



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 01/11/2017

ITEM Nº 037

TC-002293/026/15

Município: Areiópolis.

Prefeito(s): Amarildo Garcia Fernandes.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Prefeitura do Município de Areiópolis.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 21-03-17, publicado no D.O.E. de 25-04-17.

Advogado(s): Caio Márcio Pessotto Alves Siqueira (OAB/SP nº 228.542).

Acompanha(m): TC-002293/126/15 e Expediente(s): TC-018259/026/16 e TC-014133/026/17.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de AREIÓPOLIS, por meio de seu i. advogado, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 21.03.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face dos seguintes pontos: *(a) insuficiente aplicação dos recursos no ensino geral e no FUNDEB, (b) gestão e gastos com pessoal, (c) irregularidade no recolhimento dos encargos sociais; d) falta de adequado pagamento dos débitos de natureza judicial; e, desequilíbrio fiscal, marcado pelos resultados orçamentário e financeiro negativos.*

Nesse sentido transcrevo excerto de interesse do r. voto proferido:

a) A instrução da matéria revelou que o Município aplicou tão somente 23,74% das receitas resultantes da arrecadação e transferência de impostos no ensino, desse modo descumprindo os termos do art. 212 da CF/88.

As glosas da fiscalização, que recaíram sobre servidores incluídos na folha do ensino - com os respectivos encargos (R\$ 308.291,35), bem como em face da falta de quitação dos restos a pagar até a data limite de 31.01.16 (R\$ 43.489,63), fixada pela jurisprudência dominante desta E.Corte.

O tema é sensível e prejudicial ao juízo favorável das contas, não tendo sido contornado pela Defesa e, nessa quadra, confirmando a ATJ o índice indicado pelo órgão instrutivo.

Na mesma linha encontra-se a falta de aplicação da totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB, limitados a 98,77%, assim havendo deficiência de R\$ 97.578,07 - 1,23%, em razão da impugnação da despesa pela não quitação dos restos a pagar até a data limite de 31.03 do exercício seguinte, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 21.03.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, pelo e. Conselheiro – Renato Martins Costa – Presidente, e e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Monteiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda, considerando a dinâmica estabelecida pelas normas que regem o FUNDEB, o Município é daqueles que recebem mais do que contribuem à formação do Fundo, exatamente porque a distribuição de recursos é feita pelo número de alunos matriculados e, assim, de forma democrática, seria possível estabelecer uma linha de igualdade na gestão desses recursos.

Basta verificar que as retenções atingiram R\$ 2.826.030,85 – enquanto o repasso à Prefeitura foi de R\$ 7.859.395,29, o que impõe maior responsabilidade na gestão dos recursos e, sobretudo, contrastam com a realidade detectada e anotada pela inspeção, pelas respostas ofertadas à formação do IEGM.

Aqui não é possível transigir quanto à falta de aplicação dos recursos no prazo indicado, porque decorre de imposição legal²; ademais, a rigidez imposta na utilização desses recursos determina, inclusive, que os pagamentos ocorridos fora desse prazo limite nem se aproveitam para outro período, em razão de expressa orientação do Ministério da Cultura³.

Sendo assim, advertindo a Origem de que os investimentos com recursos no FUNDEB guardam a mesma importância dispensada à aplicação de recursos do tesouro ao setor educacional, considero irregular a gestão dos recursos do FUNDEB no período, porque restou valor não investido dentro da quadra legal demarcada.

b) A instrução da matéria revelou que o Município vinha desde o 3º quadrimestre/14 acima do limite fiscal de despesas com pessoal (59,80%).

Aliás, o quadro formulado sobre as contas de 2014 revelou que ao final de 2013 o Município apresentava 55,79% da RCL; e, no 1º e 2º quadrimestres/14 dentro dos chamados “limite de alerta” (50,97%) e “limite prudencial” (52,32%).

