de 2014, o Executivo nos termos do artigo 23 da LRF, teria até agosto de 2015 para eliminar a parte excedente. Ou seja, o julgamento ou a decisão sobre essa despesa passou a integrar e ficou afeta às contas de 2015, e não poderia, nos termos da Lei, ser considerada, provocar ou ter como consequência a desaprovação das contas de 2014, por tratar-se de matéria não concluída, que passou a integrar as contas futuras, conferindo a lei, nesse sentido, o prazo de até agosto de 2015.

Sobre as demais falhas, observou que a Fiscalização anotou alguns pontos controversos das contas em exame, sendo que alguns deles, pela sua complexidade e incertezas, deverão ser decididos em 04 (quatro) apartados, encontrando-se, portanto, na dependência de novos exames e avaliações do Colendo Tribunal. Cada um desses procedimentos será submetido a uma nova avaliação e a uma nova decisão, na condição de componentes das contas em apreciação. Por outro lado, das demais falhas apontadas pelo relatório, 01 (uma) é alvo de divergência entre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

órgãos técnicos preopinantes do Tribunal, 03 (três) são consideradas releváveis, 01 (uma) deverá ser objeto de nova averiguação e 13 (treze) são passíveis de recomendações. E que o Sr. Relator, não especificou os itens que teriam ensejado o voto negativo.

Por fim, requereu o provimento do pedido de reexame exarando-se nova manifestação, agora favorável às mencionadas contas, sem embargo das recomendações a serem expedidas a critério do E. Relator.

A Assessoria Técnica de Economia (fls. 294/295) observou que embora o déficit orçamentário tenha consumido o saldo financeiro positivo advindo do exercício anterior, não houve comprometimento das finanças, já que a maior parte das dívidas assumidas pela Administração Municipal refere-se a despesas que foram contratadas, mas que ainda aguardam que o particular preste o serviço ou realize a obra a que se obrigou, os quais não significam, necessariamente, direito de pagamento (artigo 62, da Lei Federal nº 4.320/1964) eis que podem vir a ser cancelados. E ressaltou que a negatividade financeira apurada no final do exercício afigura-se também menor que 01 (um) mês da RCL - Receita Corrente Líquida.

A Unidade Especialista de ATJ (fls.300/304-verso) manteve a **Despesa com Pessoal** no patamar de **56,72%** da RCL. Demais disso, os registros constantes nos presentes autos, conjugados com aqueles relativos ao exercício seguinte (TC-002185/026/15), ratificam a constatação apurada em primeira instância de que a Administração Municipal não adotou as medidas legais necessárias para efetivar a recondução do excedente verificado na Despesa com Pessoal, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

inobservância ao preceituado nos artigos 23 e 66 ambos da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal. Além de não adotar medidas saneadoras aos elevados índices laborais no transcorrer dos exercícios de 2014 e 2015 a Fiscalização apurou em 2015 que a Prefeitura contratou servidores por tempo determinado e por concurso público e pagou aos servidores horas extras e suplementares.

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls.305/308) observou que o recurso não pode ser provido à luz, apenas, dos mesmos argumentos já examinados e não acolhidos por ocasião do julgamento, uma vez que não foi removida a causa determinante da sua desaprovação e assim manifestou-se pelo **não provimento** do recurso, mantendo inalterado o r. parecer recorrido, no que foi acompanhada pela **Chefia** (fl. 309).

O **Ministério Público de Contas** se manifestou pelo conhecimento e **não provimento** do pedido de reexame (fls. 310/311). Isto, porque o déficit orçamentário não foi completamente amparado por superávit financeiro do exercício anterior e não pode ser considerado saudável para as finanças do Município. Ressaltou que, de acordo com o Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos", o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Além disso, o Município foi alertado por 05 (cinco) vezes e não adotou as providências necessárias ao contingenciamento dos gastos.

A respeito das Despesas com Pessoal, as alegações trazidas pela defesa não afastam a irregularidade da situação em exame, vez que incorreu a Municipalidade em desatendimento ao disposto no artigo 20, III, "b" da LRF. E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

frisou que o excesso das despesas ocorreu já no primeiro quadrimestre de 2014 e ao final do exercício em análise verificou-se a manutenção do gasto excessivo, não obstante o Município ter sido alertado por 03 (três) vezes.

É o relatório.

n/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000093/026/14

Preliminar

Por ser tempestivo e proposto por parte legítima, conheço do pedido de reexame.

Mérito

No mérito, não há como reverter à decisão proferida em primeiro grau, uma vez que as razões do Recorrente não conseguiram afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

Ao final do exercício, as **Despesas com Pessoal** corresponderam a **56,72%**² da Receita Corrente Líquida do município, índice esse superior ao limite máximo fixado na LRF.

² Demonstrativo das Despesas com Pessoal - Exercício de 2014 (fl.22).

Período	Dez 2013	Abr 2014	Ago 2014	Dez 2014
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	38.347.255,05	39.953.736,37	40.906.661,12	41.710.065,19
Inclusões da Fiscalização - B				
Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		39.953.736,37	40.906.661,12	41.710.065,19
Receita Corrente Líquida - E	72.172.897,15	72.714.836,35	74.271.887,60	73.534.627,20
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		72.714.836,35	74.271.887,60	73.534.627,20
% Gasto Informado A/E	53,13%	54,95%	55,08%	56,72%
% Gasto Ajustado - D/H		54,95%	55,08%	56,72%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em relação à recondução dos gastos com pessoal, a LRF disciplina, em seu artigo 23³, que na hipótese da despesa total ultrapassar os limites por ela estabelecidos o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. Dispõe ainda em seu artigo 66⁴, que esse prazo será duplicado no caso de crescimento baixo do PIB nacional no período correspondente aos 04 (quatro) últimos trimestres.

De acordo com dados divulgados pelo IBGE, o PIB brasileiro em 2014 cresceu apenas 0,1%⁵ em relação ao ano anterior.

No caso concreto, a taxa de despesa de pessoal, acima do limite máximo disciplinado na LRF, restou apurada já no **1º quadrimestre/2014** (abril/2014), atingindo **54,95%** (cf. nota de rodapé 02), reincidindo nos quadrimestres seguintes, e não apenas no encerramento do exercício, como alegou o Recorrente.

Neste sentido, considerando a dilação prevista no artigo 23 da LRF, o prazo para eliminar o excesso apurado já no 1º quadrimestre/2014 seria estendido até

³ "Artigo 23 - Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no artigo 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no artigo 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição".

⁴ "Artigo 66 - Os prazos estabelecidos nos artigos 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres".

⁵ **Artigo:** PIB fica estagnado em 2014, com alta de 0,1%, pior resultado desde 2009 (endereço eletrônico: www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1608985-pib-cresce-01-em-2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

dezembro/2014 (3º quadrimestre/2014) e o prazo total de recondução ao limite (artigo 66 da LRF) seria duplicado até agosto/2015 (2º quadrimestre/2015).

Conforme informado pelo Setor Especialista de ATJ (fl. 304), no relatório da Fiscalização das contas do exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de José Bonifácio, tratadas nos autos do TC-002185/026/15⁶ e que já foi submetida ao crivo da ATJ, o Município ultrapassou em todos os quadrimestres o limite previsto na LRF (cf. nota de rodapé 6).

As alegações do Recorrente de que o julgamento ou a decisão sobre essa despesa ficou afeta às contas de 2015 não se sustentam, uma vez que a própria LRF abrandou a situação dos Municípios ao flexibilizar o prazo para recondução do percentual não por dois e sim por quatro quadrimestres.

⁶ Demonstrativo das Despesas com Pessoal - Exercício de 2015:

Período	Dez 2014	Abr 2015	Ago 2015	Dez 2015
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	41.710.065,19	42.297.019,66	42.991.834,50	43.729.988,34
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		42.297.019,66	42.991.834,50	43.729.988,34
Receita Corrente Líquida	73.534.627,20	75.932.149,18	77.234.720,75	78.992.100,85
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		75.932.149,18	77.234.720,75	78.992.100,85
% Gasto Informado	56,72%	55,70%	55,66%	55,36%
% Gasto Ajustado		55,70%	55,66%	55,36%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Desta forma, mantido está o descumprimento ao disposto no artigo 20, III, "b" da LRF, tendo atingido a Prefeitura Municipal de José Bonifácio 56,72% em 31-12-2014.

No que se referem às falhas nos **Procedimentos Licitatórios**, o responsável ressalta a determinação de abertura de autos próprios para tratar da matéria.

No tocante aos **Resultados Econômico-Financeiros**, a Prefeitura registrou déficit orçamentário de 5,88%, R\$ 4.572.806,84, parcialmente amparado pelo resultado financeiro superavitário advindo do exercício anterior, de R\$ 1.247.205,67, passando assim para um resultado orçamentário líquido de R\$ 3.325.601,17, que representa 4,28% das receitas arrecadadas, ou 16 dias de arrecadação, envergadura perfeitamente tolerada pela maciça jurisprudência desta E. Corte⁷.

Diante de tais elementos, ainda que inequivocamente o Executivo Municipal deva tomar medidas para reduzir paulatinamente o seu endividamento, observa-se que a gestão

⁷ **TC-000641/026/14** - Prefeitura Municipal de Ipirá - sessão da Câmara de 05-07-2016 - E. Relator Auditor Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELI - Favorável - **Déficit de 6,59%**.

TC-000110/026/14 - Prefeitura Municipal de Mirandópolis - sessão da Câmara de 05-07-2016 - E. Relator Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO - Parecer Favorável - **Déficit 5,08%**.

TC-001223/026/11 - Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo - exercício de 2011 - sessão da Câmara de 26-11-2013 - E. Relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA - **Déficit 5,39%**.

TC-001192/026/11 - Prefeitura Municipal de Pirapozinho - exercício de 2011 - sessão Plenária de 21-05-2014 - E. Relator Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO - **Déficit de 4,32%**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

no exercício em exame não desequilibrou a trajetória intertemporal das finanças públicas.

Assim, na boa companhia de ATJ - Unidade Econômica, entendo que referidas falhas podem ser conduzidas ao campo das recomendações.

Nessas circunstâncias, voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mas afasto da fundamentação do parecer desfavorável as falhas de cunho econômico-financeiro, mantendo-se os demais termos.

É como voto.