



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



04-04-18

SEB

=====

42 TC-002223/026/15

Município: Penápolis.

Prefeito: Célio José de Oliveira.

Exercício: 2015.

Requerente: Prefeitura Municipal de Penápolis.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 30-05-17, publicado no D.O.E. de 23-06-17.

Advogados: José Carlos Borges de Camargo (OAB/SP nº 67.751), Luís Henrique de Almeida Leite (OAB/SP nº 147.823), Amabel Cristina Dezanetti dos Santos (OAB/SP nº 103.050) e outros.

Acompanham: TC-002223/126/15 e Expedientes: TC-000973/001/15, TC-033095/026/15, TC-036817/026/15 e TC-038228/026/15.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS**, representada por seu advogado¹, contra a r. decisão da C. Primeira Câmara², que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas relativas ao exercício de 2015.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) Aplicação de apenas 99,44% dos recursos do FUNDEB, desatendendo o disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07;

b) Resultados contábeis deficitários (orçamentário correspondente a R\$ 5.746.558,36 - 3,96% e financeiro de R\$ 3.442.252,91), em desacordo com o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Elevado percentual de abertura de créditos adicionais (85,76% da despesa inicialmente fixada), em contrariedade às disposições dos artigos 29 e 30 da Lei federal nº 4.320/64;

d) Superação do limite de despesas com Pessoal (55,82% da

¹ Dr. José Carlos Borges de Camargo (OAB/SP nº 67.751), procuração à fl. 306.

² Prolatado em Sessão de 30-05-17, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Cristiana de Castro Moraes (fls. 397/433).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



RCL), em desacordo com o limite previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF e;
e) Insuficiente pagamento de precatórios.

1.2 Inconformada, a **Recorrente** (fls. 434/447) sustentou que ocorreram diversas despesas em razão do cumprimento de dois Termos de Ajustamento de Conduta firmados pela administração anterior e homologados pelo Poder Judiciário, a saber: um, com o Ministério Público do Estado, objetivando a abertura de vagas nas creches municipais; e outro, com o Ministério Público do Trabalho, para contratação de funcionários que anteriormente eram empregados de empresa interposta.

Além disso ocorreu o pagamento de diferenças salariais, bem como para o combate ao surto de dengue, em razão da decretação de estado de emergência no Município - Decreto nº 4.817/2015.

Assim, para atender esses gastos extraordinários, foi necessária a abertura de créditos adicionais, os quais acabaram influenciando diretamente nos resultados apurados e na superação do limite de despesas com pessoal.

No que concerne ao FUNDEB, informou que a princípio acreditou ter aplicado a totalidade dos recursos e que, apenas após rigorosa análise da fiscalização, tomou conhecimento quanto à diferença de 0,56% (pouco mais de R\$ 120.000,00), ressaltando que referida impropriedade decorreu de erros administrativos, praticados sem dolo e sem intenção de desvio de finalidade, motivo pelo qual entendeu, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade insculpidos na Constituição Federal, que o montante faltante é insignificante.

Afirmou que os precatórios não foram quitados em sua totalidade em razão da situação financeira caótica em que se encontrava o Município, não devendo isso ser caracterizado como ato de má-fé, improbidade ou imprudência do gestor, tanto que já houve acordo realizado com o Tribunal de Justiça de São Paulo para parcelamento da dívida.

Por fim, defendeu que todos os demais aspectos relevantes concernentes às contas foram cumpridos, motivo pelo qual requereu o conhecimento e provimento do recurso interposto.

1.3 Instada (fl. 449), a **Unidade de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 450/454) assim se manifestou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



No tocante às “Despesas com Pessoal”, consignou que não procedem as alegações da Recorrente de que o aumento do número de servidores decorreu da realização dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pela administração anterior, uma vez que as contas agora em análise correspondem ao terceiro ano de seu mandato.

Verificou que, com a criação de novas vagas na creche municipal, se por um lado houve a necessidade de contratar mais funcionários, por outro consequentemente o ocorrido acabou gerando também um acréscimo na receita do FUNDEB e outras transferências vinculadas à Educação em prol do Município.

Entendeu que a suscitada situação de emergência muito pouco poderia ter refletido no resultado final dos gastos com pessoal uma vez que correspondeu a apenas 60 (sessenta) dias do início de 2015 e o respectivo Demonstrativo da Despesa acostado (fl. 191) evidencia que houve aumento no decorrer de todos os quadrimestres.

Desta forma, manteve a despesa de pessoal apurada em 55,82% da RCL ao final do exercício, ressaltando que não houve a recondução dos gastos prevista no artigo 66 da LRF.

Quanto aos “Recursos do FUNDEB”, frisou que a irregularidade advém de valor não aplicado e/ou sem comprovação de que fora utilizado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, em consulta ao relatório da fiscalização das contas do exercício de 2016 (eTC-004317/989/16), não deparou com a indicação de eventual utilização da parcela diferida no primeiro trimestre de 2016 e reiterou o percentual apurado no voto ora combatido, de aplicação de 99,44% dos recursos do FUNDEB, resultando na deficiência de R\$ 123.115,95 (0,56%) em face da não utilização da parcela diferida (R\$ 44.575,03) e da impugnação de despesas pertinentes a servidores da educação em desvio de função nos valores de R\$ 39.062,83 (FUNDEB 60%) e R\$ 39.478,09 (FUNDEB 40%).

As **Unidades de Economia** (fls. 455/456) e **Jurídica** (fls. 457/460) constatarem que a Recorrente não encartou aos autos documentação apta a modificar a decisão originária, motivo pelo qual se manifestaram pela **improcedência** do pedido de reexame.

A **Chefia** (fl. 461) acompanhou a manifestação de suas Unidades Técnicas pelo **não provimento** do pedido de reexame,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



mantendo-se o v. parecer desfavorável às contas em apreço, inclusive as recomendações e determinações exaradas.

1.4 De igual modo o **Ministério Público de Contas** (fls. 462/464) opinou, em preliminar, pelo **conhecimento** do pedido e, no mérito, pelo seu **não provimento**.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 23-06-17, de sorte que o recurso interposto em 10-07-17 (fls. 434/447) é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, **voto pelo conhecimento**.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

No que se refere ao FUNDEB, houve a inobservância do disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, uma vez que foi constatada a aplicação de 99,44%³ dos recursos no exercício de 2015.

A deficiência se deu em razão da ausência de utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2016 no valor de R\$ 44.575,03, bem como pela impugnação de despesas referentes a servidores da Educação

³ Informações às fls. 194/200 dos autos:

Total das Receitas do FUNDEB	R\$ 21.985.084,86	100%
FUNDEB – DESPESAS:		
Despesas com Magistério (FUNDEB 60%)	R\$ 17.111.490,14	
(-) Gasto com servidora em desvio de função	(R\$ 39.062,83)	
(=) Total de Despesas Líquidas com Magistério	R\$ 17.072.427,31	77,65%
Demais Despesas (FUNDEB 40%)	R\$ 4.829.019,69	
(-) Gastos com servidores em desvio de função	(R\$ 39.478,09)	
(=) Total das Demais Despesas Líquidas	R\$ 4.789.541,60	21,79%
Total das Despesas com Recursos do FUNDEB	R\$ 21.861.968,91	99,44%
Deficiência apurada na aplicação do FUNDEB	(R\$ 123.115,95)	0,56%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



em desvio de função nos montantes de R\$ 39.062,83 (FUNDEB 60%) e R\$ 39.478,09 (FUNDEB 40%), totalizando R\$ 123.115,95 (0,56%).

A Recorrente, após admitir a falha, solicitou sua relevação por considerar o valor irrisório.

A Unidade de Cálculos da ATJ, em consulta ao relatório da fiscalização das contas do exercício de 2016 (eTC-004317/989/16), não deparou com a indicação de eventual utilização da parcela diferida no primeiro trimestre de 2016 e reiterou o percentual apurado no voto ora combatido.

A Recorrente não trouxe documentação que comprovasse a aplicação do saldo remanescente no primeiro trimestre de 2016. Assim, não há nos autos elementos capazes de motivar a revisão dos cálculos da aplicação dos recursos do FUNDEB acolhidos em primeira instância, restando comprovado que a aplicação final alcançou **99,44%** do montante efetivamente recebido no exercício de 2015, em desacordo com o disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

3.2 Em relação aos “**Resultados Econômico-Financeiros**”, a Fiscalização (fl. 157) apurou que, embora o Município tenha apresentado excesso de arrecadação da ordem de R\$ 52.055.302,39 (55,97% da receita prevista de R\$ 93.000.000,00), ainda assim o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 5.746.558,36 (3,96% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 145.055.302,39).

Compensando-se o superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 2.397.699,17, o déficit orçamentário ajustado resultou em R\$ 3.348.859,19, ou seja, **2,31%**.

Já o resultado financeiro foi deficitário em R\$ 3.442.252,91. Sobre referido déficit, a jurisprudência desta E. Corte admite a seguinte análise: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*. No caso em tela, o déficit financeiro representou 07 (sete) dias de arrecadação da RCL⁴.

Ainda que os resultados orçamentário e financeiro se encontrem em patamares toleráveis por este E. Tribunal, não houve rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

⁴ RCL de 2015 = R\$ 162.683.832,97 : 12 meses : 30 dias = R\$ 451.899,54, que equivale a dia de arrecadação.

Resultado Financeiro de 2015 = R\$ 3.442.252,91 : R\$ 451.899,54 = 7,62 dias de arrecadação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Isto porque a Fiscalização, desde 2011, vem apontando que o Município não considera em seu orçamento as arrecadações dos três últimos exercícios, desatendendo o disposto nos artigos 29 e 30 da Lei federal nº 4.320/64, conforme a seguir exposto:

Exercício	Receita Estimada	Receita Arrecadada	Excesso	%
2011	75.000.000,00	101.084.001,26	26.084.001,26	34,77
2012	78.000.000,00	110.349.433,79	32.349.433,79	41,47
2013	81.000.000,00	124.372.619,39	43.372.619,39	53,54
2014	85.000.000,00	135.218.838,91	50.218.838,91	59,08
2015	93.000.000,00	145.055.302,39	52.055.302,39	55,97

Ao produzir excesso de arrecadação irreal, em razão da subavaliação da receita estimada, ao invés de se adequar às recomendações desta E. Corte, o Executivo acabou ocasionando diversas aberturas de créditos adicionais, que alcançaram o percentual de **85,76%** da despesa inicialmente fixada, desfigurando a peça orçamentária aprovada pelo Legislativo e transformando-a em mera peça de ficção.

Desta forma, restou comprovado que o Município apresentou planejamento orçamentário deficiente, em contrariedade ao disposto no artigo 1º, § 1º, da LRF, motivo pelo qual deve ser mantida a falha apontada.

Convém lembrar que situações semelhantes já foram reprovadas por esta Corte, conforme decisões proferidas nos autos dos TC's 000637/026/14, 002288/026/15 e 002143/026/13⁵.

⁵ TC-000637/026/14 – Prefeitura Municipal de Pracinha, Sessão do Tribunal Pleno de 10-05-17. Pedido de Reexame Não Provido, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

TC-002288/026/15 – Prefeitura Municipal de Angatuba, Sessão da Segunda Câmara de 28-11-17, Parecer Desfavorável, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

TC-002143/026/13 – Prefeitura Municipal de Campina do Monte Alegre, Sessão do Tribunal Pleno de 11-05-16, Pedido de Reexame Não Provido, de minha Relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



3.3 Contribuiu também para a emissão de parecer desfavorável a superação do limite das despesas com Pessoal, cujo percentual atingiu 55,82% da RCL, em desacordo com o limite previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF.

A Recorrente alegou que tal percentual foi influenciado por diversas outras despesas, tais como o cumprimento de dois Termos de Ajustamento de Conduta, pagamento de diferenças salariais e combate a surto de dengue.

Não há como acolher as justificativas apresentadas, uma vez que a Prefeitura nem sequer tomou as medidas cabíveis visando conter tais gastos, ao contrário, durante o exercício examinado a Fiscalização apurou que foram realizadas 167 admissões, desatendendo as vedações previstas no artigo 22 da referida Lei Fiscal.

Por fim, importante anotar que não houve a recondução dos gastos prevista no artigo 66 da LRF, tendo em vista que a despesa de pessoal se manteve acima do limite máximo de 54% durante todos os quadrimestres do exercício seguinte, conforme indicou o relatório da Fiscalização sobre as contas de 2016 (eTC-004317/989/16: 1º quadrim. – 55,51%; 2º quadrim. - 55,30%; 3º quadrim. – 54,40%), em descumprimento ao disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF.

3.4 Persiste também a irregularidade verificada quanto aos pagamentos dos precatórios.

A Fiscalização apontou que a Prefeitura, de forma recorrente, vem depositando valores a menor ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tanto que acabou sofrendo sequestro nos montantes de R\$ 210.466,56 e R\$ 4.014,53 (fls. 220 e 222), em razão do descumprimento de acordo firmado e pelo não pagamento dos requisitórios de pequena monta, indicando a necessidade de aperfeiçoamento do acompanhamento e controle das ações judiciais.

A Recorrente noticiou não ter quitado a totalidade dos precatórios devido à situação caótica em que se encontrava o Município, porém realizou parcelamento desses débitos com o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Tendo em vista o princípio da anualidade (artigos 165, III e § 2º, e 167, I, ambos da Constituição Federal, e 2º e 34 da Lei Federal nº 4.320/64), essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



falha, por si só, é grave o suficiente para a rejeição das contas.

Dessa forma, não há reparo a ser feito na decisão combatida acerca da matéria.

3.5 Diante do exposto, acolho as manifestações da ATJ e MPC e voto pelo **desprovemento do Pedido de Reexame**, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 04 de abril de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO