



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



28-11-18

SM

=====

95 TC-002444/026/15

Município: Santos.

Prefeito: Paulo Alexandre Pereira Barbosa.

Exercício: 2015.

Requerente: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 28-11-17, publicado no D.O.E. de 20-02-18.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Vera Stoicov (OAB/SP nº 70.752), Agostinha Ambrósia Ferreira de Souza (OAB/SP nº 140.338), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226), Adriana Albertino Rodrigues (OAB/SP nº 194.899), Silas Muniz da Silva (OAB/SP nº 234.859) e outros.

Acompanham: TC-002444/126/15 e Expedientes: TC-001641/026/16, TC-006076/026/16, TC-015634/026/16, TC-002153/026/17, TC-008909/026/16, TC-017325/026/17 e TC-018903/026/16.

Procuradores de Contas: Thiago Pinheiro Lima e Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

=====

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS DE PREFEITURA. RESULTADOS ECONÔMICO-FINANCEIROS. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB.

1. Déficit orçamentário, parcialmente amparado por superávit financeiro de exercício anterior, e que, após ajuste feito pela devolução do saldo de duodécimo, resulta em 4,62%, pode ser relevado por se encontrar em patamar tolerável por esta Corte.
2. A importância não aplicada dos recursos do FUNDEB, equivalente a 0,06% do total arrecadado, se for de pequena monta, poderá ser relevada, todavia deverá ser destinada ao setor da Educação, no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.
3. Recurso desprovido.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo



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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de decisão da C. Primeira Câmara¹, que emitiu parecer favorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS**, relativas ao exercício de 2015, com recomendações.

1.2 Em suas razões (fls. 604/617), o **Recorrente** ressaltou que o conjunto das graves irregularidades apuradas demonstra que as contas não merecem o beneplácito desta E. Corte.

Nesse sentido arrolou principalmente as excessivas alterações orçamentárias os resultados econômico-financeiros negativos, a falta de aplicação da integralidade dos recursos do FUNDEB no exercício, a ausência de transparência no registro de dados contábeis e as contratações indevidas de pessoal, aliadas à reincidência sistemática em desacertos cometidos pela Administração, em desobediência às determinações expedidas por esta Corte.

Em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB, sustentou que a Lei federal nº 11.494/07 (artigo 21, § 2º) autoriza a utilização de, no mínimo, 95% dos recursos recebidos no exercício financeiro em que forem creditados, devendo o valor restante ser aplicado no primeiro trimestre do exercício seguinte, procedimento este não observado pela Municipalidade.

Ressaltou que, embora a decisão recorrida considere diminuto o valor não aplicado de R\$ 74.367,01, a falha apontada é grave, tanto que figura entre os motivos que ensejam a emissão de parecer desfavorável, conforme dispõe o Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (pág. 18).

No que concerne aos “Resultados Econômico-Financeiros”, afirmou que, a despeito de se reconhecer a existência de precedentes desta E. Corte que relevem o déficit orçamentário inferior a um duodécimo da Receita Corrente Líquida, no seu entender o mesmo configura-se aceitável somente quando amparado integralmente em superávit financeiro do exercício anterior, assim como preceitua o Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, editado por esta E. Corte.

¹ Prolatado em Sessão de 28-11-17, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Cristiana de Castro Moraes (fls. 573/603).



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



Assim, como o déficit orçamentário atingiu (R\$ 226.876.795,00), o superávit financeiro de 2014, no montante de R\$ 161.971.862,32, restou insuficiente para cobertura daquele. Portanto, as contas não merecem o beneplácito deste E. Tribunal.

Ainda sob o aspecto orçamentário, observou que o elevado percentual de alterações no orçamento (R\$ 635.792.955,82, ou seja, 31,07%) tem se repetido nos últimos exercícios, mesmo a Prefeitura sendo devidamente alertada por 04 (quatro) vezes, em desrespeito à sua própria lei orçamentária, uma vez que excedeu o limite de 20% autorizado para abertura de créditos suplementares.

Em relação ao resultado financeiro, embora tenha sido superavitário (R\$ 19.590.889,17), houve um decréscimo de 87,90% em relação ao exercício anterior, demonstrando claramente a situação de vulnerabilidade da Municipalidade.

Destacou ainda a ocorrência de acréscimo na dívida ativa em 15,86%, enquanto a taxa de recebimento diminuiu em 17,56%, podendo a Administração utilizar-se de outros meios de cobrança de débitos, seguindo roteiro da “Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais” e lançar mão da cobrança extrajudicial.

Por esse motivo, observou que não restou esclarecido até que ponto referido resultado decorreu da lentidão do Poder Judiciário ou da sistemática adotada pela Prefeitura para a inscrição dos débitos. Além disso, não houve o provisionamento de eventuais perdas da dívida ativa, apontamento este que vem sendo recorrente desde as contas do exercício de 2014 (TC-000352/026/14).