Depois, no primeiro quadrimestre/15 manteve-se no “limite prudencial” (51,92%); e, no segundo e terceiro quadrimestres/15 manteve-se acima do teto (54,76% e 60,45%); e, em continuidade nos gastos excedentes, atingiu 58,15% no primeiro quadrimestre/16 – na conformidade das informações prestadas pela ATJ.

3º quadr/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15	1º quadr/16
59,80%	51,92%	54,76%	60,45%	58,15%

As justificativas apresentadas não são convincentes.

² Lei 11.494/07

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos [§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal](#).

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

³ FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO -Financiamento / FUNDEB / Perguntas Frequentes

5.4. Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.

https://www.fn.de.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11 – pesquisa em 18.11.16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O fato é que houve aumento na receita corrente líquida (2,06%); bem como, cabia ao Gestor adotar as medidas necessárias à harmonização dos gastos àquela realidade, sobretudo pela redução do quadro de comissionados e do pessoal não estável⁴, além de outras.

Ao contrário, havendo aumento nominal dos valores que estabeleceu acréscimos de 3,17% em relação ao exercício anterior, do quadro sintético elaborado pela fiscalização, percebe-se que o Município manteve praticamente a mesma situação observada em 2014, na medida em que o número de servidores passou de 372 (2014) para 367 (2015) e, dos contratados por prazo determinado, de 39 (2014) para 33 (2015).

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Efetivos	645	646	368	357	277	289
Em comissão	9	22	4	10	5	12
Total	654	668	372	367	282	301
Temporários	2014		2015		Em 31.12 de 2015	
Nº de contratados	39		33		2	

Logo, as circunstâncias indicadas não permitem concluir a realização de esforços pela Administração à obediência dos limites fiscais de despesas com pessoal.

De forma bastante acentuada observa-se que o Município despendeu R\$ 824.318,27 no pagamento de horas extras, conquanto estava proibida dessa contratação⁵ durante todo o período.

Aliás, realço que houve aumento essencial do número de comissionados.

Aqui cabe a advertência à Origem, tendo em vista o apontamento de que tais cargos são preenchidos por agentes que possuem nível médio de ensino, que tenho defendido – independentemente de sua nomenclatura, que cargos comissionados devem demandar funções – definidas em instrumento jurídico próprio de sua criação – que correspondam, na sua substância

⁴ CF/88

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

⁵ LRF

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ou essência, a atividades de comando (chefia ou direção) e assessoria, exatamente porque devem fazer parte da gestão do órgão.

Sendo assim, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior, exatamente por guardarem complexidade em suas funções, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício e, especialmente, para treinamento e orientação dos demais agentes burocráticos, aqui cumprindo o princípio da eficiência administrativa.

Nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

Logo, as tarefas atribuídas a tais agentes não se confundem com atividade meramente burocrática ou técnica – que têm característica de continuidade e permanência; ao contrário, correspondem à feição das diretrizes administrativas determinadas pelo Gestor, disso o auxiliando diretamente nesse mister.

Ou seja, os cargos em comissão são aqueles que se aproximam dos objetivos traçados pela Gestão – dentro do período de mandato, compromissados com a sua implementação.

Sendo assim, pondero que seja necessária a revisão geral do quadro de servidores – por imposições de ordem fiscais e constitucionais aqui explicitadas; e, dentro desse processo, reavaliar as condições legais objetivas previamente dispostas à sua investidura e manutenção.

E, retornando ao ponto do excesso de gastos, estando acima do limite fiscal desde o final do 3º quadrimestre/14, obrigava-se a Municipalidade à sua redução, abaixo do limite de 54% da RCL.

Nem pode o Município se socorrer da regra estabelecida pelo art. 66 do Estatuto Fiscal, porquanto, se dobrados os prazos, também não se visualiza redução ao final do 1º quadrimestres/16.

c) A inspeção registrou que o Município não recolheu as competências setembro, outubro, novembro e 13º salário/15, gerando dois termos de confissão de dívidas, em montante de R\$ 602.183,00, assinados em 04.01.16, para quitação em 60 parcelas.

