



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



05-12-18

SEB

=====

73 TC-002540/026/15

Município: Itaquaquetuba.

Prefeito: Mamoru Nakashima.

Exercício: 2015.

Requerente: Mamoru Nakashima, Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 28-11-17, publicado no D.O.E. de 14-12-17 e de decisão referente a Embargos de Declaração pela E. Primeira Câmara, em sessão de 27-02-18, publicada no D.O.E. de 29-03-18.

Advogados: Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Tatiana Baroni Sussa (OAB/SP nº 228.489), Rogério Cesar Gaiozo (OAB/SP nº 236.274), Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Rodrigo Gaiotto Aronchi (OAB/SP nº 236.957) e outros.

Acompanham: TC-002540/126/15 e Expediente TC-024385/026/17.

Procuradora de Contas: Renata Constante Cestari.

=====

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS DE PREFEITURA. APLICAÇÃO NO ENSINO E DOS RECURSOS DO FUNDEB. DÉFICIT FINANCEIRO. PRECATÓRIOS JUDICIAIS. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.

1. Com a aplicação de 24,55% no Ensino restou caracterizada a inobservância ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.
2. A aplicação de 99,77% dos recursos advindos do FUNDEB, sem a comprovação da utilização da parcela diferida até o final do 1º trimestre do ano imediatamente subsequente, contraria o artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei nº 11.494/07.
3. Déficit financeiro correspondente a 43 dias de arrecadação da RCL, supera o patamar tolerado por esta E. Corte e não comporta relevação.
4. Precatórios quitados em exercício posterior, não tem potencial para afastar a falha no período fiscalizado, por afrontar o princípio da anualidade das contas.
5. Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos, reconhecido pelo próprio Recorrente, resulta em contrariedade ao artigo 5º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93.
6. Recurso Desprovido.



1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **MAMORU NAKASHIMA, PREFEITO MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA**, contra a r. decisão da C. Primeira Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável² à aprovação das contas da **PREFEITURA**, relativas ao exercício de 2015, tendo em vista " *os resultados contábeis (déficit financeiro e as dívidas de longo e curto prazo); a falta de investimento mínimo no ensino global, equivalente a 24,50%; a aplicação de 99,77% dos recursos do Fundeb; o insuficiente depósito ao TJSP dos valores destinados ao pagamento dos precatórios judiciais; e a desobediência à ordem cronológica de pagamentos*".

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 901/917) iniciou seu arrazoado lembrando que, apesar das dificuldades enfrentadas no exercício de 2015, em decorrência da grave crise financeira que assolou o país, "a Fiscalização, a par das ocorrências desfavoráveis, também confirmou aspectos positivos e de extrema relevância para o acurado exame da matéria"³, razão pela qual requer que tais pontos sejam levados em consideração no exame da matéria.

Quanto ao déficit financeiro, aduziu que "o exercício de 2015, marcado por grave crise econômica, ainda assim apresentou resultado financeiro positivo em relação ao exercício anterior - superávit de 17,72% [...] o que traduz redução de R\$ 12.981.041,97 da dívida histórica do

¹ Prolatada 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. 854/884).

² Com recomendações e determinação para formação de autos próprios, para tratar da execução contratual dos ajustes nºs 182/15 e 283/15, matéria abordada no item C.2.3 do Relatório da Fiscalização.

³ Neste sentido, destacou os seguintes pontos favoráveis:

- Obediência aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Superávit da execução orçamentária de 0,08%;
- Investimentos realizados no patamar de 4,77%;
- Despesa com pessoal de 49,80%, dentro do limite legal;
- Aplicação na saúde do percentual de 22,07%;
- Aplicação de 95,15% dos recursos do FUNDEB no próprio exercício;
- Aplicação de 64,48% do FUNDEB na valorização do Magistério.



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



Município, quantia rigorosamente expressiva", destacando, ainda, que "o exercício de 2015 apresentou superávit patrimonial na ordem de 52,07% em relação a 2014, índice igualmente expressivo, que labora em favor do Recorrente", adotando o mesmo comparativo referente à queda de 21,08% da dívida de curto prazo.

No tocante ao incremento das obrigações de longo prazo, afiançou que *"buscou regularizar a dívida [contraída junto ao INSS e ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Itaquaquecetuba] - arrolada de forma inadvertida e descompromissada pelas gestões anteriores", pois, "ao aderir ao parcelamento instituído por lei específica, assegurou inquestionáveis benefícios ao Município", rememorando que, "no caso dos precatórios, há um acordo para depósito mensal a favor do Tribunal de Justiça que está sendo feito regularmente, [porém] a amortização da dívida só é feita quando há a comunicação do Tribunal para baixa do pagamento".*

Passando às aplicações no ensino global, sustentou que *"devem integrar as despesas de aplicação no ensino aquelas realizadas com pessoal em desvio de função quando em atividade compatível com a manutenção e desenvolvimento do ensino", o que, a seu ver, "é conclusão lógica e necessária, decorrente da própria 'ratio legis' da norma do art. 71, inc. VI, da Lei 9.394/96".*

Neste sentido, mencionou que *"servidores municipais (vigias), no exercício de 2015, comprovadamente ativaram-se em atividades próprias da manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que não inseridos na folha de pagamento da educação", devendo tais despesas, no montante de R\$ 1.435.570,35, "compor a soma da aplicação do mínimo constitucional", eis que "em 27/11/2017, em sede de memoriais, o Recorrente providenciou a juntada aos autos das fichas de controle e frequência dos vigias que executaram atividades em prol da manutenção do ensino, fornecidas pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana", o que "fará com que as despesas próprias em educação atinjam o total de R\$ 73.608.481,04, equivalente a 25,03% da receita, atendendo o mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição Federal".*

Declarou que referido elemento *"não mereceu a devida atenção, tanto assim que o voto condutor do parecer prévio não fundamentou os motivos da não inclusão da despesa", asseverando que*



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



"o 'decisum' padecerá de vícios de nulidade, [já que] não se considera fundamentada a decisão que 'não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador', conforme dispõe o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil", solicitando também "a inclusão das despesas do pagamento PASEP, conforme Deliberação TC-A-023996/026/15".

Em relação às aplicações dos recursos do FUNDEB, rebateu que, *"do total de restos a pagar do exercício de 2015 (2,96%), R\$ 3.704.006,61 (2,73%) foram pagos no 1º trimestre de 2016", sendo que "o saldo restante (0,23%) permaneceu depositado em conta vinculada ao FUNDEB e acabou pago no decorrer do exercício de 2016, conforme comprovado nos documentos anexados com os memoriais protocolizados em 27/11/2017", alegando que "a postergação do pagamento deu-se por culpa exclusiva dos prestadores e fornecedores, por conta da entrega intempestiva dos serviços/mercadorias" e aludindo a decisões deste Tribunal nas quais se deixou de emitir parecer desfavorável em situações similares (TC's 001401/026/11, 001218/026/11, 002574/026/10 e 000028/026/09).*

Pertinente aos precatórios, explicou que, no exercício de 2015, o valor devido pela Municipalidade era de R\$ 7.677.935,55 e que a dívida a este título caiu em R\$ 8.234.136,75, questionando o entendimento que prevaleceu na decisão de primeiro grau, no sentido de que o montante amortizado *"foi destinado ao pagamento da dívida de precatórios dos exercícios anteriores, não do próprio exercício"* e defendendo que o total devido para 2015 foi integralmente quitado, sendo que *"o excedente de R\$ 556.201,20 (R\$ 8.234.136,75 - R\$ 7.677.935,55), este sim, pode ser considerado como quantia destinada à amortização da dívida acumulada em exercícios anteriores, que deverá ser regularizada até 2024"*, recordando também que *"o Termo de Compromisso celebrado com o Tribunal de Justiça em 07/03/2017 buscou saldar dívida histórica do Município de Itaquaquecetuba, no montante de R\$ 38.682.292,68, em 48 parcelas mensais, em atendimento a determinação do STF"*.

Por fim, esclareceu que *"as inversões da ordem cronológica de pagamentos ocorreram em situações excepcionais e objetivaram atender às necessidades emergenciais dos munícipes"*.

Assim, requereu o provimento do recurso, a fim de que seja



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



emitido parecer favorável à aprovação das contas em exame.

1.3 Instada a se manifestar, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 920/928) convergiu pelo **conhecimento** e **não provimento** do pedido de reexame.