Frisou também que agrava a situação das contas o descumprimento de recomendações expedidas por este E. Tribunal no que diz respeito ao quadro funcional, uma vez que remanescem as contratações de pessoal e serviços autônomos com as mesmas características, ou seja, em detrimento da realização de concurso público, em franco e continuado desatendimento ao comando do artigo 37, II, da Constituição Federal e da Lei municipal nº 650/90, que prevê a contratação por prazo determinado por até dois anos.

Diante deste cenário, deve ser reconhecida a desídia do Executivo em cumprir as determinações impostas por esta E. Corte e a inobservância a princípios essenciais norteadores da boa administração,



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



tais como a transparência e a isonomia em atos praticados, que levaram à ineficiência na gestão dos recursos públicos.

Ante o exposto, requereu a procedência do pedido de reexame, bem como a imposição de multa, à margem do parecer, nos termos do artigo 104, II e VI da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

1.3 Devidamente notificado, o **Prefeito Paulo Alexandre Pereira Barbosa** (fls. 624/651) apresentou suas contrarrazões ao pedido de reexame, sustentado que, ao final do exercício, o valor restante não aplicado no FUNDEB correspondeu a R\$ 4.367,01 e não R\$ 74.367,01, como apontado pelo Ministério Público de Contas.

Segundo expôs, houve apenas um lapso contábil em não apropriar-se em janeiro de 2016 do respectivo valor como superávit financeiro de 2015, sendo este utilizado como despesa corrente. Contudo, o recurso foi integralmente aplicado, em cumprimento ao mandamento legal.

Em relação ao déficit orçamentário verificou a ocorrência de inconsistências entre os dados da Prefeitura e os do Sistema Audeps, uma vez que o valor efetivamente apurado foi de R\$ 183.456.382,59 e não R\$ 226.876.795,00 (documentação anexa, fls. 644/645), o qual foi parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, da ordem de R\$ 161.971.862,32. Assim, a diferença (R\$ 21.484.520,20) corresponde a menos de 05 (cinco) dias de arrecadação.

Alegou que as alterações orçamentárias se encontravam devidamente amparadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Verificou que o saldo de restos a pagar de precatórios, que efetivamente já se encontravam quitados no exercício, constou como dívida de curto prazo. No entanto, a demora no encaminhamento da respectiva relação dos pagamentos, pelo Tribunal de Justiça, impediu as baixas contábeis e acabou distorcendo o total da dívida de curto prazo.

Sobre o saldo da dívida ativa, ressaltou que cerca de 30% dele são débitos de empresas arrendatárias do Porto de Santo, que não recolheram o IPTU por estarem com ações judiciais pendentes na Justiça contra a cobrança do tributo, as quais poderão ser equacionadas nos próximos exercícios em virtude de parecer do STF, que deu ganho de causa ao Município em ação similar em áreas ocupadas pela Petrobrás.

No que se refere ao Quadro de Pessoal, alegou que a



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



Prefeitura não mantém mais os contratados temporários por meio da Lei Municipal nº 650/1990.

Por fim, informou que todas as recomendações expedidas nas contas dos exercícios de 2012 a 2014 foram prontamente atendidas, devendo ser mantida a r. decisão originária.

1.4. Instado, o **Setor Especializado da Assessoria Técnico-Jurídica** (fl. 653) reiterou os cálculos elaborados em sua manifestação anterior (fls. 562/565).

A **Unidade de Economia** (fls. 654/655) e sua **Chefia** (fl. 656) se manifestaram, em preliminar, pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **não provimento** do apelo, mantendo-se o v. parecer favorável à aprovação das contas em apreço, inclusive as recomendações e determinações previstas.

1.5 Os autos retornaram ao **Ministério Público de Contas** (fls. 657/659), que endossou a manifestação ofertada pela 1ª Procuradoria de Contas pelo **conhecimento** e **provimento** do pedido de reexame.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 20-02-18 (fls. 602/603) e o recurso interposto em 16-02-18 (fl. 604). Assim, em homenagem ao princípio da celeridade processual, é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1. As razões apresentadas não têm potencial para infirmar a decisão combatida.

Os “Resultados Econômico-Financeiros” indicam que a Prefeitura apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 279.678.284,96 (12,90% da receita prevista de R\$ 2.168.223.462,89). Igualmente deficitária foi a execução orçamentária cujo resultado



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



alcançou R\$ 245.835.767,36 (13,02% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 1.888.545.177,93).

No entanto, conforme constou da r. decisão originária, devem ser excluídos desses cálculos o valor de R\$ 18.958.972,76 referente à devolução do saldo de duodécimos e a importância de R\$ 161.971.862,32, que foi o superávit financeiro do exercício anterior.

Com estes ajustes, o déficit orçamentário representou R\$ 64.904.932,29, ou seja, **3,44%** da receita efetivamente arrecadada, portanto, dentro dos parâmetros aceitáveis por esta Corte de Contas, por ser passível de reversão nos exercícios seguintes.

