



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 14/11/2018

ITEM Nº 048

TC-002423/026/15

Município: Presidente Venceslau.

Prefeito(s): Jorge Duran Gonzalez.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Presidente Venceslau.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 26-09-17, publicado no D.O.E. de 15-11-17.

Advogado(s): Bráulio Tadeu Gomes Rabello (OAB/SP nº 176.301), Paulo Rogério Kuhn Pessôa (OAB/SP nº 118.814), Eduardo Foglia Villela (OAB/SP nº 286.109) e outros.

Acompanha (m): TC-002423/126/15 e Expediente(s): TC-000527/005/15, TC-000617/005/15, TC-000961/005/15, TC-001099/005/15, TC-031518/026/16, TC-035294/026/15, TC-038555/026/15 e TC-000626/005/15.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior e José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	26,48% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	83,35% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (considerado a utilização do saldo diferido)
Investimento total na saúde	28,30% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,11% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,30 % (limite 54% - cálculo ATJ)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Relevado
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,46% (R\$ 1.299.368,39)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 12.338.387,57)

	2014	2015	
i-EGM	C+	C+	

Porte médio

Região Administrativa de Presidente Prudente

Quantidade de habitantes 101.602

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de Presidente Venceslau, através de seus advogados, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 26.09.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 26.09.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa - Presidente, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo.



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



Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da **gestão e gastos com pessoal; irregularidade no recolhimento dos encargos sociais; e, desequilíbrio fiscal – marcados pelos resultados orçamentário e financeiro negativos.**

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

a) No tocante ao pessoal acolho os cálculos formulados pela Assessoria Técnica.

3º quadrimestre/14	58,21%
1º quadrimestre/15	51,91%
2º quadrimestre/15	54,52%
3º quadrimestre/15	56,30%
1º quadrimestre/16	52,32%
2º quadrimestre/16	51,09%
3º quadrimestre/16	49,80%
1º quadrimestre/17	48,83%

Portanto, importante destacar que o ponto inicial para correção do excedente fiscal é o 3º quadrimestre/14 e, a teor do art. 66 da LRF, o prazo de 04 quadrimestres encerraria no 1º quadrimestre/16.

Feitas essas considerações iniciais, observa-se que o Município esteve, durante todo o período, dentro ou acima do limite prudencial (<51,30% da RCL).

Logo, a Origem estava proibida de proceder uma série de atos, especialmente nomeação de pessoal e contratação de horas extras².

Ao contrário, observa-se o aumento do quadro de pessoal – passando de 1074 para 1087 servidores; e, no mesmo sentido, acréscimo de contratados por prazo determinado, passando de 263 a 289.

Além disso, o Município procedeu ao pagamento de horas extras em volume que alcançou R\$ 1.258.566,91.

MÊS	TOTAL PAGO	MÊS	TOTAL PAGO
JANEIRO	104.355,91	JULHO	105.957,25
FEVEREIRO	116.171,34	AGOSTO	116.627,01
MARÇO	123.693,03	SETEMBRO	115.184,54
ABRIL	121.862,45	OUTUBRO	76.473,19
MAIO	133.035,07	NOVEMBRO	74.073,06

² **LRF**

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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



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



JUNHO	116.543,82	DEZEMBRO	54.590,24
TOTAL			1.258.566,91

Ademais, a realização da sobrejornada, de um modo geral, desafia o interesse público, conquanto o valor pago seja superior à hora normal de expediente – em 50% e 100%; bem como, provoca esgotamento da saúde do servidor, assim contribuindo negativamente para os serviços prestados.

Além disso, somando à irregularidade destacada, a fiscalização detectou impropriedades no pagamento de horas extras incorporadas, onde o cálculo foi feito sob o “efeito cascata”, desse modo trazendo prejuízos ao Erário.

No mesmo sentido foi permitido o acúmulo de incorporação de cargos, de tal sorte que os servidores nessas condições possam amealhar remuneração ampliada – como se estivesse preenchendo dois cargos.

Ao revés, me parece que a melhor interpretação de dispositivos dessa natureza, seja no sentido de que uma vez incorporada determinada verba, ao assumir novo cargo, deverá ser observada a continência de um ao outro, sem sobreposição.

Também foram destacados pagamentos de insalubridade sem previsão em laudo técnico, conquanto 44% dos servidores foram beneficiados com esse adicional.

TIPO DE CARGOS	TOTAL DE SERVIDORES	RECEBEM INSALUBRIDADE	% DO TOTAL
SERVIDORES ESTATUTÁRIOS	971	425	44%
CARGOS ELETIVOS	2	-	-
SERVIDORES TEMPORÁRIOS	139	19	14%
SERVIDORES CARGOS EM COMISSÃO	99	8	8%
ESTAGIÁRIOS	83	-	
TOTAL	1294	452	35%

O pagamento de licença-prêmio em pecúnia, nas condições em que se encontra a Origem, dentro ou acima dos limites fiscais, traduzem a falta de planejamento, de tal sorte que deveria ter sido concedido o benefício para ser usufruído durante o exercício.

