



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/02/2018

ITEM Nº 028

TC-002420/026/15

Município: Presidente Bernardes.

Prefeito(s): Julio Omar Rodrigues e José Lúcio Cauneto.

Exercício: 2015.

Requerente(s): José Lúcio Cauneto - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 21-02-17, publicado no D.O.E. de 17-03-17.

Advogado(s): Luis Eduardo Tanus (OAB/SP nº 80.782), Paulo Rogério Kuhn Pessoa (OAB/SP nº 118.814), Eduardo Foglia Villela - OAB/SP 286.109, Camila Matheus Giacomelli - OAB/SP 270.968 e outros.

Acompanha(m): TC-002420/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	25,11% (mínimo 25%) – ajuste ATJ
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,67% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	95,89% (deficiência R\$ 225.546,96)
Investimento total na saúde	20,06% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	4,42% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,54% (limite 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamentos durante o período
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,50% - (R\$ 569.239,16)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 4.573.294,09)

C+	i-EGM	Resultado
----	-------	-----------

Porte Pequeno

Região Administrativa de Presidente Prudente

Quantidade de habitantes 13.650

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. José Lúcio Cauneto - Prefeito Municipal de Presidente Bernardes à época, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 21.02.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB (**95,89%**); gestão e gastos com pessoal (**56,54% da RCL**); irregularidade no recolhimento dos encargos sociais (**recolhimento extemporâneo ao exercício e parcelamento de débitos do período**); falta de adequado pagamento dos débitos de natureza judicial (**descumprimento**

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 11.04.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Renato Martins Costa – Presidente e Edgard Camargo Rodrigues.



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



do parcelamento firmado com o TJESP); e, desequilíbrio fiscal, marcado pelos negativos resultados orçamentário (1,50% - R\$ 569.239,16) e financeiro (R\$ 4.573.294,09 – equivalente a 45,67 dias da RCL).

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

“a) A instrução da matéria revelou que, enquanto o Município teve retido R\$ 4.621.750,01 para formação do FUNDEB, do Fundo recebeu R\$ 5.480.911,37 – somado às aplicações financeiras do período, atingindo montante de R\$ 5.492.594,04 que obrigatoriamente deveria ter sido investido nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ou seja, 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.

Logo, é possível observar que os investimentos com recursos no FUNDEB guardam a mesma importância dispensada à aplicação de recursos do tesouro ao setor educacional.

Dito isso, observa-se que o Município aplicou apenas 95,89% daquele volume, incorrendo em insuficiência de R\$ 225.546,96 – ou 4,11%, porque excluídos restos a pagar não quitados até 31.03.16 (R\$ 186.450,90 – FUNDEB/60% e R\$ 39.096,06 – FUNDEB/40%).

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.

Desse modo considero irregular a gestão dos recursos do FUNDEB no período, porque restou valor não investido dentro do período legal demarcado.

b) A instrução da matéria revelou que o Município vinha desde o 3º quadrimestre/14 dentro do chamado “limite de alerta” (51,11%).

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.fnde.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



Depois, no primeiro quadrimestre/15 evoluiu para o “limite prudencial” (53,51%); e, no segundo e terceiro quadrimestres/15 manteve-se acima do teto (54,93% e 56,54%); e, em ascensão nos gastos, atingiu 59,10% no primeiro quadrimestre/16 – na conformidade das informações prestadas pela fiscalização.

3º quadr/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15	1º quadr/16
51,11%	53,51%	54,93%	56,54%	59,10%

As justificativas apresentadas não são convincentes.

De fato houve retração na receita corrente líquida (0,51%); mas cabia ao Gestor adotar as medidas necessárias à harmonização dos gastos àquela realidade, sobretudo pela redução do quadro de comissionados e pessoal não estável⁴, além de outras.

Ao contrário, do quadro sintético elaborado pela fiscalização, percebe-se que o Município manteve praticamente a mesma situação observada no período anterior, na medida em que o número de comissionados foi de 46 (2014) para 44 (2015) e, dos contratados por prazo determinado, de 42 (2014) para 39 (2015).

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

Não é por demais lembrar à Origem que, considerando a proporção no aumento dos gastos dessa natureza, as receitas tendem a sofrer alteração por conta de eventual falta de repasse de transferências voluntárias e/ou oscilação da economia, ao passo que despesas com pessoal tendem a permanecerem estáveis e/ou aumentarem em face do crescimento vegetativo.

