



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

Conselheiro-Substituto Josué Romero

Tribunal Pleno

Sessão: **10/05/2017**

54 TC-000016/026/14 PEDIDO DE REEXAME

Município: Avaí.

Prefeito(s): Celso Roberto de Faveri.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Avaí - Celso Roberto de Faveri - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 17-05-16, publicado no D.O.E. de 22-06-16.

Advogado(s): José Camilo dos Santos Neto (OAB/SP nº 267.675).

Acompanha(m): TC-000016/126/14.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Relatório

Nos autos, **Pedido de Reexame** interposto pelo Município de Avaí, representado por seu advogado, Dr. José Camilo dos Santos Neto, OAB/SP 267.675, contra decisão da e. Segunda Câmara que, em sessão de 10/05/2016, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo local, relativas ao exercício de 2014.

Consoante voto condutor, as questões que se destacaram para a rejeição dos demonstrativos do município foram:

- os gastos com pessoal acima do limite máximo legal definido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que ao final do exercício (terceiro quadrimestre) o índice registrado pelo órgão responsável da Casa foi de **55,82%** da receita corrente líquida do município; e
- a situação orçamentária e financeira inadequada da administração, corroborada pela elevada abertura de créditos adicionais, que desvirtuou o planejamento anual.



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

Quanto ao primeiro ponto, lembro que o voto condutor destacou que no caso dos autos não caberia, naquela oportunidade, a prerrogativa contida no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/00, que prescreve que, *"se a despesa total com pessoal (...) ultrapassar os limites definidos (...), o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (...)"*.

Isto porque, conforme informações contidas nos autos (fls. 339/340) e armazenadas no sistema AUDESP, referidas despesas continuaram acima do limite previsto no artigo 20 da aludida lei federal, uma vez que nos dois quadrimestres subsequentes (2015) os índices de despesas com pessoal corresponderam, respectivamente, a 57,47% e a 57,06% da RCL do município.

Já, em relação ao segundo aspecto, ficaram consignadas inadequações contábeis, uma vez que o município registrou um déficit orçamentário de 9,13%, equivalente a R\$ 1.667.871,16 e sem qualquer amparo financeiro, já que vinha de negativo resultado financeiro de R\$ 139.607,12, passando para R\$ 1.825.055,22 em 2014, o que representa mais de um mês de arrecadação.

Além disso, houve inversão do resultado econômico (de R\$ 19.885,91 positivo para R\$ 789.045,53 negativo) e significativa piora do saldo patrimonial (de R\$ 4.496.311,29 para R\$ 3.707.265,76).

Tal situação se agravou diante da constatação de abertura de créditos adicionais em percentual maior que o permitido pela LOA e inflação projetada para o período, com



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

alteração substancial do orçamento inicial, como também pela elevação da dívida de curto e de longo prazo.

O parecer foi publicado no *Diário Oficial do Estado* em 22/06/2016 e o apelo protocolizado no dia 20 de julho do mesmo ano.

Nesta oportunidade, o recorrente procura, em suas razões recursais (fls.368/540), descaracterizar tais impropriedades.

Sobre os gastos com pessoal, em linhas gerais, reivindica a realização de novos cálculos sustentando para tanto que a equipe de fiscalização incluiu indevidamente em seus demonstrativos despesas que não poderiam ser computadas para o setor, quais sejam:

- rescisões de contratos de trabalhos (R\$ 121.832,69), em virtude do que estabelece o inciso I do § 1º do artigo 19 da LRF;
- despesas com PASEP (R\$ 179.909,02) por considerar que tal contribuição não apresenta natureza específica de encargo trabalhista sobre a folha de pessoal ou encargo sobre as despesas com pessoal do serviço público. Dessa forma, não é possível vincular diretamente essa contribuição ao salário do servidor, como ocorre com as contribuições de natureza previdenciária; e
- a remuneração do Conselho Tutelar (R\$ 48.457,86), por entender que esses servidores não tem qualquer vínculo com a administração, e que tais pagamentos foram realizados com base na Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06/08/2010. Com essas considerações, efetua os cálculos que entendeu pertinentes, para atestar que, segundo ele, as despesas com



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

pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **53,85%** da receita corrente líquida.

Ato contínuo, argui a hipótese de se considerar a prerrogativa dada pelo artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que "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."

Nesse caso, considerando que o município de Avaí se enquadra nessa hipótese, ainda que não considerados todos os cálculos realizados anteriormente, entende que a administração teria o prazo dobrado para reconduzir o gasto com pessoal ao limite legal de 54%, razão pela qual, tal impropriedade não poderia fulminar as contas no exercício ora em análise.