MÊS	TOTAL PAGO	MÊS	TOTAL PAGO
JANEIRO	44.748,78	JULHO	25.000,00
FEVEREIRO	45.018,58	AGOSTO	25.000,00
MARÇO	48.466,38	SETEMBRO	8.081,38
ABRIL	57.806,66	OUTUBRO	3.847,62
MAIO	25.000,00	NOVEMBRO	0,00
JUNHO	30.930,64	DEZEMBRO	1.663,44
TOTAL			315.563,48

Evidente que a falta do registro técnico atestando as condições de trabalho e o volume de servidores beneficiados indica a completa falta de controle sobre tais pagamentos, em desafio aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Também foram destacadas falhas de planejamento pela falta de gozo de férias, em situações onde há servidores com acúmulo de até 150 dias em férias vencidas.



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



SERVIDOR	TOTAL EM DIAS DE FÉRIAS VENCIDOS EM 31/12/15
Elenice Barreto Nobre Silva	120
Christi Ane G M Hammerschmidt	150
Rosimar Aparecida da Cruz	150
Maria Aparecida Fidalgo	150
Pércio Alonso Pacheco Jr	75
Edilson Kanji Ohya	90
Elias Aparecido Pimenta	120

Essa situação traduz a completa falta de planejamento e prejuízos ao interesse público.

Também é bastante interessante que, a despeito de que o Município está dentro do limite prudencial ou acima do limite fiscal e, mesmo havendo o cumprimento de sobrejornada em grande escala – o que poderia denotar a deficiência de pessoal em certos setores, o fato é que também manteve servidores públicos cedidos a outros órgãos públicos (06 agentes), sob ônus, sem convênio ou lei autorizativa, em completa falta de submissão aos princípios da razoabilidade e legalidade.

A inspeção também revelou que o a Procuradoria Jurídica Municipal é formada majoritariamente por servidores nomeados em comissão.

SERVIDOR	DATA DE ADMISSÃO	CARGO	FORMA DE ADMISSÃO
MARCO ANTONIO RIBEIRO	01/01/2013	PROCURADOR JURÍDICO	EM COMISSÃO
LETÍCIA TAYNARA CARDOSO	01/10/2013	ASSESSOR ADMINISTRATIVO	EM COMISSÃO
CLÁUDIO JUSTINIANO DE ANDRADE	01/01/2013	DIRETOR DE DIVISÃO	EM COMISSÃO
DANILO VITOR SEGURA DE OLIVEIRA	01/07/2014	PROCURADOR JURÍDICO	EFETIVO
LUCIANNE PENITENTE	09/06/2014	ASSESSOR JURÍDICO	EM COMISSÃO

Além disso, foi destacada a manutenção dos seguintes cargos em comissão, os quais não possuem atribuições definidas em Leis; os que as possuem estão prevista apenas em Decreto; ou situações em que as atribuições descritas são típicas de cargos efetivos:

CARGOS EM COMISSÃO	QDADE
AUXILIAR ADMINISTRATIVO (*)	1
ASSESSOR JURÍDICO	2
ASSESSOR ADMINISTRATIVO	1
ASSESSOR DE AGRICULTURA E PECUÁRIA (*)	2
ASSESSOR DE CONTABILIDADE (*)	1
ASSESSOR DE GABINETE (*)	1
CHEFE DE SETOR (**)	33
COORDENADOR CRAS (*)	1
COORDENADOR CREAS	1
COORDENADOR DE ATENÇÃO BÁSICA	1
COORDENADOR DE AVALIAÇÃO E CONTROLE	1
COORDENADOR DE SETOR DE AGRICULTURA (*)	1
COORDENADOR DE SETOR DE PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (*)	1
DIRETOR (**)	1
DIRETOR DE GABINETE (**)	1
ENCARREGADO DE EQUIPE (**)	16
ENCARREGADO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS (**)	1
MESTRE DE OFICINA (**)	1
PROCURADOR JURÍDICO (**)	1
SECRETÁRIO REF. 11 (**)	1
SUPERVISOR DE CAMPO (*)	3
SUPERVISOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES (*)	1



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



SUPERVISOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1
SUPERVISOR DE PLANEJAMENTO (*)	1
SUPERVISOR GERAL (**)	3
SUPERVISOR GERAL DE CONTABILIDADE	1
SUPERVISOR GERAL DE PROCESSESSAMENTO DE DADOS REF 13	1
TOTAL	80

Sobre o tema, independentemente da nomenclatura dos cargos, sendo a investidura dos cargos em comissão exceção à regra do certame público, 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.

Logo, as tarefas atribuídas a tais agentes não se confundem com atividade meramente burocrática ou técnica – as quais têm característica de continuidade e permanência; ao contrário, os comissionados 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.

“Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente”.[ADI 3.706, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, DJ de 5-10-2007.] = **AI 309.399 AgR**, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 23-4-2012.

Nessa quadra, 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.

Assim 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.

Quero dizer, com isso, que a investidura e manutenção de cargos em comissão guarda estreita relação com a racionalidade.