Aliás, em estando acima do teto e não sendo eliminado o excesso no prazo determinado, o Órgão fica proibido do recebimento de transferências voluntárias.

Ademais, de modo acentuado, verificou-se que o Município manteve contratação/manutenção de serviços enquadrados na lei fiscal como “terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos” (art. 18), em ritmo crescente nos dois últimos

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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



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



quadrimestres/15, quando, na verdade, estava proibida de efetuar ajustes a qualquer título, na medida em que havia atingido o “limite prudencial” no 1º quadr/15.

Período	Dez 2014	Abr 2015	Ago 2015	Dez 2015
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	18.776.441,77	19.793.822,11	20.150.384,28	20.523.494,72
Inclusões da Fiscalização		2.206,40	57.186,91	143.025,33
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		19.796.028,51	20.207.571,19	20.666.520,05
Receita Corrente Líquida	36.737.588,19	36.997.138,72	36.790.941,77	36.550.074,67
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		36.997.138,72	36.790.941,77	36.550.074,67
% Gasto Informado	51,11%	53,50%	54,77%	56,15%
% Gasto Ajustado		53,51%	54,93%	56,54%

E, pelo mesmo motivo, a Origem estava proibida de proceder a “alteração de estrutura de carreira que implique em aumento da despesa”, ao passo que o movimento de extinção e criação de cargos comissionados incorreu em efetivos acréscimos financeiros na remuneração de determinados servidores⁵.

E, estando acima do limite fiscal desde o final do 2º quadrimestre/14, obrigava-se a Municipalidade à sua redução, na proporção indicada pela LRF⁶ - ou seja, ao menos 1/3 do excesso no primeiro quadrimestre, o que não ocorreu.

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 da terça parte do excesso junto ao 1º quadrimestres/16.

Ao contrário, houve aumento nominal de despesas, refletindo na proporção estabelecida com a RCL.

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.

⁶ **LRF**

Art. 23. **Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 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 art. 169 da Constituição.**

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.



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



Aliás, no item próprio às anotações sobre o pessoal, a fiscalização fez constar que o Município nomeou durante o exercício, a par daqueles já investidos, outros 27 servidores para cargos em comissão, dos quais, ao menos 10 não possuíam atribuições com características de direção, chefia e assessoramento.

Na verdade a inspeção destacou a manutenção de situações do gênero, com a quantidade de agentes investidos:

- Assessor Administrativo da Educação
- Assessor de Imprensa
- Assessor Jurídico
- Assessor Pedagógico (07 cargos)
- Chefe de Departamento (16 cargos)
- Chefe de Departamento de Limpeza Pública
- Chefe de Departamento de Transporte Escolar
- Chefe de Serviços Municipais
- Chefe de Manutenção de Estradas Municipais
- Vice-Diretor de Escola (07 cargos)

Realço que tenho defendido que os cargos comissionados – independentemente de sua nomenclatura, devem demandar funções – definidas em instrumento jurídico próprio de sua criação – que correspondam, na sua substância ou essência, a atividades de comando (chefia ou direção) e assessoria, exatamente porque devem fazer parte da gestão do órgão.

Do mesmo modo, 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.

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.



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



Logo, a falta de norma específica definindo tais tarefas ou a ausência de feição de comando e/ou assessoramento maculam a ideia da exceção constitucional, consistindo em verdadeiro desvio da regra de ingresso no serviço público via concurso.

Ademais, avalio que a mora da Administração não se constitui a partir do conhecimento de eventual decisão proferida pela Corte de Contas nesse sentido, mas em razão da falta de cumprimento da própria determinação constitucional – o que motiva a sua correção imediata.

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.

Por fim sobre a gestão de pessoal, penso que seja pertinente recomendar à Origem para que transfira os serviços contratados com assessorias ao pessoal de seu próprio quadro – a exemplo de serviços nas áreas administrativa, financeira, contábil, arquitetura e engenharia - na medida em que tais ajustes devem servir por certo tempo, mas ao final cessados, pela conclusão da transmissão de conhecimento e treinamento dos servidores.

c) A inspeção registrou que o Município não recolheu as competências de dezembro e 13% salário da parte patronal e servidores.

Documentos entregues pela Origem indicam que o recolhimento dessas parcelas foi realizado, respectivamente, em 10.05 e 15.06.16, sob o acréscimo de encargos de juros de R\$ 24.353,75 e R\$ 25.378,34 (fls. 167/170).

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.

Contribuem à irregularidade na gestão dos encargos, o fato de que a Origem deixou de recolher competências pertinentes às competências 12/14, 07/15 e 08/15, gerando parcelamento desses encargos em 60 meses - disso onerando os orçamentos seguintes.

d) A instrução da matéria revelou que o Município encontra-se no regime especial anual e, deixando de adimplir com o pagamento pertinente aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 – em montante de R\$ 754.751,10, obteve o parcelamento do débito junto ao E.TJESP, para quitação em 27 meses.

A parcela de 2014 - em valor de R\$ 445.100,97 – foi incluída no parcelamento, com início em janeiro de 2015.



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



Essas informações demonstram a dificuldade do Município em adequar-se ao regime de pagamento dos precatórios, conquanto a sistemática constitucional, que é exceção à regra geral de execução de débitos, é muito mais benéfica, na medida em que permite a programação orçamentária.

Ocorre que em 2015 foram pagas apenas 11 parcelas desse acordo, deixando em aberto – e nem ao menos empenhada – a pertinente a novembro/15.

Quanto aos requisitórios de baixo valor, não obstante a informação de que ocorreram acordos de parcelamento em 2014, com sua quitação em 2015; também foi noticiada a ocorrência de sequestro em punição à falta de pagamento espontâneo, demonstrando a resistência da Origem em proceder ao cumprimento da obrigação.

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 a retração de sua RCL em 0,51%.*

Mas ao contrário, a peça orçamentária elaborada indicou que houve excesso de arrecadação em montante de R\$ 7.826.210,36 – equivalente a 20,69%.

Observa-se assim, que as expectativas de arrecadação ficaram muito aquém do valor realizado; e, se em primeiro momento a situação destacada poderia ser vista como favorável ao Órgão, ao contrário, além de eventualmente determinar a reavaliação da aplicação dos recursos mínimos na educação e saúde, também é suficiente à mitigação no planejamento adequado de recursos endereçados às políticas públicas necessárias à melhoria das condições de vida da comunidade.

Além disso, orçamentos subestimados dão margem à abertura de créditos adicionais sem maior rigor, porque escapam ao planejamento e à discussão inicial junto ao Legislativo, aqui com o apoio da sociedade, através da participação em audiências públicas.

É evidente que houve má formulação do instrumento orçamentário, disso permitindo a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação e/ou anulação – em montante de R\$ 17.720.992,03, que correspondeu a 59,07%.

Logo, houve expressiva alteração do programa inicial e revelando 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 dita, vê-se que houve déficit de 1,50%, porque as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 569.239,16.

Esse resultado, embora pudesse ser considerado de pequena expressão, na verdade foi bastante nocivo ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Município vinha de acentuado déficit financeiro e precisava constituir superávits primário e



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



nominal, visando o pagamento de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas.

Sendo assim, houve aprofundamento do resultado financeiro, agora consistindo em negativos R\$ 4.573.294,09.

Aqui, sob orientação da jurisprudência que vem se firmando na Corte, avalio que o déficit é bastante acentuado, uma vez que correspondeu a montante superior a 01 mês de arrecadação da RCL do período {[R\$ 36.550.074,67 (RCL) : 365 dias = R\$ 100.137,19] : (R\$ 4.573.294,09) = 45,67 dias}.

Aliás, com base na RCL de 2015, seriam necessários quase 46 dias de arrecadação para suprir a dívida financeira constituída.

Também foi destacado que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,37).

E, diga-se de passagem, do passivo financeiro inscrito (R\$ 7.228.656,45), em pequena medida havia restos a pagar não processados (R\$ 484.219,04), denotando a exigibilidade imediata da obrigação e confirmando a falta de liquidez indicada.

Sendo assim, com base no posicionamento que vem se firmando nesta Corte, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária e financeira não podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, comportando, também, 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.

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 29/10⁷.

⁷ **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.



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



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

O r. parecer foi publicado em 17.03.17 – sexta-feira (fls. 228/262).

O Pedido de Reexame foi interposto em 04.05.17 (fls. 266/274 e documentos que acompanham).

Nas razões de seu apelo, inicialmente o Recorrente teceu comentários sobre a situação de caos administrativo em que se encontrava a Prefeitura quando assumiu sua gestão, sendo determinante a adoção de medidas emergenciais para a manutenção dos serviços essenciais à população.

Afirmou que houve queda acentuada da arrecadação.