Em seguida, no que diz respeito aos aspectos contábeis, sustenta que o déficit orçamentário foi decorrente dos seguintes aspectos:

- de empenhos realizados em 2014, mas que advieram de receitas decorrentes de convênios recebidos em 2013, processados nos termos do artigo 8º, parágrafo único da LRF, cujo valor monta em R\$ 2.414.680,01;
- da contabilização de restos a pagar no valor de R\$ 113.220,73, referente ao recolhimento de FGTS, que posteriormente foi parcelado, transferindo-se como dívida de curto prazo para dívida de longo prazo e cujo valor será empenhado novamente em 2015.



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

Assim, diante dos ajustes promovidos, assegura que a execução orçamentária no exercício de 2014 foi de apenas 4,43%, não havendo, portanto, desequilíbrio.

Diante de todo o exposto, consideradas as razões aduzidas, espera que seja reformada a decisão recorrida, com a emissão de novo parecer, agora favorável à aprovação das contas da Prefeitura do Município de Avaí, relativas ao exercício de 2014.

O setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 544/548), manifestando-se exclusivamente em relação aos gastos com pessoal, acolhe em parte os argumentos do recorrente.

Nesse caso, não vê objeção em excluir dos cálculos da fiscalização o valor das indenizações pela demissão de servidores (R\$ 121.832,69), porque os documentos de fls. 386/476 trazidos nesta oportunidade - compostos de cópias dos termos de rescisão do contrato de trabalho e das respectivas notas de empenhos - demonstram que aludido valor foi contabilizado no elemento de despesa "31.90.11.01 - vencimentos e salários". Consequentemente, integrou o percentual inicialmente apurado.

Entretanto, as demais despesas reivindicadas não podem ser excluídas, pelas seguintes razões:

- o PASEP, tendo em vista os julgados deste Tribunal, que levaram à edição da Deliberação TC-A 023996/026/15¹; e

¹ **DELIBERAÇÃO**
(TC-A-023996/026/15)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, na conformidade do artigo 114, inciso II, alínea "c", do Regimento Interno;



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

- a remuneração do Conselho Tutelar, tendo em vista o advento da Lei Federal 12.696/12 que tornou obrigatórios tais pagamentos, inclusive com a incidência de encargos previdenciários. Destaca, ainda, que essa questão também já foi alvo de considerações nas contas de exercício anterior.

Após o pequeno ajuste realizado, o setor abalizado de ATJ considerou que o gasto com pessoal passou a contar com a seguinte configuração:

Receita Corrente Líquida - RCL	17.774.534,42	100%
Despesa com pessoal apontada pela fiscalização à fl. 25	9.921.113,91	55,82%
(-) Despesas com Indenizações referente a demissões (incisos I e II do §1º do artigo 19 da LRF)	(121.832,69)	
(=) Despesa com pessoal ora ajustada	9.799.281,22	55,13%

Considerando que as conclusões dos trabalhos acerca da inclusão ou não de gastos com o PASEP nas despesas de pessoal indicam a alteração do entendimento até então assentado neste e. Tribunal;
Considerando que, doravante, as despesas com PASEP serão excluídas dos gastos com pessoal, diminuindo-se, por conseguinte, aquele montante também das despesas no ensino e na saúde de todos os jurisdicionados;
Considerando a necessidade de adequações no planejamento das peças orçamentárias com vigência a partir de janeiro de 2017;
Considerando que o novo procedimento será submetido a acompanhamento concomitante por esta Corte;
Considerando que a alteração não alcança as fundações públicas, que prosseguem com o recolhimento do PASEP com base na folha de pagamento; e
Considerando que essa nova fórmula não implicará a alteração da aplicação dos mínimos constitucionais na educação e na saúde, sendo esperado o aprimoramento qualitativo dos investimentos nos referidos setores, nisso melhor atendendo ao interesse público,

DELIBERA:

1 - A partir de 1º de janeiro de 2017 as despesas com o PASEP não mais serão incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os jurisdicionados, inclusive do Governo Estadual, impondo-se, em consequência, o adequado planejamento, notadamente, nas respectivas peças orçamentárias.

2 - Esta Deliberação não alcança as fundações públicas estaduais e municipais.

3 - A presente Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

4 - Publique-se.

São Paulo, 09 de dezembro de 2015.