É evidente que a situação é irregular e passa ao largo da gestão fiscal planejada, transparente e, portanto, responsável, na medida em que não cumprindo obrigação previdenciária / tributária do período, transferiu o encargo para o período orçamentário/financeiro seguinte, acrescido do ônus pecuniário pelo atraso no seu adimplemento.

Para situações em que haja descompasso entre receitas e despesas, a LRF determina que o contingenciamento deva ser feito na conformidade da determinação contida na LDO, não atribuindo ao Gestor o arbítrio para tanto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



d) A instrução da matéria revelou que o Município encontra-se no regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo quitado o Mapa de 2015 (R\$ 2.500,00); entretanto, do montante de requisitórios de baixa monta, restaram não pagos R\$ 801.571,98.

Enfim, a instrução noticiou a falta de adequação da Administração no pagamento da dívida com precatórios, em desrespeito à gestão planejada, transparente e responsável.

e) Conforme anunciado, o Município experimentou elevação de sua RCL em 2,06%.

A própria peça demonstrativa do orçamento indicou que houve excesso de arrecadação em montante de R\$ 724.852,31 – equivalente a 2,68%.

Mas o fato é que a peça orçamentária foi totalmente descaracterizada, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 25.354.954,25, ou seja, alterando em 52,73% o programa inicial.

É evidente que houve má formulação do instrumento orçamentário, pela descaracterização durante a sua execução.

A expressiva alteração do programa inicial revelou que a Origem deve proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

No que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dito, vê-se que houve déficit de 5,32%, porque as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 1.437.667,68.

Esse resultado, embora pudesse ser considerado de expressão moderada, na verdade foi bastante nocivo ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Município não mantinha superávit financeiro suficiente à sua cobertura.

Sendo assim, houve inversão do resultado financeiro existente, agora consistindo em negativos R\$ 1.079.835,95.

Avalio que o déficit, embora acentuado, foi inferior a 01 mês de arrecadação da RCL do período {[R\$ 25.222.988,79 (RCL) : 365 dias = R\$ 69.104,07] : (R\$ 1.079.835,95) = 15,62 dias}.

Também foi destacado que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,82).

Sendo assim, avalio que a execução orçamentária e financeira não podem ser relevadas, considerando a falta de quitação dos requisitórios de baixa monta, a falta de recolhimento dos encargos sociais devidos, a falta de eficiência na cobrança da dívida ativa, o volume de recursos recebidos à conta do FUNDEB e a grande distorção da peça inicial, porque demonstraram pouca eficiência no recebimento das receitas próprias, injeção de recursos adicionais inflando a receita, desapego das obrigações judiciais e tributárias e, especialmente, falta de compromisso na execução do programa antes definido.

Sendo assim, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária formal também comportam recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Além disso, deverá bem observar o interesse da Lei Fiscal, na medida em que o regramento contém claros mecanismos para que a Administração mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de eliminar eventual dívida constituída.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é influente na negativa do juízo sobre os demonstrativos.

Aqui acresço a necessidade de cumprimento às orientações traçadas pela Corte, destacadas na edição do Comunicado SDG 29/10⁶.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **AREIÓPOLIS**, exercício de **2015**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

O r. parecer foi publicado em 25.04.17 (fls. 164/195).

Nas razões de seu apelo a Recorrente lembrou que a insuficiência de aplicação de recursos no ensino se deu em razão de glosas da inspeção – remuneração e encargos de alguns servidores (R\$ 308.291,35), uma vez que em desvio de função, somados aos restos a pagar não quitados até 31.01.16 (R\$ 43.489,63).

Sendo assim, defendeu que as funções desempenhadas pelos funcionários encontram-se na atividade-meio da educação, mais especificamente no apoio administrativo; que o Coordenador de Licitações e Contratos é o agente responsável pela elaboração e consecução dos certames destinados à aquisição de

⁶ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



materiais e suprimentos necessários a abastecer a rede pública de ensino municipal; o Almojarife dedica-se a movimentar e estocar as matérias-primas e produtos, recebimento e conferência de Notas Fiscais, destinados ao ensino; o Auxiliar de Departamento Pessoal, na mesma linha de argumento.

Alegou que houve elevação no IEGM, passando ao índice “B”

Acresceu que, posteriormente ao apontamento nas contas de 2015, houve expressa determinação para que não se procedesse a alocação das despesas com a folha desses servidores junto às verbas da educação.

Explicou que a glosa no FUNDEB, no valor de R\$ 2.000,00, refere-se a adiantamento não pago até 31.12.15, ficando sem cancelamento ou estorno na data correta; contudo, acresceu que, mesmo consideradas as exclusões, o índice foi de 98,77%, ultrapassando o padrão de 95%, sendo mínima a deficiência; e, aliás, que a ATJ – nos autos do TC-201/026/14, pediu pela relevação de falha, eis que ínfima a diferença não aplicada.

Realçou que o Município é de pequeno porte – com aproximadamente 10 mil habitantes; e, por consequência, a arrecadação de impostos é modesta, dependendo dos repasses governamentais.

O esclarecimento abriu caminho ao argumento suscitado sobre a crise financeira do período; que o acréscimo de 2,06% da RCL reflete índice bastante inferior à inflação do período; ademais, que as despesas sempre se majoraram ao longo do tempo – pela necessidade de reposição do poder de compra da moeda, a teor do art. 37, X, da CF/88.

Enfim, não sendo possível a majoração das receitas, de outro lado, a diminuição das despesas se apresenta difícilíssima alternativa, na medida em que os servidores são dotados de estabilidade, mostrando-se de alta complexidade.

Alegou que nas classes inferiores dos quadros funcionais era justamente a falta de profissionais que impunha a realização de horas extraordinárias para manutenção dos serviços públicos de natureza contínua e essencial – a exemplo da saúde.

Informou sobre a instauração de Inquérito Civil, bem como ajuizamento de Tutela Antecipada de Caráter Antecedente visando a paralisação de concurso público em andamento – o qual pretendia a redução das horas excedentes; e, visando sanar em definitivo a questão, o Gestor firmou Termo de Ajustamento de Conduta, além de urgente diminuição de despesas com pessoal para redução dos limites fiscais.

Esclareceu que o montante não pago de requisitórios de baixa monta – R\$ 801.571,98 refere-se a condenações trabalhistas, cujas decisões transitaram em julgado simultaneamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Várias ações, de pequeno valor, mas gerando desconforto e descontrole das finanças.

E, visando que o Município não fosse mais submetido a surpresas da espécie, foi promulgada em dez/15, a Lei 1.733/15, fixando valor para débitos judiciais mediante RPV, adotando como teto o “maior benefício do regime geral de previdência social”.

Somam-se aos fatos que também havia a responsabilidade de ser efetuadas as gratificações natalinas de todo o funcionalismo, além de férias dos servidores vinculados ao Setor de Educação; e, nesse sentido, *“sopesando as questões envolvidas e plenamente ciente de que quaisquer das escolhas a ser feita ensejaria graves consequências ao Município e, conseqüentemente, apontamento por parte deste C. Tribunal de Contas, outra alternativa não restou senão efetuar o pagamento de referidos RPVs logo no início do mês de janeiro/16”* – em situação excepcional.

Destacou que a alteração orçamentária foi autorizada; que as receitas não foram superestimadas e, as despesas, enquadradas na realidade própria; ademais, que o Município trabalha com plano orçamentário enxuto; e, nesse sentido, advogou pela distinção dos institutos que circundam a mudança no orçamento.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo, com a consequente reforma do parecer exarado em Primeira Instância.

O Pedido de Reexame foi interposto em 24.05.17 (fls. 196/216 e documentos que acompanham).

A Assessoria Técnica, em trabalho minucioso sobre as questões pertinentes ao cálculo dos gastos com pessoal e ensino, apresentou manifestação as fls. 231/240 que, em síntese, expõe as seguintes situações:

- O Município descumpriu o artigo 212 da CF/88, aplicando no ensino o equivalente a 23,74% das receitas resultantes de impostos, conforme apurado pela fiscalização;
- Do montante auferido do FUNDEB em 2015, o Município apresentou empenhamento integral de tais recursos (100%); contudo, após as impugnações que esta Casa entendeu pertinentes {(restos a pagar não pagos até 31.03.16 – R\$ 2.000,00) e despesas sem controle com o consumo de combustíveis}, reiterou o percentual de aplicação dos recursos do Fundo na ordem de 98,77%, havendo deficiência de R\$ 97.578,07 = 1,23%; manutenção dos percentuais, notadamente em relação às despesas com combustíveis, as quais, lançadas no Fundo, mas sem controle quanto ao seu consumo.
- A taxa de despesa com pessoal do 3º quadrimestre/14 (55,60%), não foi reconduzida no prazo legal duplicado que correspondeu ao 1º quadrimestre/16, quando o índice aumentou para 58,14%, conforme AUDESP; conseqüentemente, não sendo observado o preceituado nos artigos 23 e 66 da LRF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- O excedente de gastos com pessoal se manteve no 2º quadrimestre de 2016, atingindo o coeficiente de 55,71%, reduzindo ao limite legal apenas no 3º quadrimestre/1 (52,09%)- ainda com base no AUDESP;

- Contudo, novamente ressalvado que as taxas de 2016 ainda não haviam sido submetidas ao crivo da fiscalização, existindo fortes indícios quanto à necessidade de acréscimos após inspeção local, considerando as recorrentes inclusões descritas nas contas de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

As opiniões que se seguiram na Assessoria Técnica – sob aquiescência de sua i. Chefia foram pela manutenção do parecer desfavorável, de tal sorte contra o provimento do apelo interposto (fls. 241/245).

O d. MPC, também invocando o termos do Manual próprio desta E.Corte a respeito da Gestão Financeira dos Prefeitos, posicionou-se contra o provimento do recurso (fls. 246/248).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 01/11/2017

ITEM 037

Processo: TC-2293/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE AREIÓPOLIS

Responsável: Amarildo Garcia Fernandes – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.15

Assunto: Contas anuais do exercício de 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador: Caio Márcio Pessotto Alves Siqueira – OAB/SP 228.542

(Expedientes que acompanham: TC-2293/126/15, TC-18259/026/16).

Aplicação total no ensino	23,74% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	67,81% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	98,77%
Investimento total na saúde	28,40% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,83% (limite 7%)
Gastos com pessoal	60,45% (limite 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit 5,32% (R\$ 1.437.667,68)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 1.079.835,95)

	2015	2014
i-EGM	C+	C

Porte pequeno

Região Administrativa de Sorocaba

Quantidade de habitantes 10.684

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Igualmente guarda tempestividade como condição de admissibilidade (publicação do r. parecer em 25.04.17 / interposição do apelo em 24.05.17).

Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.

Mérito

As razões apresentadas no recurso interposto apenas confirmam a convicção de juízo de reprovabilidade das contas, não acrescentando elementos capazes de alterar o r. parecer desfavorável às contas.

Aliás, não houve apresentação de razões diretas ao ponto pertinente à falta de recolhimento dos encargos sociais e, sobre os déficits de execução orçamentária e financeira, de forma indireta, aplicam-se os argumentos gerais a respeito das dificuldades enfrentadas na gestão do orçamento.

Vejamos.

a) A fiscalização destacou que o Município aplicou tão somente 23,74% das receitas resultantes da arrecadação de impostos e transferências no ensino.

Esse resultado, acolhido no r. parecer combatido, foi decorrente de glosas sobre pessoal em desvio de função (R\$ 308.291,35), bem como de restos a pagar não quitados até 31.01.16 (R\$ 43.489,63).

Pessoal em desvio de função não contribui diretamente à manutenção ou desenvolvimento do ensino; e, no mesmo sentido, as funções desenvolvidas no bojo da direção geral do Município, porque difusas em favor de todos os setores que compõe a Administração.

Do mesmo modo foram excluídas despesas pertinentes a restos a pagar processados não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte a sua inscrição – data limite imposta, e que prevalece consoante construção jurisprudencial desta E.Corte.

Portanto, os argumentos apresentados não convencem da correção, ratificando-se o percentual antes definido em Primeira Instância.

Lembro que o ponto se constitui em princípio constitucional sensível e, desse modo, não compreende relevação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No tocante ao FUNDEB, o quadro elaborado pela fiscalização indicou que o Município é daqueles que mais recebem recursos, em relação ao valor efetivamente retido para a formação do fundo geral, situação explicada pela sistemática consolidada para a distribuição democrática dos recursos por aluno matriculado na rede municipal de cada Comuna.

O sistema foi criado exatamente sob a orientação e finalidade de que todos os alunos contassem com os mesmos recursos à aplicação no ensino.

Desse modo, o FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil de âmbito estadual, que visa atender a pretensão constitucional de elevar o nível do ensino – a cada aluno – preservando as necessidades primárias e o direito social à educação, independentemente das características econômicas de cada Município e/ou região.

Exatamente por isso, os investimentos do Fundo guardam igual importância reservada àqueles realizados pela conta tesouro – com a distinção, de que enquanto o FUNDEB indica um valor transferido, certo e fechado, naqueles o volume de recursos pode vir a superar ao mínimo constitucional estabelecido.

Isso explica que a Lei 11.494/07 estabeleceu regras precisas para que o volume de recursos fosse utilizado durante o exercício de competência – visando o aproveitamento dos alunos dentro do próprio período; facultando que desse montante, no máximo 5% pudessem ser diferidos e aplicados até o final do primeiro trimestre do ano seguinte.

Basta dizer que no caso concreto foram retidos R\$ 2.826.030,85 para formação do Fundo; ao passo que foram recebidos R\$ 7.859.395,29, somados a R\$ 105.755,73 decorrentes de receitas de aplicações – atingindo R\$ 7.965.151,02 para investimentos no Município.

A instrução da matéria revelou que o Município aplicou validamente R\$ 7.867.572,95 das receitas do FUNDEB, ou seja, limitada a 98,77%, de tal sorte descumprindo os termos da Lei 11.494/07.

Esse percentual foi decorrente das exclusões em face da falta de quitação dos restos a pagar até a data limite de 31.03 do ano seguinte à sua inscrição - R\$ 2.000,00, além de despesas sem controle de combustíveis R\$ 97.578,07 – ambos no FUNDEB/40.

As razões apresentadas não convencem de correção dos atos, certo que há limitação legal para liquidação e pagamento até o final do 1º trimestre do ano seguinte ao recebimento dos recursos; e, ante à falta de controle efetivo de insumos, não há como apropriar tais gastos em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Logo, descumprida a regra do art. 21 da Lei 11.494/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A situação é atentatória à sistemática constitucional de manutenção e valorização do ensino, dentro do princípio da igualdade material entre os alunos do Estado.

b) Quanto às despesas com pessoal, quadro demonstrativo junto ao voto proferido anotou que a situação de descompasso em relação ao teto fiscal vem desde o 3º quadrimestre/14 e, portanto, ainda que em abono ao art. 66 da LRF, a situação deveria ter sido regularizada até o final do 1º quadrimestre/16.

No entanto, observa-se que o preceito fiscal não foi observado, uma vez que, se durante o 3º quadrimestre/15 os gastos com pessoal residiram em 60,45%, na quadra seguinte ainda permaneceu acima do teto, fixando-se em 58,15%.

3º quadr/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15	1º quadr/16
59,80%	51,92%	54,76%	60,45%	58,15%

Ademais, encontrando-se no limite prudencial durante todo o exercício e, portanto, proibida de contratar despesas pela realização de horas extras, ao contrário, a Origem ajustou sobrejornada que alcançou despesas em montante de R\$ 824.318,27.

Realço que a Lei Fiscal não abre exceções a tais despesas no período vedado e, portanto, as razões apresentadas não merecem acolhida.

c) No que tange à falta de recolhimento de encargos sociais, foi anotado no r. parecer que o Município não recolheu as competências setembro, outubro, novembro e 13º salário/15, gerando dois termos de confissão de dívidas, em montante de R\$ 602.183,00, assinados em 04.01.16, para quitação em 60 parcelas.

A prática é atentatória à gestão fiscal responsável, na medida em que a Lei Fiscal proíbe que o contingenciamento de despesas, a teor do regramento imposto na LDO, contenha gastos com a previdência.

Portanto, é evidente que a situação é irregular e passa ao largo da gestão fiscal planejada, transparente e, portanto, responsável, na medida em que não cumprindo obrigação previdenciária / tributária do período, transferiu o encargo para o período orçamentário/financeiro seguinte, acrescido do ônus pecuniário pelo atraso no seu adimplemento.

Ademais, o apelo apresentado não trouxe referência direta ao ponto destacado.

d) Quanto à falta de pagamento dos débitos de natureza judicial, as explicações trazidas em recurso apontam que houve uma escolha da Administração, diante de outras despesas obrigatórias e da falta de recursos disponíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Observa-se que o Município encontrava-se no regime ordinário e, tendo recebido e quitado mapa de 2015 no valor de R\$ 2.500,00, deixou em aberto os requisitórios de baixa monta, que restaram não pagos em montante de R\$ 801.571,98.

Aqui também se percebe a falta de apego à gestão fiscal responsável – transparente e planejada, uma vez que despesas dessa natureza não surgem antes de discussão em processo judicial e, portanto, sopesadas as possibilidades de revés, deveria ter sido antevista junto ao Anexo de Riscos Fiscais junto à LDO.

Ademais, consoante entendimento jurisprudencial desta E.Corte, a análise das contas é feita com base no princípio da anualidade, de modo que os atos praticados servem ao exercício de sua ocorrência; ou seja, se de fato pagos os requisitórios de baixa monta, essa condição serve de análise a exercício distinto das contas em apreço.

e) Houve expressiva alteração do plano orçamentário, alcançando R\$ 25.354.954,25, ou seja, alterando expressivamente o orçamento inicial em 52,73%.

No que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dito, vê-se que houve déficit de 5,32%, porque as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 1.437.667,68.

Esse déficit foi suficiente à reversão da condição positiva do exercício anterior, agora invertendo o resultado financeiro a negativos R\$ 1.079.835,85; e, por extensão, o Município encontrava-se sem capacidade para quitação de dívidas, apresentando índice 0,82.

Assim, em que pese o déficit da execução financeira resultar em valor inferior a 01 mês de arrecadação (15,62 dias da RCL), foi destacado no r. voto proferido que a execução orçamentária e financeira não podem ser relevadas, considerando a falta de quitação dos requisitórios de baixa monta, a falta de recolhimento dos encargos sociais devidos, a falta de eficiência na cobrança da dívida ativa, o volume de recursos recebidos à conta do FUNDEB e a grande distorção da peça inicial, porque demonstraram pouca eficiência no recebimento das receitas próprias, injeção de recursos adicionais inflando a receita, desapego das obrigações judiciais e tributárias e, especialmente, falta de compromisso na execução do programa antes definido.

Foi demarcado que as deficiências de planejamento e execução orçamentária formal também comportam recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No mesmo sentido, proferida advertência para bem observar o interesse da Lei Fiscal, na medida em que o regramento contém claros mecanismos para que a Administração mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de eliminar eventual dívida constituída.

Ou seja, a Origem não atentou adequadamente à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, sendo o ponto influente na negativa do juízo sobre os demonstrativos.

De todo o exposto, voto pela NEGATIVA DE PROVIMENTO do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter o juízo desfavorável antes emitido sobre as contas de 2015 da Municipalidade de AREIÓPOLIS.

É como voto.

GCCCM/25