Por fim, contribuindo negativamente à gestão de pessoal consta que o Município procedeu o recolhimento dos encargos sociais com atraso, disso aumentando o custo da folha.

Sendo assim, pondero que a gestão de pessoal no período trouxe prejuízos ao interesse público, sendo necessária a sua reformulação, a exemplo, pela revisão dos pagamentos dispensados – nas diversas modalidades destacadas, redistribuição de tarefas visando a adequação de serviços ao seu pessoal, racionalidade na manutenção de cargos em comissão e, especialmente, obediência às vedações impostas pela LRF.

b) A inspeção que o Município não procedeu regularmente o recolhimento dos encargos sociais devidos ao INSS e ao RPPS.



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



Em síntese, ao INSS apurou-se débito de R\$ 707.217,76, pela falta de recolhimento das competências julho/novembro-15.

Ao RPPS houve disposição de pagamento em diversos parcelamentos celebrados ainda em 2015 e, também, em 2016.

A fiscalização apurou que o valor devido ao RPPS pelo não repasse dos encargos chegou a R\$ 1.159.601,16.

Também obrigava-se a Origem ao custeio do déficit da Autarquia Previdenciária, procedendo pagamentos em atraso ou parcelamentos, gerando endividamento de R\$ 3.164.143,05.

E, de tal sorte, os encargos da parte do servidor, onde a Administração é mera repassadora, atuando como depositária de receita extraorçamentária, houve indicação de repasses em atraso – disso mantendo em seu domínio valores de terceiros.

É evidente que as situações destacadas são irregulares e passam 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 a execução orçamentária e financeira seguinte, certamente acrescido de 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.

c) *Conforme anunciado, o Município experimentou o aumento da sua RCL em 6,77%.*

A peça orçamentária elaborada indicou que houve excesso de arrecadação em montante de R\$ 2.582.393,26 – equivalente a 2,91%.

Observa-se assim, que as expectativas de arrecadação ficaram próximas do valor realizado.

No entanto, as alterações orçamentárias, sob as diversas modalidades, foram em montante de R\$ 26.285.062,99, que correspondeu a 30,50% da despesa fixada inicialmente.

É evidente que o acréscimo nas despesas autorizadas não obedeceu ao mesmo ritmo de ingresso de receitas.

Logo, a expressiva alteração do programa inicial revela que a Origem deveria 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 1,46%, porque as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 1.299.368,39.

Esse resultado, embora pudesse ser considerado de pequena expressão, na verdade foi bastante nocivo ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Município vinha de sucessivos déficits de execução orçamentária e, especialmente, de acentuado déficit financeiro, precisando constituir superávits primário e nominal, visando o pagamento de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas.



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



Sendo assim, houve aprofundamento do resultado financeiro, agora consistindo em negativos R\$ 12.338.387,57.

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\$ 85.912.174,85 (RCL) : 365 dias = R\$ 235.375,82] : (R\$ 12.338.387,57) = 52,41 dias}.

Aliás, com base na RCL de 2015, seriam necessários 52 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 0,27).

E, diga-se de passagem, do passivo financeiro inscrito (R\$ 12.918.330,43), em menor medida havia restos a pagar não processados (R\$ 7.694.412,52), denotando a exigibilidade imediata da maior parte da obrigação e confirmando a falta de liquidez indicada.

Ademais, é importante destacar que, em havendo parcelamento de débitos previdenciários, há natural transferência da dívida flutuante para a dívida fundada, alterando a posição dos restos a pagar e, desse modo, alterando contabilmente os resultados, conquanto a gestão tenha incorrido em constituição de compromisso diferido.

Além disso, sobre o argumento de que há parcela de dívida constituída por despesas não processados, penso que seja neutra ao juízo, uma vez que estão contidas nos demonstrativos já encerrados e não revistos ao seu tempo pela contabilidade do órgão.

Destarte, expõe o histórico e resultado final de 2015; e, não trazidos elementos sobre o seu cancelamento, ainda que posterior, ou mesmo de eventual realização de superávit de execução financeira no exercício seguinte – nos casos em que penderia a transferência financeira de recursos de convênios, penso que não há como desconstituir os resultados negativos apresentados.

Sendo assim, 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 29/10.

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



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



O r. parecer foi publicado em 15.11.17 (fls. 435/473).

O Pedido de Reexame foi interposto em 26.01.18 (fls. 479/510 e documentos que acompanham).

Nas razões de seu apelo, a Recorrente disse que a Prefeitura teve um valor relativo a rescisões contratuais equivalente a R\$ 1.354.229,32, empenhados no elemento de despesa 31.90.11.01, ao passo que deveriam ter sido empenhados no elemento 31.90.94.15 e, na sequência, propôs cálculo indicando que os gastos com pessoal atingiram 54,72% da RCL.

Também pediu a dedução do aporte para amortização do déficit atuarial repassado ao RPPS, com a finalidade de cobertura do déficit atuarial e não para pagamento de inativos – reduzindo o percentual a 49,27%.

Disse que já anexou ao processo na fase de instrução a certidão do Departamento de Recursos Humanos onde informa que as horas extras incorporadas (efeito cascata) foram regularizadas e cessou o pagamento; a incorporação de reincorporação de gratificação também cessou o pagamento; também afirmou que o pagamento de licença prêmio em pecúnia decorre de obrigação legal e que a Corte tem acompanhado o drama vivido pelo Município quanto aos precatórios de natureza trabalhista; disse que é impossível à Administração deixar de pagar pela realização de horas extras, considerando as exigências da legislação trabalhista, consubstanciada nas inúmeras sentenças que fazem parte do acervo jurídico e que redundaram na inundação de precatórios e, ainda sobre o tema, lembrou sobre a realização de longas viagens dos motoristas; que não há má fé do Gestor, estando o pagamento das horas extras fora do seu controle; e, que as férias vencidas, em algumas delas, são decorrentes da concessão de licença saúde, que segundo o Estatuto local, deve ser considerada como efetivo exercício profissional; e, que a Administração já vem concedendo férias visando regularizar a situação; ainda, no que se refere aos comissionados, que a Administração estará revendo cada caso, já que os mesmos existem muito antes do atual Gestor tomar posse do cargo.

Afirmou que apesar dos encargos sociais não terem sido honrados na época oportuna, a Administração buscou regularizar a situação com o parcelamento dos débitos e tem cumprido corretamente com os pagamento de toas as obrigações, inclusive, honrando os parcelamentos com INSS e IPREVEN especificamente através da Lei 3503, de 19.07.17; apresentou a Certidão Positiva com Efeito Negativo CND INSS e Certidão de Regularidade Previdenciária CRP IPREVEN.

Pediu a desconsideração das despesas empenhadas em restos a pagar não processados, tendo em vista que poderiam ser anuladas, de modo a ser obtido o superávit orçamentário – passando ao resultado da execução orçamentária a superávit de R\$ 3.002.330.14 ou 3,38%; que os restos a pagar não processados inscritos em 2015, não liquidados, tem a fonte vinculada a Convênio sem a contrapartida da União e do Estado, somado aos restos a pagar processados anulados por inscrição indevida (R\$ 60.750,00) – regularizados pelo Decreto 098/17; que em



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



favor de sua tese, o pedido foi acolhido no reexame das contas de 2013; ademais, acaso não aceita a defesa nesse aspecto, que deve ser considerada redução gradativa do déficit ao longo dos exercícios.

Consoante seu pedido para eliminação dos restos a pagar não processados, avaliou que o índice de liquidez imediata seria 1,31; ademais, que o IEGM – especialmente na educação – alcançou o índice B+.

Quanto à abertura de apartados no que tange a contratação da banca de advogados, afirmou que a fiscalização não informou corretamente a E.Corte sobre a natureza dos ajustes, passando a expor razões específicas nesse sentido.

Ao final, pediu pelo provimento do apelo e emissão de novo parecer, agora favorável às contas.

A Assessoria Técnica anotou que no apelo não foram entregues documentos que pudessem fundamentar eventual revisão dos cálculos com gasto de pessoal – 56,30% da RCL; e, que após consulta ao eTC-4327.989.16, que cuida da prestação das contas de 2016 da Municipalidade de Presidente Venceslau, verificou-se que os gastos laborais permaneceram acima do limite legal em todos os quadrimestres daquele exercício, indicando que não houve recondução ao limite legal³ (fls. 538/539).

Ainda na Assessoria Técnica, no que diz respeito aos encargos, foi anotado que os argumentos apresentados não procedem, tendo em vista que em pesquisa realizada nas contas do exercício de 2016 – eTC-4327.989.16 foi constatado pela fiscalização, novamente a falta de recolhimentos de encargos ao INSS e falta de recolhimento dos encargos de contribuições ao RPPS.

O setor especializado prosseguiu anotando que, além das competências de 2016, a Prefeitura não efetivou todos os pagamentos dos parcelamentos anteriormente firmados, assim demonstrados:

- Parcelamento 01/12 – deixou de serem recolhidas as parcelas 51 a 53;
- Parcelamento 01/14 – não efetivou quaisquer pagamentos desse Termo de Acordo, acumulando 12 parcelas pendentes no exercício sob exame;
- Parcelamento 01/15 – das 10 parcelas do acordo, sendo 09 com vencimento em 2016, pagou apenas 02 em 2016, acumulando 08 pendentes de pagamento.

Nesse sentido, também observando o percentual de gastos com pessoal, o setor expôs opinião pela manutenção da r. decisão recorrida (fls. 541/542).

³ Quadro firmado pela Assessoria Técnica – a partir de informações constantes no eTC-4327.989.16

Períodos	Exercício 2016 – Gastos com pessoal
1º quadrimestre	64,33%
2º quadrimestre	63,13%
3º quadrimestre	60,13%



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



As opiniões que se seguiram, incluindo a i. Chefia de ATJ, foram no sentido de não provimento do apelo (fls. 543/551).