A **Unidade de Cálculos** não acolheu o pedido para inclusão das despesas com vigias no cômputo da aplicação no ensino global, haja vista que *"o recorrente deixou de apresentar [...] Portarias que comprovem as lotações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino"*, pontuando que *"o próprio recorrente menciona que os citados servidores pertencem à Secretaria Municipal de Segurança Urbana"* e que a despesa com PASEP *"já foi incluída nos cálculos iniciais"*.

Quanto ao aspecto contábil, sublinhou que, *"embora tenha ocorrido um aumento na arrecadação da receita corrente líquida [...] o resultado financeiro foi sempre negativo e elevado ano após ano durante toda a gestão da administração responsável pelo período 2013/2016"*, que *"o déficit financeiro foi sempre maior do que 01 (um) mês de arrecadação da receita corrente líquida [...] condição que não é aceita por esta E. Corte de Contas"*. Reputou que agrava a situação *"a falta de disponibilidade financeira suficiente para cobertura da dívida de curto prazo"*, sendo que *"a maior parte do endividamento de curto prazo é formada por despesas processadas — R\$ 68.882.978,31 que já teriam cumprido os requisitos necessários ao pagamento"*, o que ocasionou a elevação do endividamento de curto prazo em 2016 para R\$ 134.546.299,33.

Condenou o não pagamento da totalidade dos precatórios e requisitórios de baixa monta, o que *"vem a prejudicar a gestão dos exercícios posteriores, já que transfere despesas do exercício para ser coberta com recursos de orçamentos futuros"*, refutando a linha de defesa de que foram pagos todos os precatórios de 2015.

A **Unidade Jurídica** e sua **Chefia**, endossando a manifestação da área especializada de economia, igualmente se posicionaram pelo desequilíbrio das contas e, por consequência, pela manutenção do parecer desfavorável.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls. 929/931), reiterando as



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



conclusões externadas nos pareceres da ATJ, acrescentou que *"a imposição de ordem cronológica para os pagamentos busca evitar que a Administração beneficie indevidamente determinados credores, escolhendo quais deles receberão com prioridade"*.

Assim, pugnou pelo **conhecimento** e **não provimento** do pedido de reexame.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer publicado no DOE de 14-12-17 (fls. 883/884), houve a oposição de embargos de declaração em 09-01-18, cuja decisão foi divulgada no DOE de 29-03-18 (fl. 900), ao passo que o recurso foi interposto em 13-04-18 (fl. 901).

Assim, tendo em vista o disposto no artigo 158 do Regimento Interno⁴ e no Comunicado GP nº 08/2016⁵, considero que o pedido é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No mérito, as razões recursais não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas em reexame.

Isto porque com a aplicação de **24,55%** no Ensino e **99,77%** dos recursos do FUNDEB, restou caracterizada a inobservância ao disposto nos artigos 212 da Constituição Federal, e 21, *caput* e § 2º, da Lei Federal

⁴ Art. 158. Os embargos de declaração suspendem o prazo para interposição de outros recursos.

Parágrafo único. O prazo para interposição de outro recurso, nos termos deste artigo, é suspenso na data de interposição dos embargos de declaração e o que lhe sobejar começa a correr no primeiro dia útil seguinte à publicação da decisão no Diário Oficial proferida nos mesmos embargos.

⁵ No sentido de que, "na contagem de prazos processuais em dias, estabelecidos por norma, Auditor ou Conselheiro, computar-se-ão somente os dias úteis".



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



nº 11.494/07 e, por consequência, comprometida a íntegra das contas em exame.

Em relação ao Ensino, o Setor Especializado da ATJ verificou que o PASEP já foi incluído no cômputo efetuado em Primeira Instância (fl. 919) e que os documentos encartados não são aptos a comprovar que os mencionados servidores municipais (vigias) prestaram serviços na educação, tanto que o próprio Recorrente alegou que referidos servidores pertencem à Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Sobre o FUNDEB, a jurisprudência desta E. Corte admite que a parcela diferida seja quitada até 31 de março de exercício seguinte. Neste caso, ocorreu até 31-12-16, tendo o próprio Recorrente noticiando que *"o saldo restante (0,23%) permaneceu depositado em conta vinculada ao FUNDEB e acabou pago no decorrer do exercício de 2016"*.