CRISTIANA DE CASTRO MORAIS - Presidente e Relatora



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

Neste contexto, entendeu que as **razões recursais mostraram-se insuficientes** para afastar a indicação de afronta ao limite máximo de gasto com pessoal, eis que validada a taxa da despesa de 2014 na ordem de **55,13%** da Receita Corrente Líquida, em afronta ao preceituado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

A Assessoria Técnica de Economia (fls. 549/551), analisando a matéria sob os aspectos econômico e financeiro, entende que as razões de recursoão conseguiram afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas. Opina **pelo conhecimento e não provimento do apelo.**

Diante das manifestações anteriores, **a Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 554/556), **sua Chefia** (fls. 557) e o **Ministério Público de Contas** (fls. 558/560) também opinaram pelo **conhecimento e não provimento** do pedido de reexame.

É o relatório.

Rcbnm



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

Voto

TC-000016/026/14

Preliminar

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

Mérito

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

Em relação às despesas com pessoal, a situação dos autos não restou alterada.

Os gastos a tal título finalizaram o exercício de 2014 no patamar de **55,13%**, cujo percentual, ainda que retificado, está acima do limite máximo legal definido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse caso, não é demais lembrar que a administração não realizou a recondução ao limite legal nos dois quadrimestres seguintes, nos termos do artigo 23² da Lei de Responsabilidade Fiscal, como restou consignado no voto condutor ora hostilizado.

² **"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".



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

E, ainda que se adote a regra contida no artigo 66³ da mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal, duplicando o prazo para recondução de gastos até janeiro/2016, como requer o recorrente, a situação não se alteraria.

Isso porque, ao compulsar o relatório da fiscalização das contas da Prefeitura de Avaí, relativas ao exercício de 2015, tratadas nos autos do TC-002108/026/15⁴, tem-se que o Município ultrapassou em todos os quadrimestres o limite previsto na LRF.

E, ainda, conforme dados contidos no sistema AUDESP, encartados às fls. 552 dos autos pelo setor de cálculos de ATJ, ainda no primeiro quadrimestre de 2016, as despesas com pessoal permaneciam acima do limite legal, pois

³ "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".

⁴ 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	9.921.113,91	9.962.204,25	10.250.845,33	10.364.622,20
Inclusões da Fiscalização				187.318,61
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		9.962.204,25	10.250.845,33	10.551.940,81
Receita Corrente Líquida	17.774.534,42	17.884.279,67	17.835.945,27	18.161.680,22
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		17.884.279,67	17.835.945,27	18.161.680,22
% Gasto Informado	55,82%	55,70%	57,47%	57,07%
% Gasto Ajustado		55,70%	57,47%	58,10%



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

aludidos gastos alcançavam o índice de 58,98% da RCL do município.

Desta forma, mantido está o descumprimento ao disposto no artigo 20, III, "b" da LRF, tendo atingido a Prefeitura Municipal de Avaí, conforme setor abalizado da casa, o percentual de **55,13%** em 31/12/2014.

No que se refere aos resultados econômico-financeiros, como bem observou a Assessoria Técnica de Economia, as razões de defesa não inovam.

Neste aspecto, embora a legislação que rege a matéria não imponha limites para abertura de créditos suplementares, há que se respeitar o limite imposto pela Lei Orçamentária Anual e a expectativa inflacionária para o período, no caso 6,41% - IPCA.

No entanto, a administração extrapolou esse limite, eis que a abertura de créditos suplementares chegou ao total de R\$ 6.998.096,31 (32,74% da despesa fixada inicial), havendo nisso desconfiguração do orçamento, aspecto que vai na contramão das normas contidas na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Comunicado SDG 29/10.

Reflexo disso foi a elevação do déficit financeiro vindo do exercício anterior, déficit orçamentário de 9,13% e inversão do resultado econômico (de R\$ 19.885,91 positivos para R\$ 789.045,53 negativos), além da significativa piora do saldo patrimonial (de R\$ 4.496.311,29 para R\$ 3.707.265,76).



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

Evidenciada, portanto, a patente e negativa trajetória nesses setores, destacando que a Origem foi alertada cinco vezes, nos termos do artigo 59 da LRF, sem que adotasse qualquer providência, como contingenciamento de despesas, resultante da análise bimestral de entradas e saídas de caixa.

Por tudo isso, voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo o **parecer desfavorável** emitido pela e. Segunda Câmara sobre as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Avaí, referentes ao exercício de 2014, em todos os seus termos.

Registro, na oportunidade, o novo índice relacionado aos gastos com pessoal, qual seja de **55,13%**.

É como voto.