Em que pese a situação orçamentária deficitária execução acima mencionada, o resultado financeiro foi superavitário em R\$ 19.590.889,17.

Muito embora o déficit orçamentário mereça atenção por parte da Administração Municipal, neste caso, não constitui razão suficiente para comprometer a íntegra das contas.

Em relação ao exercício anterior, houve acréscimo de 15,86% no saldo da dívida ativa, que passou de R\$ 491.650.072,41 para R\$ 569.625.808,02, contudo as contrarrazões indicam que parte considerável deste saldo (30%) está judicializada e aguarda decisão do Poder Judiciário. Com isso, há que se reconhecer que a Administração vem adotando providências para cobrança de seus créditos.

Já a dívida de longo prazo decresceu 36,63% (de R\$ 461.268.235,95 em 2014 para R\$ 292.294.005,03 em 2015).

As alterações realizadas no Orçamento alcançaram o total de R\$ 635.792.955,82, equivalente a **31,07%** da despesa inicial prevista, não obstante a Lei municipal nº 3.076, de 12-12-14 (LOA), em seu artigo 5º, tivesse autorizado a abertura de créditos suplementares até o limite de 20%².

² **“Artigo 5º:** De acordo com o artigo 165, parágrafo 8º, da Constituição da República Federativa do Brasil, com o artigo 117, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, nos termos dos artigos 7º e 43º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964 e da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2.000, fica o Poder Executivo, compreendendo a Administração Direta e Indireta, dentro do montante estabelecido em seus respectivos orçamentos, autorizado a:

(...)

II - Abrir créditos suplementares até 20% (vinte por cento) do total da despesa autorizada. No caso da Administração Direta, entende-se por total da despesa autorizada a soma dos valores consignados nos órgãos municipais com exceção da Câmara Municipal”.



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



A despeito de ter ocorrido a superação do limite autorizado na Lei Orçamentária, esta falha, por si só, não tem potencial para fulminar a integralidade das contas, razão porque o alerta feito no voto condutor e acolhido pelo Colegiado de Primeira Instância, para aperfeiçoamento das futuras propostas orçamentárias e acompanhamento de sua execução, não merece reparo, pois tem caráter pedagógico e visa aprimorar a atuação administrativa naquele Município.

Por fim, a ocorrência do déficit orçamentário acima aludido não implicou descumprimento dos mínimos constitucionais e legais destinados à aplicação no Ensino (**26,05%**), Remuneração do Magistério (**87,18%**) e Saúde (**19,04%**), cujos percentuais superaram os índices estabelecidos.

Também merece destaque os investimentos realizados no período fiscalizado, que atingiram **11,83%** da RCL.

Nesse sentido foram as decisões proferidas nos TC's 002523/026/15 e 002648/026/15³.

3.2 Acerca dos recursos do FUNDEB, a aplicação atingiu 99,94% dos recursos recebidos, pendente de empenhamento R\$ 74.367,01, percentual ratificado pela ATJ.

A falha em questão também não constitui, por si só, motivo para rejeição das contas.

Isto porque o valor restante, da ordem de R\$ 74.367,01%, representa 0,06% do montante efetivamente gasto pelo Fundo (R\$ 129.692.315,88) e 0,004% da receita realizada no exercício em exame (R\$ 1.888.545.177,93). É, portanto, de pequena monta e autoriza a relevação da falha.

Não obstante, referida importância (R\$ 74.367,01) deverá destinada ao setor educacional, no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, tal qual constou do voto condutor da decisão originária.

³ TC-002523/026/15 – Contas da Prefeitura Municipal de Fernando Prestes, Primeira Câmara de 10-10-17, Relatora E. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-002648/026/15 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Tabapuã, Tribunal Pleno de 06-06-18, de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



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



Corroborando esse entendimento, trago à colação a decisão proferida nos autos do TC-002419/026/15⁴, da qual reproduzo o seguinte trecho de interesse:

“Destaco, porém, que a insuficiente aplicação decorreu exclusivamente das glosas efetuadas. Assim sendo, e considerando que a aplicação se situou acima do percentual de 95% exigido pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, essa falha pode ser relevada, em conformidade com a jurisprudência desta E. Corte de Contas³.

Deverá, todavia, a importância correspondente à parcela não aplicada, R\$ 1.396.574,84, ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, caso esses recursos ainda não tenha sido aplicados nessa mesma finalidade.”

³ TC-000235/026/09; TC-00028/026/09; TC-001084/026/11; TC-001487/026/12; TC-001762/026/12; TC-001427/026/12

3.3 Por fim, as demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que também possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

3.4 Diante do exposto, acolho a manifestação da ATJ e voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2018.

SILVIA MONTEIRO
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

⁴ TC-002419/026/15 – Contas da Prefeitura Municipal de Praia Grande, Segunda Câmara, sessão de 05-09-17, Relator Conselheiro Dimas Ramalho.