Sobre o FUNDEB, anotou que procedeu empenho e liquidação no montante de R\$ 5.498.318,47 – sendo R\$ 4.507.741,24 em favor do magistério (82,06%) – e, portanto, tais números representam a aplicação de 100,10% do total recebido.

Alegou que o Município tinha restos a pagar do FUNDEB sem o correspondente lastro financeiro, quitados no exercício em apreço, causando o descompasso financeiro, de tal sorte que a inspeção entendeu a aplicação limitada a 95,89%.

Invocou entendimento de que o tema não possa ser erigido entre as causas de rejeição de contas; ademais, invocou que não ocorreram desvios ou malversação dos recursos aplicados, rogando pela regularidade da matéria.

Quanto ao pessoal alertou que não foram editados atos que causassem a expansão dos gastos, senão a revisão geral nos vencimentos, na conformidade da previsão constitucional.

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



Alegou que o problema residiu na queda da receita.

Invocou dificuldade na equação entre a proibição de aumento de gastos com pessoal, queda da receita e obrigatoriedade na concessão do reajuste anual no vencimento dos servidores.

Informou que o Município já convive com quadro de pessoal deficitário; ainda, que possui mais de 80 servidores aposentados, que continuam na ativa, e que mantêm altos salários; que a demissão de comissionados pouco influenciaria nos valores; e, que efetuou corte de horas extras de forma drástica.

Enfim, alegou que foram tomadas medidas, contudo sem o resultado esperado.

No que tange aos encargos sociais, disse que foram pagas, embora com atraso, devido à falta de disponibilidades financeiras.

Ainda, que ao final do exercício ocorreu o dilema na opção entre o pagamento da folha de dezembro e 13º salário ou os encargos do período, sendo optado pela primeira.

Pedi que a questão pudesse ser relevada.

Disse que o Município firmou acordo de parcelamento de sentenças judiciais junto ao TJESP; e, que no exercício em questão foi quando mais se pagou por precatórios.

Acresceu que, ao verificar que vinha recolhendo valor acima do mínimo estipulado no acordo, o fato é que as 11 parcelas recolhidas representaram o montante devido; ainda, que corrobora à atitude, o fato de que o TJESP não se insurgiu sobre a questão.

Também anotou que o saldo de precatórios de 2015 referia-se a responsabilidades de mapa do exercício de 2016.

Sobre o último ponto, disse que os resultados da execução orçamentária e financeira não são frutos de desmandos administrativos, mas resultado da redução da receita, aumento da despesa ocasionado pela inflação, gastos elevados na saúde – inclusive pela judicialização, revisão geral dos vencimento, bem como, herança de dívidas de curto prazo.

Enfim, reconhecendo que houve agravamento do déficit financeiro, negou que tenha sido em função das ações praticadas pelo Gestor; e, ainda sobre o ponto, anotou que a alteração orçamentária não incorreu em nenhuma ilegalidade, uma vez que autorizada por leis específicas.



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



Arrematou a peça pedindo pelo provimento do apelo.

A análise dos aspectos orçamentário e financeiros pelo setor próprio da Assessoria Técnica resultou em opinião pela manutenção do r. parecer desfavorável às contas (fls. 278/279).

A Assessoria Técnica, no que toca aos cálculos sobre as despesas com pessoal, procedeu a análise detida do conteúdo dos autos e ratificou os percentuais destacados no r. voto combatido (fls. 280/284).

Sob o aspecto jurídico a Assessoria Técnica conferiu a tempestividade do recurso, consoante contagem em dias corridos e suspensão do expediente nos dias 13, 14 e 21/04, bem como do dia 01.05.

No mérito, igualmente posicionou-se pelo não provimento do apelo, opinião aquiescida pela i. Chefia de ATJ (fls. 285/292).

O d. MPC também se posicionou em desfavor do apelo (fls. 293/298).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/02/2018

ITEM 028

Processo: TC-2420/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE BERNARDES

Responsável: Júlio Omar Rodrigues – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 22.04.15

Substituto: José Lúcio Cauneto – Prefeito Municipal

Período: 23.04 a 31.12.15

Assunto: Contas anuais do exercício de 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Paulo Rogério Kuhn Pessoa – OAB/SP 118.814, Eduardo Foglia Villela – OAB/SP 286.109, Camila Matheus Giacomelli – OAB/SP 270.968

(Expedientes que acompanham: TC-2420/126/15)

Aplicação total no ensino	25,11% (mínimo 25%) – ajuste ATJ
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,67% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	95,89% (deficiência R\$ 225.546,96)
Investimento total na saúde	20,06% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	4,42% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,54% (limite 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamentos durante o período
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,50% - (R\$ 569.239,16)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 4.573.294,09)

C+	i-EGM	Resultado
----	-------	-----------

Porte Pequeno
Região Administrativa de Presidente Prudente
Quantidade de habitantes 13.650

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,



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



Em preliminar,

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

Igualmente guarda tempestividade, consoante contagem em dias corridos e exclusão dos dias de suspensão do expediente.

Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.

Mérito

Antes de adentrar no mérito das questões combatidas, considerando que o Recurso fora interposto por apenas um dos Responsáveis pelo período, anoto que em face dos princípios da unidade e anualidade, as contas são apreciadas dentro do exercício fiscal, com avaliação da execução orçamentária e financeira do período, sob a ótica do planejamento, transparência e responsabilidade, de tal sorte que não há como, eventualmente, fracionar a gestão, porquanto o resultado traduzido no parecer exarado se estende a todos os Gestores.

Superada esse ponto, reflito que as razões de recurso apresentadas pelo Recorrente não merecem ser acolhidas, consoante unanimidade nas opiniões expressas na instrução da matéria.

a) O quadro elaborado pela fiscalização indicou que o Município é daqueles que mais recebem recursos do FUNDEB, 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.

No caso, foram retidos R\$ 4.621.750,01, em contraposição ao recebimento de R\$ 5.480.911,37 – os quais, somados às receitas de aplicações financeiras, atingiram R\$ 5.492.594,04.

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.



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



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.

Mas a instrução da matéria revelou que o Município aplicou validamente R\$ 5.267.047,08 das receitas do FUNDEB, ou seja, limitada a 95,89%, de tal sorte descumprindo os termos da Lei 11.494/07.

Em detalhamento, a instrução da matéria pela Assessoria Técnica confirmou a glosa sobre R\$ 225.546,96 – 4,11% - os quais indicam a proporção da deficiência na aplicação dos recursos, exatamente porque havia restos a pagar não quitados até 31.03 do ano seguinte (R\$ 186.450,90 – FUNDEB/60% e R\$ 39.096,06 – FUNDEB/40%).

Os argumentos sobre a utilização de recursos para a quitação de restos a pagar de período distinto não são válidos.

Primeiro porque há proibição expressa da prática pelo Ministério da Educação, em Cartilha de perguntas e respostas divulgada, nos seguintes termos:

5.4. Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercício 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.

Depois, não obstante a falta de apresentação de documentação convincente às razões apresentadas, há evidente falha da Administração ao deixar de distinguir as contas de um e outro período, conforme sistemática difundida pela edição do Comunicado SDG 7/09 – publicado junto ao DOE de 21.03.09.

In verbis:



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



“COMUNICADO SDG 7/09

O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007.

Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida”

Nesse sentido, permanece o ponto que sustentou a rejeição das contas.

b) Prosseguindo, no que se refere às despesas com pessoal foi constatado que o Município encerrou o exercício acima do teto fiscal, fixando-se em 56,54% da RCL.

Mais do que isso, vinha do limite prudencial e manteve-se acima do teto desde o 2º quadrimestre do período examinado; conquanto, permaneceu nessa situação durante o 1º quadrimestre/16 ainda.

3º quadr/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15	1º quadr/16
51,11%	53,51%	54,93%	56,54%	59,10%

Contribuiu à aferição da situação de precariedade no cumprimento da norma fiscal a somatória de despesas aferidas pela fiscalização, a título de substituição de mão de obra, de forma crescente durante o exercício.

Justificativas pela concessão de revisão da remuneração dos servidores não são válidas, uma vez que, mesmo diante do direito à revalorização do poder de compra da moeda, a aplicação dos índices deve ser sopesada às condições de caixa da entidade; e, de outra ponta, há um rito definido de redução de despesas com pessoal, não seguido pela Administração.

Além disso, é possível dizer da falta de moderação no preenchimento do quadro funcional, na medida em que a Municipalidade nomeou 27 servidores em comissão, onde vários se encontravam em questionável cumprimento à exceção constitucional para a investidura.

Desse modo, não houve movimento válido à reversão do quadro fiscal, conquanto a Administração, dentro das regras impostas pela LC 101/00 deveria ter procedido a redução - mesmo diante do benefício aplicado pelo art. 66 da LRF, de pelo menos de 1/3 do excesso até o final do 1º quadr/16.



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



Ao contrário, registrou-se o aumento crescente desde o 1º quadrimestre/15, de tal sorte que o ponto não pode ser relevado.

c) Não houve recolhimento das parcelas de encargos sociais devidas no mês de dezembro e 13º salário – parte patronal e servidores, somente vindo a ser quitadas em 10.05 e 15.06.16, com acréscimos de R\$ 24.353,75 e R\$ 25.378,34.

O Recorrente explicou que procedeu a opção pelo não recolhimento dos encargos, privilegiando a quitação da folha de servidores.

Evidente que a prática foi resultante da falta de planejamento e execução transparente e responsável durante todo o exercício, posto que na medida em que se verificava que as receitas não se realizavam, a Administração deveria ter cumprido regras predeterminadas na LDO ao contingenciamento das despesas antes eleitas.

Logo, a falta de recolhimento de encargos sociais, que possuem natureza tributária / previdenciária não está dentro do âmbito de discricionariedade do Gestor.

Agrava a situação o fato de que o Município também se fez valer do parcelamento de débitos pertinentes às competências 12/14, bem como 07 e 08/15, demonstrando claramente o financiamento de suas necessidades de caixa por meio do descumprimento de obrigação legal.

Enfim, obrigava-se a Administração aos ditames da LDO, no roteiro de contingenciamentos traçados pela Câmara Municipal, em cumprimento do princípio da legalidade estrita, imposta à Administração Pública pelo art. 37, caput, da CF/88.

Desse modo, bem marcada a falta de apego ao ordenamento fiscal vigente.

Em somatória, o Manual desta Corte, intitulado “O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DOS PREFEITOS”, em meio ao capítulo sobre “AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL”, fez expresse destaque à “FALTA DE REPASSE PREVIDENCIÁRIO”, in verbis:

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº. 9.983, de 2000).



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



Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.

d) Quanto aos precatórios a instrução indicou que o Município encontrava-se no regime especial anual e havia deixado de pagar importâncias devidas nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 – em montante de R\$ 754.751,10, obrigando-se a parcelamento firmado com o E.TJESP, para solução da dívida em 27 meses.

Somou-se ao pacto a parcela de 2014 – em valor de R\$ 445.100,97.

Aqui de início já se observa a dificuldade da Origem em cumprir os termos da EC 62/09, obrigando-se ao compromisso firmado com o TJESP, sendo que em 2015 – período examinado – houve quitação de apenas 11 parcelas, ficando em aberto, inclusive em relação ao empenho, a pertinente a novembro/15.

Às justificativas apresentadas não veio agregada autorização do órgão gestor da dívida de precatórios para a suspensão daquele pagamento.

Ao contrário, a inspeção noticiou que a resistência ao pagamento de requisitórios de baixa monta demandou o sequestro de contas bancárias, situação que a Origem já havia experimentado no exercício anterior.

Logo, a gestão da dívida de precatórios se mostrou irregular e distante dos preceitos estabelecidos pela EC 62/09 ou mesmo pelo acordo firmado com o Judiciário Paulista.

e) Finalmente, em relação à execução orçamentária e financeira, podem ser resumidas em fatos que houve retração da RCL em 0,51%; no entanto, o excesso de arrecadação – 20,69% - expôs a falta de retrato da peça orçamentária em relação às reais condições do Órgão, desse modo trazendo prejuízos aos projetos e atividades que deveriam ser atingidos por políticas públicas adequadas às necessidades da comunidade local.

Digo isso em razão de que o orçamento mitigado à potencialidade arrecadatória induz ao desacerto na distribuição de recursos pelos setores.



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



Além disso, é capaz de permitir a abertura de créditos adicionais sem maior rigor na sua destinação, a exemplo de que, no caso concreto, a alteração orçamentária atingiu 59,07%, descaracterizando a peça inicial.

Não obstante o resultado da execução orçamentária ter atingido déficit de 1,50% (R\$ 569.239,16), em muito contribuiu para a manutenção do déficit financeiro de R\$ 4.573.294,09.

Esse saldo negativo foi bastante expressivo, uma vez que representou quase 46 dias de arrecadação da RCL.

E, no mesmo sentido, a demonstração de insolvência ficou patente pela falta de possibilidade de quitação da dívida de curto prazo, diante do índice 0,37 – ou seja, significando que para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,37 centavos disponíveis à sua quitação.

Igualmente não é possível a relevação do ponto.

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 PRESIDENTE BERNARDES.

É como voto.