O d. MPC observou por incontroversa a violação do limite fiscal estabelecido aos gastos com pessoal; e, sob tal circunstância, disse que adquirem especial relevância as críticas tecidas no r. parecer combatido: aumento do quadro de pessoal e das contratações temporárias; elevado pagamento de horas extraordinárias; adicional e insalubridade sem lastro em laudo pericial; licença prêmio recorrentemente convertida em pecúnia; desarrazoado acúmulo de férias; nomeações para cargos em comissão ao arrepio das exigências previstas no art. 37, V, da CF/88; além de graves omissões na gestão dos recursos humanos da Prefeitura Municipal.

Prosseguiu o d. Ministério Público de Contas que em relação aos encargos sociais não há nenhuma dúvida sobre repasses apenas parciais ao RGPS e RPPS; salientou que a ausência de recolhimento das contribuições ao RGPS – julho a novembro – alcançou R\$ 707.217,76; e, quanto ao RPPS, as competências de julho e agosto foram parceladas, enquanto as de novembro, dezembro e 13º salário foram quitadas somente em 2016; igualmente parte das retenções dos servidores – outubro a dezembro e 13º salário – foram pagas apenas em 2016.

Observou o d. MPC que a Municipalidade não dispunha de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

O d. *parquet* de Contas ainda anotou que houve recrudescimento do déficit financeiro, que, retificado em 2014, passou de R\$ 11.039.019,18 para R\$ 12.338.387,57; sem olvidar que houve significativa deformação da peça orçamentária, com alterações que chegaram a 30,50% da despesa fixada.

Enfim, o d. Órgão Ministerial de Contas opinou pela negativa de provimento ao recurso interposto (fls. 552/554).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 14/11/2018

ITEM 048

Processo: TC-2423/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE VENCESLAU

Responsável: Jorge Duran Gonzalez – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.15

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

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

Aplicação total no ensino	26,48% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	83,35% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (considerado a utilização do saldo diferido)
Investimento total na saúde	28,30% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,11% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	56,30 % (limite 54% - cálculo ATJ)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Relevado
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,46% (R\$ 1.299.368,39)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 12.338.387,57)

	2014	2015	
i-EGM	C+	C+	

Porte médio

Região Administrativa de Presidente Prudente

Quantidade de habitantes 101.602

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O apelo foi interposto por parte legítima, sob interesse processual e dentro do prazo estabelecido, disso compreendendo tempestividade.



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



Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.

Mérito,

Conforme instrução da matéria, os motivos que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância relacionam-se à **a) gestão e gastos com pessoal, (b) irregularidade no recolhimento dos encargos sociais; e (c) desequilíbrio fiscal, marcado pelos resultados orçamentário e financeiro negativos.**

a) No que toca à gestão de pessoal, em linhas gerais, a Recorrente expôs pedido para redefinição do percentual de gastos, mediante a exclusão dos gastos destinados à cobertura de déficits previdenciários e indenizações, bem como, reputou que as situações censuradas no r. voto tiveram lastro em decisões judiciais e/ou em razão da necessidade do serviço e, que em parte teriam sido regularizadas.

De início é preciso destacar a análise realizada pela Assessoria Técnica, no sentido de que o Recorrente não trouxe elementos de convicção à narrativa pretendendo a redução do percentual fixado.

Ademais, também é preciso realçar que o percentual definido no r. parecer combatido – formulado pela Assessoria Técnica no exame realizado em 1ª Instância (fls. 416/419), já havia descontado as despesas com inativos custeadas com recursos vinculados.

E, além disso, a Assessoria Técnica agora também informou, consoante encerramento dos trabalhos de fiscalização e sua avaliação sobre as contas de 2016 – eTC-4327.989.16,– que o Município, nesse exercício seguinte, não conseguiu reduzir os gastos da espécie em nível abaixo do teto estabelecido pela LRF⁴.

Portanto, mantido aquele percentual, importa observar, ao menos desde o 3º quadrimestre/14 e durante todo o período sob exame, que a Municipalidade esteve dentro e/ou acima do limite prudencial (>51,30<54,00% da LRF).

3º quadrimestre/14	58,21%
1º quadrimestre/15	51,91%
2º quadrimestre/15	54,52%
3º quadrimestre/15	56,30%

⁴ Quadro firmado pela Assessoria Técnica – a partir de informações constantes no eTC-4327.989.16

Períodos	Exercício 2016 – Gastos com pessoal
1º quadrimestre	64,33%
2º quadrimestre	63,13%
3º quadrimestre	60,13%



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



Desse modo, sob os vetores que norteiam a responsabilidade fiscal, exigia-se da Origem maior rigor na gestão de pessoal, produzindo ações tendentes à redução dos gastos, conquanto, ao contrário, observou-se uma série de situações não sanadas que impediam o equilíbrio fiscal esperado.

A Lei Fiscal é muito clara no sentido de que o Órgão deva acompanhar a execução das despesas com pessoal e, como no presente caso, em sendo fixadas dentro do chamado limite prudencial, de imediato ficaria vedada a movimentação do quadro e contratação de horas extras⁵.

No entanto, o que pode ser observado da instrução dos autos é que o Município, mesmo impedido pela situação fiscal definida, procedeu ao aumento de seu quadro de pessoal, passando de 1074 para 1087 servidores (efetivos e comissionados); e, ainda, acrescentando ao número de contratados por prazo determinado, passando de 263 a 289 agentes.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Efetivos	1.321	1322	972	985	349	337
Em comissão	103	103	102	102	1	1
Total	1424	1425	1074	1087	350	338
Temporários	2014		2015		Em 31.12 de 2015	
Nº de contratados	263		289		53	

O pagamento a título de contratação de sobrejornada atingiu R\$ 1.258.566,91, valor bastante expressivo, que representou 2,60% das despesas líquidas com pessoal apuradas pela Assessoria Técnica (R\$ 48.364.918,69 – fl. 418).

Foi lembrado no r. parecer combatido que a realização de horas extras é prejudicial ao interesse público, na medida em que o pagamento é realizado em valor superior à hora normal de expediente – em 50% e 100%, bem como, provocando o esgotamento da saúde do servidor, contribui negativamente para os serviços prestados à comunidade.

Igualmente foram realçados pagamentos de horas extras incorporadas, onde o cálculo foi realizado sob o “efeito cascata”, em franco prejuízo ao Erário.

⁵ **LC 101/00**

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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



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



Aliás, a menção de que as horas extras estavam incorporadas confirma a cultura local de falta de distribuição adequada e racional dos serviços, de modo a atingir os princípios que fundamentam a Administração Pública, em especial a eficiência e economicidade.

Foram realizados pagamentos a título de adicional de insalubridade – sem previsão em laudo técnico, a cerca de 44% dos servidores estatutários, havendo ainda, benefícios da espécie a temporários e comissionados.

Não é crível que o benefício, pago em razão de situação específica, pudesse atingir a quantidade de servidores destacada.

O pagamento de licenças prêmio em pecúnia e a existência de vários servidores com férias vencidas que chegam a 150 dias, vem se somar a absoluta falta de controle sobre o setor, desafiando as regras e princípios estabelecidos pela Lei Fiscal e pela própria Constituição Federal em face da Administração Pública.

Nesse sentido, sobre o ponto, diante da falta de maiores elementos trazidos aos autos pela defesa, seja na fase de análise em Primeira Instância ou, agora, na fase recursal, confirmam-se as irregularidades destacadas e que motivaram a rejeição das contas.

b) O Município apresentou-se em débito perante o INSS e, também, frente às obrigações junto ao RPPS.

Ao INSS a inadimplência pela falta de recolhimento das competências julho/novembro-15 atingiu R\$ 707.217,76; e, ao RPPS – não obstante a existência de diversos parcelamentos em 2015/2016, apurou-se a falta de repasses de R\$ 1.159.601,16.

Também foi destacada realização de pagamentos em atraso ou parcelamento para cobrir o déficit da Autarquia Previdenciária, gerando endividamento de R\$ 3.164.143,05.

Houve notícias de que os atrasos atingiram, inclusive, o repasse dos valores descontados dos servidores, conquanto a Administração fosse mera depositária de bens que não lhe pertenciam.

Sobre o ponto a Recorrente anotou, entre suas razões, que regularizou a situação com parcelamentos dos débitos, honrando os débitos com o INSS e IPREVEN, especificamente através da Lei 3.503/17, de 19.09.17.

Observei dos documentos trazidos nesta fase recursal, que o Pedido de Parcelamento de Débitos perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, foi realizado em 22.01.15, para realização do parcelamento em 12 prestações mensais (fls. 489/490).



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



Já em relação ao RPPS a Lei 3503/17, autorizou o parcelamento dos débitos, em até 200 meses, nos termos da Portaria MF 333/17.

Diante de tais elementos, entendo que ficou nítida a opção da Municipalidade à utilização dos valores antes destinados ao recolhimento dos encargos sociais para outras finalidades, somente procurando sua regularização pelo parcelamento solicitado junto à Receita Federal - em janeiro/15, e pela autorização local, editada em 19.09.17, ao parcelamento da dívida perante o RPPS – nos termos da Portaria MF 333/17.

Reitero posicionamento de que houve infração aos preceitos fiscais de planejamento e transparência, na medida em que a Administração deveria ter acompanhado a evolução da entrada de receita e, diante de eventual queda da expectativa traçada no plano orçamentário, recorrer ao contingenciamento de despesas estabelecido na LDO.

Assim, sob o aspecto orçamentário, a complexidade na arrecadação de receitas e a execução das despesas, estão interligadas e necessitam de solução previamente planejada e, notadamente, autorizada pelo Legislativo, posto que possuam destinação certa, de tal sorte que não há liberdade ao Administrador à escolha dos gastos ou investimentos a serem suspensos.

A própria LRF definiu que o contingenciamento não poderia atingir despesas legais – aqui compreendendo aquelas de natureza tributária / previdenciária
[Art. 9. (...)§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias].

Registro ainda, em que pese meu posicionamento pessoal externado em inúmeras oportunidades sobre o desequilíbrio e prejuízo à gestão fiscal responsável ocasionada pela falta de recolhimento dos encargos sociais, que o Colegiado desta E. Corte tem aceitado o parcelamento de dívidas decorrentes do inadimplemento com o RGPS e RPPS – quando realizadas dentro do próprio exercício ou quando lastreados pela MP 778/17 e Portaria MF 333/17.

No entanto, conforme exposto – parte do valor inadimplido, aquele decorrente do débito perante o INSS, não foi realizado sobre as bases da MP 778/17.

Enfim, fora da proteção estabelecida naquele Diploma – espécie de anistia dos débitos previdenciários perante o Órgão Federal, a eventual solução ao valor inadimplido, por meio da celebração de ajuste de parcelamento, penso que os atos e ajustes realizados devem ser avaliados no bojo das contas do período em que ocorreram, não sendo suficientes a demover a mácula apurada no exercício sob exame.



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



Nesse sentido, penso que ficou claro o descumprimento dos princípios da transparência e planejamento fiscal, não podendo aceitar que o parcelamento posterior – em especial de ter sido realizado fora das bases da MP 778/17, possam influenciar positivamente sobre o exame das contas.

c) A gestão fiscal do Município se mostrou desequilibrada.

Muito embora tenha havido aumento da RCL de 6,77%, bem como, em havendo excesso de arrecadação no montante de R\$ 2.582.393,26 – equivalente a 2,91%, o fato é que a execução orçamentária resultou em déficit de 1,46% - R\$ 1.299.368,39.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	94.945.932,68	93.320.904,86	-1,71%	105,14%
Receitas de Capital	-	3.848.956,81	#DIV/0!	4,34%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(8.767.000,00)	(8.408.535,73)	-4,09%	-9,47%
Subtotal das Receitas	86.178.932,68	88.761.325,94		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	86.178.932,68	88.761.325,94		100,00%
Excesso de Arrecadação		2.582.393,26	3,00%	2,91%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	74.626.397,52	73.552.679,40	-1,44%	81,67%
Despesas de Capital	9.316.769,93	7.410.233,69	-20,46%	8,23%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias	7.507.982,63	7.444.035,29	-0,85%	8,27%
Repasse de duodécimos à CM	2.136.000,00	2.136.000,00	0,00%	2,37%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(482.254,05)		
Subtotal das Despesas	93.587.150,08	90.060.694,33		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	93.587.150,08	90.060.694,33		100,00%
Economia Orçamentária		3.526.455,75	-3,77%	3,92%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.299.368,39)		1,46%

Significa dizer que as despesas executadas sofreram ajustes para além da capacidade arrecadatória do Município.

Importante destacar que mesmo pequenos déficits da execução orçamentária são suficientes à contaminação do equilíbrio fiscal.

Aliás, o Município vinha de sucessivos déficits demarcados desde 2012.

EXERCÍCIO	RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PERCENTUAL DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PERCENTUAL DE INVESTIMENTO EM RELAÇÃO À RCL
2012	DÉFICIT DE	7,02%	10,86%
2013	DÉFICIT DE	5,11%	4,11%
2014	DÉFICIT DE	5,25%	8,00%



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



Verifica-se também, que o orçamento foi alterado por meio da abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições que atingiram R\$ 26.285.062,99 – correspondente a 30,50% da despesa fixada inicialmente.

Logo, a alteração orçamentária nessa proporção indica fragilidade no planejamento da peça orçamentária e, em especial, prejuízo às políticas públicas estabelecidas e aos resultados almejados.

Por extensão e, de modo mais grave, disse respeito à execução financeira, porque estabeleceu negativos R\$ 12.338.387,57.

Resultado financeiro do exercício anterior	2014		(17.407.879,97)
Ajustes por Variações Ativas (exercício em exame)	2015	(*)	61.531.328,77
Ajustes por Variações Passivas (exercício em exame)	2015	(*)	(55.162.467,98)
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2014		(11.039.019,18)
Resultado Orçamentário do exercício de	2015		(1.299.368,39)
Resultado Financeiro do exercício de	2015		(12.338.387,57)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

Esse valor foi equivalente a 52,41 dias de arrecadação da RCL, resultado inadmissível frente a jurisprudência que vem se firmando nesta E.Corte.

RCL – 2015	RCL/dia	Déficit Financeiro	RCL/dia - Déficit Financeiro
85.912.174,85	235.375,82	12.338.387,57	52,41

Sendo assim, observo que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,27), uma vez que detinha apenas R\$ 0,27 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	5.871.568,52	3.657.650,34	4.305.300,95	5.223.917,91
Restos a Pagar Não Processados	7.893.785,87	4.300.122,52	4.499.495,87	7.694.412,52
Consignações	9.348.837,96	18.778.623,83	26.612.109,11	1.515.352,68
Depósitos	91.325,89	850.211,05	361.519,74	580.017,20
Outros	459.183,73	13.505.804,12	13.683.199,57	281.788,28
Total	23.664.701,97	41.092.411,86	49.461.625,24	15.295.488,59
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	23.664.701,97	41.092.411,86	49.461.625,24	15.295.488,59
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	3.507.707,86	0,27	
	Passivo Financeiro	12.918.330,43		

Adentrando nas razões do recurso propriamente dito quanto aos restos a pagar não processados, observa-se que essa rubrica atingia R\$ 7.694.412,52.

No entanto, ainda que descontados do Passivo Financeiro – R\$ 12.918.330,43 – o Município também indicaria com forte déficit e indisponibilidade ao pagamento de suas dívidas de curto prazo.



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



No entanto, penso que não há como desconsiderar débitos compromissados e regularmente inscritos na contabilidade, como deseja o Recorrente, sob pena de anular o conteúdo das peças formuladas e entregues à avaliação do controle externo.

Sobre a questão penso que os argumentos de apelo poderiam, eventualmente, ser aceitos em duas situações, quais sejam, pela anulação posterior dos empenhos não processados ou, pelo superávit financeiro registrado no exercício posterior - marcado pelo ingresso financeiro atrasado dos reclamados convênios.

Ou seja, se os recursos efetivamente não foram transferidos, melhor caminho seria a anulação dos empenhos não processados, de tal sorte com reflexos nos índices do exercício seguinte; e, ao contrário, em sendo entregues no ano posterior, naturalmente deveriam cobrir o débito inscrito ou, ao menos, ser mantidos em conta até a sua utilização.

Importante destacar, sobre o tema, precedente decidido no TC-308/026/14⁶, esclarecedor do porquê da impossibilidade de se desconsiderarem restos a pagar não processados em situações da espécie:

⁶ TC-308/026/14 – e. Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos - E. Segunda Câmara em 05.04.16. Decisão confirmada pelo E. Tribunal Pleno em 28.06.17 – sob relatoria do e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero – conforme excerto adiante do r. voto proferido:

“Não basta, para desconstituir os déficits orçamentário e financeiro, a singela alegação de existência de restos a pagar não processados ou informação de pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores (já empenhados nos exercícios correspondentes) e de outras despesas obrigatórias que surgiram no exercício, inclusive decorrentes de decisões judiciais.

Isso porque, o principal motivo do parecer desfavorável foi o desatendimento às regras da responsabilidade fiscal. O § 1º do artigo 1º da LRF é claro ao preceituar que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (grifos nossos).

Compreende -se, portanto, que se pretende evitar o desequilíbrio por meio de uma gestão eficiente e eficaz. Todos os fatores (aí se incluem os restos a pagar de exercícios anteriores e todos os empenhos do exercício) devem ser considerados pelo gestor para evitar que as despesas superem as receitas e comprometam o desejado equilíbrio das contas.

A LRF preceitua, ainda, em seu artigo 9º que “ se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (grifos nossos) .

E, nesse sentido, conforme noticiado pela fiscalização, o Município foi alertado, no mês de junho do exercício examinado, a respeito da tendência ao descumprimento das Metas Fiscais.

Por oportuno, no que se refere à existência de restos a pagar não processados, considero que sua simples configuração não permite afastar resultados orçamentários ou financeiros negativos, já que eles ainda expressam obrigatoriedade de pagamento e referem -se a empenhos do exercício. Porém, discutível a questão quando se comprova a existência de recursos de convênios não recebidos, a impactar diretamente naqueles empenhos não processados.

Os restos a pagar de exercícios pretéritos, quitados em 2014, já haviam sido empenhados em anos passados, impactando os orçamentos correspondentes. De qualquer modo, reforço que devem ser considerados no planejamento da gestão”



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



“Mesmo que assim não fosse, o regime de competência considera que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64). E mais, o artigo 36 do mesmo diploma legal ressalta que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo -se as processadas das não processadas.

Da norma legal pressupõe-se, portanto, que toda dívida contraída, acaso não anulada, constitui passivo da entidade.

Se os restos a pagar não processados configurassem ausência de condição de pagamento, deveriam ser cancelados no encerramento do exercício. Uma vez não cancelados, depreende -se que continuam a expressar condição de pagamento.

Esse raciocínio extrai-se do artigo 58 da referida Lei nº 4.320/64, que preceitua que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Destaco, ainda, que esta c. Corte vem adotando este posicionamento, a teor do julgado nos TCs nº 002690/026/10, 001156/026/11, 001587/026/12 e 001976/026/12”. (realcei)

Nesse sentido, avalio que não foram apresentados comprovantes de cancelamento dos empenhos não processados, de tal sorte devendo compor a contabilidade, balanços e percentuais obtidos.

Desse modo, tendo em vista a manutenção do saldo negativo, superior a 30 dias da RCL, somado às deficiências de planejamento e execução orçamentária, avalio há motivação suficiente à rejeição das contas, posto que não houve estrita observância aos preceitos fiscais no tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, à eliminação do estoque de dívida constituída.

E, no que diz respeito à determinação para abertura de apartados, a medida se faz necessária para aprofundamento no exame das matérias destacadas.

Nesse sentido, voto pelo NÃO PROVIMENTO DO APELO, a fim de que manter o PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas, reforçando as advertências e recomendações antes lançadas.

É como voto.