Assim, não há nos autos elementos capazes de motivar a revisão dos cálculos do Ensino e dos recursos do FUNDEB acolhidos pela decisão recorrida, restando comprovado que as aplicações finais alcançaram, respectivamente, **24,55%** e **99,77%** no exercício de 2015, em desacordo com o disposto nos 212 da Constituição Federal e 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

3.2 Em relação aos **"Resultados Econômico-Financeiros"**, a Fiscalização apurou que, embora o Município tenha apresentado déficit de arrecadação no montante de R\$ 129.696.930,53, equivalente a 20,58% da receita prevista de (R\$ 630.114.376,00), obteve resultado da execução orçamentária superavitário em R\$ 387.243,86, ou seja, **0,08%** da receita efetivamente arrecadada de R\$ 500.417.445,47.

No entanto, o resultado financeiro foi deficitário em R\$ 60.266.625,86 e representou **43** (quarenta e três) dias de arrecadação da Receita Corrente Líquida⁶, situando-se, portanto, acima da margem tolerada por esta E. Corte, impactando negativamente orçamentos futuros.

Ademais, nos últimos exercícios o Município tem apresentado sucessivos déficits financeiros, conforme quadro abaixo:

⁶ RCL de 2015 = R\$ 498.808.306,83 : 12 meses : 30 dias = R\$ 1.385.578,63, referente a 01 dia de arrecadação.

Resultado Financeiro de 2015 = R\$ 60.266.625,86 : R\$ 1.385.578,63 = 43,50 dias de arrecadação.



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



DÉFICIT	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)
Financeiro	64.188.721,53	73.247.667,83	60.266.625,86
Dias correspondentes	56	58	43

Sobre esse tema, a título meramente informativo, convém observar que, em consulta ao relatório da Fiscalização das contas do exercício de 2016 (ETC-004395/989/16), a Municipalidade apresentou déficit de R\$ 110.290.365,58⁷, correspondente a 74 dias da RCL, ratificando a má gestão financeira de seus recursos.

A dívida de curto prazo apresentou um decréscimo de 21,08% em relação a 2015 (de R\$ 119.790.698,48 para R\$ 94.541.916,64). Já a dívida de longo prazo, ao contrário, cresceu 30,99% no mesmo período (de R\$ 119.477.818,60 em 2014, para R\$ 156.503.026,31, em 2015).

O endividamento total da Municipalidade em 2015, da ordem de R\$ 251.044.942,95, representou **50,33%** da RCL do exercício (R\$ 498.808.306,83).

Relativamente aos créditos da Prefeitura, houve acréscimo no saldo da dívida ativa em 50,08% (de R\$ 424.821.515,80 em 2014, para R\$ 637.558.597,78, em 2015), o que indica elevada inadimplência dos contribuintes municipais.

Além disso, o volume dos investimentos correspondeu a apenas 4,77% da RCL e o houve excesso de abertura de créditos adicionais, correspondente a **27,76%**.

Neste contexto, não há como relevar as irregularidades em tela.

3.3 Quanto ao pagamento dos “**Precatórios**”, constou da r. decisão originária que a Prefeitura não depositou o montante de R\$ 5.128.661,25 ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em consulta ao relatório das contas do exercício de 2016 (ETC-4395/989/16), verifico que a Fiscalização apurou que, em 25-02-16, a Prefeitura celebrou acordo junto ao Tribunal de Justiça para quitar a cifra devida à competência do exercício de 2015, em 09 (nove) parcelas

⁷ RCL de 2016 = R\$ 538.266.887,02 : 12 meses : 30 dias = R\$ 1.495.185,78, referente a 01 dia de arrecadação.

Resultado Financeiro de 2016 = R\$ 110.290.365,58 : R\$ 1.495.185,78 = 74 dias da RCL.



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



mensais, a partir de março de 2016; no entanto, não honrou o acordo celebrado, tampouco depositou os valores referentes ao exercício de 2016.

Aliás, o próprio Recorrente noticiou ter celebrado novo termo de compromisso com o Tribunal de Justiça, em 07-03-17, buscando saldar a dívida.

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 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 desta matéria.

3.4 Persiste também o “**Descumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos**”, impropriedade inclusive reconhecida pelo próprio Recorrente, em afronta ao disposto no artigo 5º, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93.

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

Sala das Sessões, 05 de dezembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO