

**GABINETE DA 7ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO**

Excelentíssimo Presidente,

Cumprimento-vos e, ao ensejo, disponibilizamos o link de acesso à cópia do Processo TC-004288.989.16-3, referente à prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, exercício de 2016, para os fins previstos no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 150 da Constituição do Estado de São Paulo.

link: <https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/5CAB15AD49DF223FB188E5154FA485BF/sftp/00004/>

Solicitando que este documento seja assinado para comprovação do recebimento, apresento a Vossa Excelência os protestos de distinta consideração.

Respeitosamente,

Declaro ter recebido os links indicados, assinando.

Processo:

0016003/2020-17

Documento:

0283182



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO MARQUES RODRIGUES, Diretor Técnico de Divisão - Substituto**, em 17/12/2020, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **DOUGLAS CONCEIÇÃO DOS SANTOS, Usuário Externo**, em 18/12/2020, às 09:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: 4288.989.16-3

Município: Embu-Guaçu

Exercício: 2016

Aplicação no Ensino	31,34 %
Art. 60, XII – ADCT	99,18 %
Artigo 21 - LF 11.494/07	99,18 %¹
Despesa com pessoal	57,85 %²
Aplicação na Saúde	27,34 %

Senhora Assessora Procuradora - Chefe,

Contas do Poder Executivo da Municipalidade de Embu-Guaçu do exercício de 2016 apresentaram exacerbado dispêndio com Pessoal e Reflexos (57,85% - art. 20, III, “b” da LC 101/00) e suficiente aplicação na Saúde (27,34% - art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012).

Foi dado atendimento ao caput do artigo 212 da CF e ao inciso XII do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias; haja vista a respectiva destinação de 31,34% das receitas pertinentes e 99,18% das receitas oriundas do FUNDEB ao magistério do ensino básico.

¹ Após a glosa de restos a pagar não quitados no primeiro trimestre – fls. 05 da manifestação lançada no evento 142.

² Após ajuste lançado por esta Assessoria às fls. 03 da manifestação lançada no evento 142.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/07 não foi observado; haja vista que recursos inscritos em restos a pagar não honrados no primeiro trimestre de 2017 foram glosados pela Fiscalização deste Tribunal.

Severos desacertos foram descritos pela DF-7.4 no evento n. 91, sintetizados a partir de folhas n. 89 daquele evento.

Razões defensivas foram aduzidas consoante Evento n. 121.

Amparando-se nos aspectos econômico-financeiros, esta Assessoria Técnica manifestou-se pela emissão de Parecer Desfavorável – evento n. 144. Consoante evento n. 142 Assessoria especializada endossou a excessiva despesa com pessoal e reflexos e as glosas ocorridas nos recursos oriundos do FUNDEB.

Pareceres pretéritos das contas da Municipalidade em questão:

- 2015 – TC – 2331/026/15 – Parecer Desfavorável – não há TJ
- 2014 – TC – 0239/026/14 – Parecer Desfavorável
- 2013 – TC – 1766/026/13 – Parecer Favorável

É o sucinto, porém necessário relatório. Manifesto-me.

Um dos principais quesitos que norteiam esta Corte na avaliação de contas municipais não foi atingido; eis que a situação econômico-financeira não foi endossada por esta Assessoria consoante manifestação lançada no evento n. 144.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, outros pecados foram cometidos pelo Executivo; haja vista o excessivo gasto com pessoal e a insuficiente utilização de recursos oriundos do FUNDEB após as glosas efetuadas pela Fiscalização desta Corte de Contas e confirmadas por esta Assessoria.

De modo similar, creio que desacertos pertinentes a esta área de atuação também contaminam a presente avaliação.

Nas folhas 53 de sua defesa (item B.5.1) o Executivo afirmou que a inadimplência de encargos sociais seria decorrente da queda de arrecadação de receitas. Se assim fosse, nenhum município paulista teria honrado suas dívidas. Entendo que tais razões não podem ser acolhidas por esta Corte de Contas, pois o problema não é novo nessa Municipalidade; haja vista que tal desacerto subsidiou a emissão de r. Parecer Desfavorável às contas de 2015.

Aquisição de combustíveis no importe de R\$ 2.552.966,08 sem prévio certame licitatório e sem controle analítico de gastos por veículo não me parece adequada a uma pessoa jurídica de direito público, a qual deve observar os ditames preconizados pela Carta Republicana e, especificamente, pela Lei Federal n. 8.666/93.

Por falar em veículos, há multas sem o devido ressarcimento e ausência de licenciamento anual, fato que demonstra descontrole administrativo.

De modo similar verifico total descontrole na realização de despesas com adiantamentos e no setor de licitações e contratos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por derradeiro, verifico a existência de cargos livremente providos sem as características constitucionais de direção, assessoramento ou supervisão, demonstrando afronta à norma constitucional que rege a matéria; bem como elevada incidência de horas-extras na folha de pagamento, sendo que existem servidores que teriam realizado mais de 200 horas mensais.

Ainda, registro o pagamento de gratificações sem critérios objetivos, inclusive absurda gratificação por nível superior de ensino a profissional com cargo que tem como pré-requisito nível superior em medicina.

Por outro lado, ao compulsar as justificativas aduzidas pela Origem verifico que medidas estão sendo tomadas no sentido da implantação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, havendo estudos para tanto; bem como providências estariam sendo tomadas para ajustar desacertos encontrados nas unidades educacionais, no programa de combate da dengue e na cobrança de valores inscritos na dívida ativa, inclusive pertinentes a vereadores da Municipalidade.

Entendo que as matérias a seguir aduzidas não possuiriam força para determinar a desaprovação das presentes contas de modo isolado; motivo pelo qual proponho severa expedição de recomendações no sentido de que sejam o quanto antes regularizadas pelo Executivo:

- Informações inconsistentes nas receitas oriundas da CIP, indicando falta de vinculação;
- Descumprimento das disposições do artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/97;
- Não aplicação vinculada das receitas oriundas da CIDE e de "Royalties";



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Concessão de perdão fiscal de multas e juros através da edição da Lei Municipal 2860/16 sem contrapartida.

Desta forma, firmo posicionamento no sentido de que seja emitido **Parecer Desfavorável** às contas de 2016 do Prefeito de Embu-Guaçu.

À margem do Parecer, não me oponho à constituição de autos apartados para liquidar eventuais despesas impróprias e entendo necessária expedição de severa recomendação no sentido da cessação do pagamento de horas extraordinárias e gratificações impróprias.

Ainda, proponho expedição de recomendação no sentido de que o quadro de pessoal da Municipalidade seja reestruturado a fim de que cargos livremente providos sem as características constitucionais de direção, assessoramento ou supervisão sejam eliminados.

Ressalvamos, entretanto, que o posicionamento aqui adotado não alcança os aspectos pertinentes às demais áreas de atuação desta ATJ.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 12 de abril de 2018.

João A. Ramalho Jr.
Assessoria Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ



Senhora Assessora Procuradora-Chefe.

Tratam os presentes autos do exame das contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

O relatório da fiscalização, a qual esteve a cargo da 7ª DF, encontra-se no evento nº 91. Devidamente notificado, evento nº 100, o responsável pelas contas apresentou suas alegações no evento nº 121.

Procedemos à análise dos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial do Município, considerando os elementos contidos no relatório da fiscalização.

Com base nos dados do Sistema AUDESP e nas informações obtidas na ação fiscalizatória, o resultado da execução orçamentária do Município em 2016 ficou negativo em R\$ 11.302.500,95 (-8,94%), pois à receita arrecadada de R\$ 126.415.774,32 foi inferior à despesa executada ajustada de R\$ 137.718.275,27. Nesse resultado foi incluído o valor de R\$ 2.388.046,88, referente a notas de empenhos canceladas e débitos não contabilizados (Item B.1.1).

Ocorreu a abertura de créditos adicionais suplementares e adicionais especiais no valor de R\$ 46.540.115,88, que correspondeu a 33,14% da despesa fixada inicial, ultrapassando o limite de 15% estabelecido no artigo 6º inciso I da LOA. Porém, o artigo 7º da LOA prevê a possibilidade de suplementações específicas excepcionais em mais 20%. O Município realizou investimento correspondente a 4,17% da RCL (Item B.1.1).

Os resultados orçamentários dos últimos exercícios foram um déficit de 9,40% em 2015, déficit de 6,81% em 2014 e superávit de 2,19% em 2013.

O déficit financeiro retificado de R\$ 15.758.662,04 em 2015 aumentou para R\$ 24.673.116,11 em 2016 e o resultado econômico positivo em R\$ 133.500.528,41 elevou a situação patrimonial (Item B.1.2).

O saldo da dívida de curto prazo aumentou de R\$ 29.607.676,38 para R\$ 36.828.756,97, sendo que não existia liquidez frente aos compromissos de curto prazo, pois, o índice de liquidez imediata era de apenas 0,14 (Item B.1.3). A dívida consolidada ajustada diminuiu 9,46%, sendo feito ajuste pela fiscalização com a inclusão do saldo de precatório no balanço patrimonial (Item B.1.4).

Em relação à fiscalização das receitas, foram constatadas divergências nos valores transferidos de outros entes federativos e o Município efetuou ato de renúncia de receita sem atender as prescrições do artigo 14 da LRF (Itens B.1.5 e B.1.5.1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ



O saldo da dívida ativa subiu de R\$ 40.456.940,38 em 12/2015 para R\$ 170.562.760,82 em 12/2016, em razão da contabilização de multas, juros e atualização monetária nos valores da dívida ativa. Esse valor se mostrou inconsistente, pois, a provisão para perdas de 2015 e de 2016 foram no mesmo valor (R\$ 6.254.255,88). A fiscalização não identificou a inscrição na dívida ativa de valores devidos pelos vereadores do Município, o que deturpa o resultado (Item B.1.6).

No caso dos precatórios judiciais, o Município foi enquadrado no Regime Especial de Pagamento, sendo que existiu divergência no saldo final apurado em 31/12/2016, entre o consignado no balanço patrimonial, o registrado no setor de controle e o valor do Tribunal de Justiça (Item B.4.1).

Em 2016 existia um saldo inicial de precatório no valor de R\$ 12.413.399,18, recebeu mapa orçamentário de R\$ 508.443,81, foi depositado R\$ 1.170.553,33, restando um saldo líquido de R\$ 11.751.289,66. Esse saldo foi amortecido pelos pagamentos efetuados pelo TJ em 2016 e pelo saldo das contas do TJ para receber os depósitos, sendo que, sob essa forma de pagamento, o mesmo não deverá ser todo quitado até o exercício de 2020 (Item B.4.1).

Quanto aos requisitórios de baixa monta, existia um saldo inicial de R\$ 37.922,09, ocorreu à incidência no exercício de R\$ 97.860,69, foi pago R\$ 57.782,58 e restou um saldo de R\$ 40.078,11 em 31/12/2016, o qual foi quitado no exercício de 2017 (Item B.4.1).

Em relação ao recolhimento dos encargos sociais, foram apresentadas as guias do PASEP, porém todas as parcelas foram pagas com atraso gerando encargos financeiros no valor de R\$ 97.322,50 (Item B.5.1).

Em relação ao pagamento do INSS, existem débitos oriundos de 2010, decorrentes de compensações indevidas, sendo que a Receita Federal do Brasil acusa ter recebido o pedido de parcelamento pleiteado pela Prefeitura, no qual foi solicitada a inclusão de todos os débitos existentes. A RFB manifestou que enquanto não forem consolidados os valores em seus sistemas, as parcelas estão sofrendo retenções mensais no FPM pelo percentual mínimo.

No 2º Quadrimestre de 2016 a Prefeitura realizou um acordo com a Receita Federal do Brasil referente à ausência de recolhimento do INSS nos períodos de apuração de 06/2015, 09/2015, 11/2015, 13/2015 e 01/2016. O acordo prevê o pagamento em 60 meses em parcelas retidas no FPM, sendo o montante total do acordo de R\$ 5.330.272,54.

No tocante ao FGTS, as competências 01/2016 e 04/2016 foram pagas com encargos de R\$ 18.900,56 e R\$ 17.801,27, respectivamente, totalizando R\$ 36.701,83. Quanto às demais parcelas, a fiscalização apurou que as competências de 05 a 12/2016 não foram quitadas no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ



Nota-se que as inscrições do FGTS em restos a pagar foram incorretas, sendo apurada a falta de registro do montante de R\$ 2.430.433,28 (Item B.5.1).

Verificamos que o parecer das contas do exercício de 2015 foi desfavorável com recomendações e determinações (E. Segunda Câmara, Sessão de 28/11/17), o parecer das contas de 2014 foi desfavorável com alertas e recomendações, o parecer das contas de 2013 foi favorável com recomendações e o parecer das contas de 2012 foi desfavorável com recomendações (Item D.5.1).

Não foi dado cumprimento ao previsto no artigo 42 da LRF, pois ocorreu o aumento da iliquidez entre 30/04/16 (R\$ 21.058.192,44) e 31/12/16 (R\$ 26.303.524,70 – Item E.1.1).

No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo ao artigo 59, § 1º da Lei nº 4.320/64 (Item E.3).

Feitas estas considerações iniciais, destacamos as falhas relativas à nossa área de atuação apontadas na conclusão do relatório da fiscalização de fls. 89/104 (o Município alertado, por 11 (onze) vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas e não tomou as ações para controlar a situação; conforme o Sistema AUDESP, o déficit da execução orçamentária foi de R\$ 8.914.454,07, ou 7,05%; após ajuste da fiscalização com a inclusão de R\$ 2.388.046,88 de despesas não contabilizadas, o déficit da execução orçamentária passou a ser de R\$ 11.302.500,95, ou 8,94% em 2016 e aumentou em 56,57% o déficit financeiro vindo do ano anterior; alterações orçamentárias correspondentes a 33,14% da Despesa Fixada, ou seja, acima dos 15% permitidos pela legislação local; diferenças entre os dados do balanço financeiro da origem e os do AUDESP; houve agravamento da situação de liquidez da Prefeitura com índice caindo de 0,15 em 2015 para 0,14 em 2016; diferenças na contabilização das receitas transferidas de outros entes federativos; ausência de inscrição na dívida ativa de valores devidos por vereadores do município; divergências na contabilização dos Precatórios, com dados da área responsável discordando do balanço patrimonial e dos valores do Tribunal de Justiça; não pagamento da totalidade dos requisitórios de baixa monta devidos no exercício; recolhimentos de FGTS e PASEP em atraso, que resultaram o pagamento de R\$ 47.207,62 em encargos; realização de parcelamento junto a Receita Federal do Brasil referente ao não recolhimento do INSS das competências 06, 09, 11, 13/2015 e 01/2016; não recolhimento da cota patronal do INSS no período de 04/2016; não recolhimento no exercício do FGTS referente aos meses de maio a dezembro de 2016; além do desatendimento ao artigo 42 da LRF e ao artigo 59, § 1º da Lei 4.320/64, conforme descrito nos itens próprios do relatório).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ



Verificamos as justificativas ofertadas no evento nº 121, onde a defesa entende que o déficit orçamentário de 8,94% da receita arrecadada não é impactante ao ponto de contaminar as Contas Anuais em exame, porque o resultado em comento foi influenciado por atendimento de obrigações legais; citou a economia orçamentária de R\$ 3.634.939,85 apurada no final de exercício; afirmou que foram aplicados percentuais elevados com a educação e a saúde, além de dispêndios com a manutenção e implantação de ações e programas sociais, gastos com saneamento básico, gastos com coleta e disposição de resíduos e rejeitos sólidos, obras de infraestrutura, manutenção de prédios públicos, entre outras de primeira necessidade e aquelas decorrentes de ordens judiciais; destacou que o Município foi atingido por um fenômeno natural absolutamente atípico, denominado microexplosão, que consiste numa tempestade acompanhada de ventos fortíssimos, que implicou em prejuízos de elevada monta em toda a cidade, sem demonstrar o impacto das despesas no resultado anual; lembrou a queda arrecadatória, em razão da severa crise financeira que assolou o Brasil, bem como, a retração do PIB em 3,6% em 2016; ressaltou o superávit econômico e conseqüentemente aumento do resultado patrimonial para justificar o equilíbrio das contas; citou outras contas com déficits orçamentários elevados, que foram relevados por esta Corte; mencionou que as alterações orçamentárias foram realizadas de acordo com as normas legais vigentes; assegurou que o balanço financeiro não apresentou divergência; alegou que o aumento do déficit financeiro foi gerado (i) pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais, (ii) pelo cenário inflacionário e pela crise econômica que acometeu o País, e (iii) pela drástica redução de receitas de capital; enfatizou que o índice de liquidez em 0,14, em face aos compromissos de curto prazo, foi gerado pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais, sendo que a matéria foi abordada nas justificativas pertinentes ao resultado orçamentário, citando alguns decisões desta Corte, que relevou falha semelhante; assegurou que as divergências apuradas nos precatórios estão sendo examinadas e assim que verificadas e confirmadas, serão devidamente corrigidas; destacou que o não pagamento da totalidade dos requisitórios não pode ser considerado motivo para reprovação das presentes contas, já que tais débitos podem ser liquidados no exercício posterior, conforme já decidiu esta Colenda Corte Contas; afiançou que as pendências dos encargos sociais foram sanadas, tendo em vista que foi celebrado parcelamento junto ao INSS e que o mesmo está sendo honrado com o valor retido na parcela do FPM devida ao Município, citando decisões em que o parcelamento foi aceito por esta Corte para afastar a irregularidade; a defesa pleiteia a retirada de R\$ 26.895.794,70 do cálculo para o atendimento ao artigo 42 da LRF [despesas de exercícios anteriores, despesas com concessionárias (luz, água, telefone, etc) e folha de pagamento/encargos e empenhos anteriores a 01/05/16], que discordamos (doc. 79, evento 101); dentre outros argumentos.

Verificamos as justificativas ofertadas e entendemos que a fiscalização em sua próxima visita ao Município poderá verificar os ajustes anunciados acerca do saldo dos precatórios e serem aceitos os argumentos relativos ao pagamento dos requisitórios de pequena monta no exercício subsequente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ



A nosso ver macularam as contas em exame o déficit orçamentário de 8,94%, o déficit financeiro de R\$ 24.673.116,11, que representou mais de dois meses de arrecadação da RCL (R\$ 123.145.115,53 - fl. 38), o não atendimento ao artigo 42 da LRF, além do não pagamento do FGTS do período de maio a dezembro de 2016, sem a comprovação de que a dívida foi parcelada junto à Receita Federal do Brasil.

Contribuiu ainda para formação de juízo desfavorável as contas às diversas inconsistências demonstradas no bem elaborado relatório da fiscalização, as quais não foram afastadas totalmente pela defesa.

Diante do exposto, sem embargo da análise dos demais tópicos do relatório pelas Assessorias pertinentes e diante da relevância dos pontos criticados na presente manifestação, considero-os capazes de comprometer a matéria em análise relativa às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.

À consideração de Vossa Senhoria.
A.T.J., em 14 de março de 2018.

Armando José Gonçalves
Assessoria Técnica

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Processo: TC-4288/989/16
Interessado: Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu
Assuntos: Despesas com Pessoal e Aplicação no Ensino.
Exercício: 2016
Relator: Antonio Roque Citadini

Senhora Assessora Procuradora – Chefe,

Cumprindo a respeitável determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, passamos a nos manifestar sobre os resultados apontados no laudo da fiscalização “in-loco”(Evento n.91.100), nos subitens **B-2.2-Despesa de Pessoal, B-3.1-Ensino.**

I – Despesa de Pessoal:

No relatório da fiscalização consta que no exercício em exame o Poder Executivo despendeu 57,85% da Receita Corrente Líquida – RCL com seu pessoal ativo e inativo (R\$71.234.421,27/R\$123.145.115,53). Porém após a inclusão de R\$ 1.288.565,16 o índice elevou para **58,89%** da Receita Corrente Líquida(R\$72.522.986,43/R\$123.145.115,53) **em desconformidade** com o limite tratado na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), (pág. 39 evento 91.100).

Defendente através de suas justificativas apresentadas às págs. 9/16 do evento 121-2, requer a exclusão de despesas com Frente de Trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



De nossa parte, analisando os apontamentos da unidade fiscalizadora contidos às **págs. 39/40** do **evento 91.100**, com a devida vênia não deparamos com maiores detalhes que pudessem também amparar nosso juízo para que as despesas provenientes das despesas com Frente de Trabalho, fossem necessariamente lançadas no cômputo dos gastos com pessoal, a luz do §1º do artigo 18 da Lei Fiscal.

Com efeito, verificamos que as despesas com Frente de já foram objeto de análise pela Dra. Cristiana de Castro Moraes, no TC.nº 465/026/14 do exercício de 2014, que assim se manifestou:

“(…)

O Maior detalhamento merece o conjunto de despesas com pessoal, uma vez que, em razão das inclusões da inspeção, em primeiro momento, ficaram acima do teto fiscal durante todo o exercício.

Ocorre que a análise exercida pela Assessoria Técnica acatou os argumentos da defesa e, desse modo, extraiu despesas que, na verdade contêm natureza social/assistencial e/ou indenizatória.

Acompanho a ponderação de ATJ, porque o caso concreto não incide no regramento estabelecido pelo art. 18 da LRF; ademais, a situação se aproxima de precedente nos autos do TC-800222/078/00, da Prefeitura Municipal de Borborema, em decisão proferida pelo e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi.

“Disso, é imperioso reconhecer a impossibilidade de invocação das regras impostas para contratação de pessoal a termo (art.37, IX da CF/88), uma vez que a matéria não trata de ajustes para atender necessidade excepcional e temporária da Administração, eis que, sendo de natureza assistencial, o que se procura atender é a situação de premência de pessoas em dificuldade para manter a sua subsistência e a de sua família.

Assim, não vejo elementos para admitir que tenha havido subversão das metas ou objetivos do programa, aliás, igual a tantos outros, estabelecidos pelos diversos entes públicos da Federação, exatamente para propiciar aos carentes a oportunidade, digna, de ver na sua força de trabalho, a forma de recuperarem a auto-estima, poder ter meios de sustento mínimo, e, talvez, voltar ao mercado de trabalho.

Considero que a denominação da forma de retribuição aos serviços prestados, como remuneração, mesmo podendo ser utilizado qualquer outro vocábulo, não empresta condição diferente ao caráter assistencialista do programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Também, não se pode falar em contratação irregular de pessoal, pela simples análise dos serviços desenvolvidos - a exemplo da varrição de ruas, porque na verdade, o que se pretendeu, há de ser reconhecido, não foi a substituição da mão-de-obra pública, mas o efetivo aproveitamento dessa força ociosa, de forma subsidiária, em benefício da coletividade”.

Na verdade, os beneficiários da Frente de Trabalho, normalmente, são trabalhadores desempregados por certo período de tempo e que recebem bolsa, por um determinado período – fazendo cursos de qualificação e não representam vínculo empregatício e, a exemplo do programa mantido pelo Estado de São Paulo, Na verdade, os beneficiários da Frente de Trabalho, normalmente, são trabalhadores desempregados por certo período de tempo e que recebem bolsa, por um determinado período – fazendo cursos de qualificação e não representam vínculo empregatício e, a exemplo do programa mantido pelo Estado de São Paulo, “O Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego, que foi criado em 08/06/1999 e também é conhecido como Frente de Trabalho, proporciona qualificação profissional e renda para cidadãos que estão desempregados e em situação de alta vulnerabilidade social. Isso é feito por meio de atividades como limpeza, conservação e manutenção de órgãos públicos estaduais e municipais”

O mesmo pode ser aplicado às Guardas Mirins, que igualmente, em vários Municípios, são instituições de cunho privado, mas que possuem natureza de utilidade pública, e que procuram abrigar adolescentes, mais preparando o grupo para a cidadania, do que propriamente estabelecendo relação de trabalho.”

Portanto, acolhemos o entendimento da Senhora Conselheira, incluindo os gastos decorrentes da Frente de Trabalho de R\$ 1.288.565,16, na apuração da despesa com pessoal, conforme segue:

Receita Corrente Líquida	123.145.115,53	100%
Despesa com pessoal apurada pela fiscalização pág.39	72.522.986,43	58,89%
(-) Despesa com Frente de Trabalho	(1.288.565,16)	1,05%
(=) Despesa com pessoal apurada após análise da “Defesa Prévia”	71.234.421,27	57,85%

Ante todo apontado, em nosso entendimento o Poder Executivo, em 2016, despendeu com seu pessoal o equivalente a 57,85% da Receita Corrente Líquida, ultrapassou o limite máximo fixado no artigo 20, inciso III alínea “b” da LRF (54%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



No tocante a recondução dos gastos de Pessoal, informamos que o Município, desde o 2º quadrimestre/2015 (agosto/2015), vem reiteradamente extrapolando o limite de 54% imposto pelo artigo 20, III, “b” da Lei Fiscal, conforme demonstramos:

- 2º quadrimestre de 2015: 54,74%
- 3º quadrimestre de 2015: 56,49%
- 1º quadrimestre de 2016: 58,57%
- 2º quadrimestre de 2016: 57,12%
- 3º quadrimestre de 2016: 57,85%

Vale salientar que o § 4º do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina que as restrições :

“**Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

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

II – Ensino:

Vale salientar que a defesa ao trazer suas alegações, não abordou os apontamentos da fiscalização (**págs. 44/47 do evento 91.100**) , relativos as Despesas com FUNDEB.

Conforme anotações contidas e complementadas pelo demonstrativo da pág. 44, do **Evento 91.100**, após inspeção “in loco” a fiscalização apurou seguintes índices constitucionais e legais relativos ao ensino:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



- **Artigo 212 da Constituição Federal:** O Município cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a **31,34%** das receitas resultantes de impostos;
- **FUNDEB/Magistério (60%):** Quanto ao FUNDEB, também houve o atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, eis que o Município investiu **99,18%** de tais recursos na remuneração dos profissionais do magistério (mínio 60%);

FUNDEB / Total aplicado:

- O Município aplicou 100% dos recursos auferidos do FUNDEB em 2016, até 31/12/2016, após o ajuste efetuado pela fiscalização (restos a pagar não pagos até 31/03/2017) o percentual foi reduzido para **99,18%**, não atendendo ao disciplinado no § 2º do artigo 21, da Lei Federal n. 11.494/2007.

É o que submetemos à elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 14 de fevereiro de 2018.

Delza Aparecida Pereira de Araujo

Assessoria Técnica



Processo nº:	eTC-4288/989/16-3
Prefeitura Municipal:	Embu-Guaçu
Prefeito (a):	Clodoaldo Leite da Silva
População estimada (01.07.2016):	67.788
Exercício:	2016
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal (CF), art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

Verificando o processo e seus anexos, observa-se que a abordagem já empreendida pelos órgãos de instrução pode ser considerada apta para o exame da matéria, com a emissão do Parecer Prévio por este Tribunal de Contas.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO

ITENS	
Resultado da execução orçamentária	-8,94%
Percentual de investimentos	4,17%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	57,85%¹
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	31,34%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	99,18%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	99,18%²
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
Percentual aplicado na Saúde	27,34%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	Prejudicado
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	Não
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Não
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Não
Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	Sim
Atendido o artigo 42, da LRF?	Não
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

¹ Conforme apurado pelo setor de cálculos da ATJ (evento 147.1, fls. 1/4).

² Conforme apurado pelo setor de cálculos da ATJ (evento 147.1, fls. 4/5).



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 12.75 (1º Quadrimestre) e do evento 64.59 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Acompanhando as conclusões da digna ATJ (eventos 147.1 a 147.4), entende o Ministério Público de Contas que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução destes autos denota uma série de irregularidades que afastam por completo o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

A começar por uma das questões mais sensíveis em termos de atuação municipal. Conforme apurado pela Fiscalização (evento 91.100, fls. 45/46) e ratificado pelo setor de cálculos da ATJ (evento 147.1, fls. 4/5), após glosas referentes a restos a pagar não quitados até 31/03/2017, concluiu-se que houve aplicação de apenas 99,18% dos recursos do Fundeb, despesa que a Corte considera de cunho essencial, o que certamente têm o condão de fulminar a matéria em sua integralidade.

Garantido o contraditório e a ampla defesa, os interessados mantiveram-se silentes quanto ao desacerto, do que se depreende que consideram correto o ajuste realizado pela DF 7.4 (evento 91.100, fls. 45/46).

O artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 é taxativo ao asseverar que tais recursos serão utilizados no exercício financeiro em que forem creditados e os responsáveis por estas contas devem estar adstritos ao disposto no artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/1967³, que assinala a irregularidade das despesas cujo emprego não se comprovou exaustivamente regular.

Atente-se, ainda, ao fato de não ser cabível a tese de que a parcela em comento constitui valor ínfimo, eis que se trata de déficit de aplicação em Ensino, item capital no exame das contas e do qual os gestores não podem descuidar.

³ Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.



Ademais, o subjetivismo envolvido na aferição do que seriam valores passíveis de relevação no contexto das contas municipais acarretaria grande insegurança jurídica, não encontrando amparo nas normas que regulamentam a aplicação dos recursos do referido Fundo, tampouco naquelas que regem a atuação das Cortes de Contas, que devem pautar seus exames pela análise técnica e legal, sobretudo em se tratando de parecer sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, onde eventuais considerações de ordem genérica acerca da ação governamental são reservadas ao julgamento político a ser proferido pelo respectivo Legislativo.

Nesse contexto, vale destacar o entendimento constante dos autos do TC-0585/026/14, em que percentual pendente de aplicação (0,22%), inferior ao verificado nestas contas (0,82%), contribuiu para a reprovação dos demonstrativos de 2014 de Potim:

TC-000585/026/14 – Prefeitura Municipal de Potim (Decisão com Trânsito em Julgado em 01/12/2016):

“Não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e de MPC.

Na instrução processual, foram apontadas falhas, dentre as quais se destaca a **insuficiente aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB** no período (99,78%).

Conforme ressaltou Assessoria Técnica (fls. 235/241), **a jurisprudência da Casa não tem tolerado deficiências decorrentes da falta de aplicação da parcela diferida no caso em que a administração não tenha realizado gasto que beneficiasse o setor educacional.**

[...]

Feitas essas considerações, voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Potim, relativas ao exercício de 2014” (g.n.)

Relevar a falha cometida pela Administração seria flexibilizar a vontade expressa pelo legislador e abrandar a severidade com que esta Corte vem tratando a matéria, desalinhando-se à orientação do Manual *“Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”*⁴.

Ademais, não há como tratar desses R\$ 184.553,40⁵, que deveriam ser vertidos no ensino em busca de gradativa qualidade e máxima efetividade, sem analisar a dimensão do prejuízo sofrido pelos munícipes durante o exercício.

⁴ “3. **AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL:**

Eis os principais motivos que indicam a recusa das contas do Prefeito:

[..]

2. Não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; [...] (g.n.).

Manual disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>. Acesso em: 24/05/2018.

⁵ Nesse sentido, veja-se a posição do total das receitas do Fundeb (R\$ 22.527.364,59) e do total aplicado (R\$ 22.342.811,19) (evento 91.100, fl. 44).



Os achados de auditoria resultantes da fiscalização de natureza operacional da Rede Pública Municipal de Ensino (evento 91.100, fls. 4/16) indicam omissão do Poder Executivo, seja nas instalações físicas, para as quais não se vê situação favorável à luz do Parecer nº 08 do Conselho Nacional da Educação, seja no que diz respeito à falta de apoio à atividade docente.

De se destacar que os investimentos por aluno têm sido aquém daqueles realizados pelos demais Municípios jurisdicionados a esta Casa:

	Gasto anual por aluno ⁶	
	Embu-Guaçu	Média dos Municípios jurisdicionados
2015	R\$ 10.310,87	R\$ 10.335,73
2016	R\$ 10.392,28	R\$ 11.020,15

Adicionalmente, chama a atenção deste Órgão Ministerial a existência de déficit de vagas para 404 crianças, o que corresponde a 6,56% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino (evento 91.100, fl. 47).

A oferta de educação básica obrigatória e gratuita é determinada pelo art. 208 da Constituição⁷, lembrando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

E mais: o dever de gasto mínimo em educação não se resume formalmente ao percentual da receita de impostos e transferências previstos no *caput* do art. 212. Deve, ainda, assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à

⁶ Conforme valores apurados pela AUDESP e disponíveis na pasta pública do TCE-SP: P:\AUDESP\CONTINGENCIA - DADOS AUDESP\IEGM\Smart\2016.

⁷ CF/88, Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) [...]



universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do Plano Nacional do setor, tal como determina o § 3º do aludido dispositivo da CF/88⁸.

Não é constitucionalmente válido o gasto dos recursos vinculados para a educação, sem provar a sua finalidade e efetividade no cumprimento das metas que regem a política pública em todo o território brasileiro.

A verdade é que padrões mínimos de gasto não podem ser lidos como permissivos para padrões ínfimos de qualidade e para o descumprimento das obrigações legais de fazer contidas no plano nacional do setor. Para tanto, o controle dos gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino pelos Municípios precisa ser feito em consonância com o controle do cumprimento substantivo das obrigações constitucionais e legais referidos a tal política pública.

Sob esse viés, entende-se que, cumulativamente à vinculação constitucional e legal dos recursos municipais e do Fundeb, sua aplicação deverá assegurar não só o atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório, mas também a garantia de padrão de qualidade e equidade, com base no Plano Nacional da Educação e, assim sendo, o financiamento da educação pública só será considerado adequado, para efeitos de emissão de parecer prévio favorável, por meio da comprovação de resultado progressivamente satisfatório, o que não se verificou nos autos, seja em razão da insuficiente aplicação do Fundeb, seja por conta do déficit de vagas e da precária situação verificada *in loco* na Rede Pública Municipal de Ensino.

Por seu turno, há de se considerar que a ineficiência da atuação da Administração em política pública essencial guarda liame com a rota de descontrole fiscal da Prefeitura, conforme se extrai de sua série histórica de indicadores econômico-financeiros:

	2014 (TC-0239/026/14, fls. 41/48)	2015 (TC-2331/026/15, fls. 164/170)	2016 (evento 91.100, fls. 26/36)
Resultado orçamentário	-6,81%	-9,40%	-8,94%
	-R\$ 8.014.184,53	-R\$ 11.695.290,70	-R\$ 11.302.500,95
Resultado financeiro	-R\$ 7.920.405,58	-R\$ 18.640.819,43	-R\$ 24.673.116,11
Liquidez imediata	0,44	0,15	0,14
Dívida de curto prazo	R\$ 14.071.241,19	R\$ 29.607.686,38	R\$ 36.828.756,97
Dívida ativa	R\$ 43.714.654,97	R\$ 40.456.940,38	R\$ 170.562.760,82

⁸ Art. 212. [...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao **atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização**, garantia de padrão de qualidade e equidade, **nos termos do plano nacional de educação**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).



Além de não encontrar qualquer amparo em resultado financeiro de exercício anterior, o déficit orçamentário de 2016 fez aumentar em 56,57% o déficit financeiro de 2015 (evento 91.100, fl. 31).

Censurável, inclusive, a inércia do Executivo, vez que, nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF, o Município foi alertado por onze vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas, sem que promovesse a imperativa contenção dos gastos não obrigatórios e adiáveis, conforme prevê o art. 9º da citada lei, o que configura infração administrativa, nos termos do art. 5º, III, da Lei nº 10.028/00 (evento 91.100, fl. 26).

Houve, ainda, abertura de créditos adicionais correspondentes a 33,14% da despesa fixada (evento 91.100, fl. 26), evidenciando desarmonia entre as atividades de planejamento e execução orçamentária.

Sobre a questão, embora não existam diretrizes legais expressas fixando percentual máximo para abertura de tais créditos, esta E. Corte já firmou entendimento no sentido de que cabe ao jurisdicionado aprimorar seu planejamento, de molde a evitar demasiadas modificações durante a execução do orçamento, tudo em consonância com as diretrizes exigidas do gestor público pela LRF⁹.

Igualmente reprovável a previsão na LOA para a abertura de créditos em percentual acima de 20% da receita (evento 91.100, fl. 3). Isso porque, segundo entendimento já pacificado por essa E. Corte, sintetizado no Comunicado SDG nº 29/10, tal autorização deve ser compatível com a inflação estimada para o período. Conforme relatório de inflação do Banco Central de dez/2015, a projeção central para o IPCA de 2016 era de 6,2%¹⁰. Assim, a autorização na LOA superou o triplo do recomendado por esta Casa.

E mais: em sua manifestação, o interessado afirma que “[...] houve a abertura de créditos adicionais por superávit e excesso de arrecadação, que somados totalizaram o montante de R\$ 8.066.480,19, conforme se verificará mais adiante” (evento 121.1, fl. 22).

Ora, uma vez que, no exercício anterior houve déficit financeiro de R\$ 11.695.290,70, extrai-se da peça defensiva mais uma irregularidade a reforçar o juízo

⁹ **Comunicado SDG N° 32/2015:** “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos: 1. **aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas** na proposta orçamentária, que devem preservar o **equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal**, de molde a **evitar demasiadas modificações durante sua execução**, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte”.

¹⁰ Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2015/12/ri201512c6p.pdf>.



desfavorável, a dizer, a abertura de créditos adicionais com base em recursos financeiros fictícios, em afronta ao disposto no art. 43, § 1º, I, da Lei nº 4.320/64.

Criticável, ainda, a precária gestão da dívida ativa da Prefeitura. Houve expressiva queda nos recebimentos (40,51%) e aumento nos cancelamentos (50,42%), restando verificada uma majoração de 321,59% no saldo final da dívida ativa (evento 91.100, fl. 36).

Nesse contexto, deve-se destacar que, no exercício em apreço, a dívida ativa já alcançou o expressivo montante de 138,51% da Receita Corrente Líquida da municipalidade¹¹.

Não se deve olvidar que, por oportunidade da apreciação das contas de 2013 de Embu-Guaçu, a Prefeitura já havia sido advertida quanto à necessidade de aprimorar seu sistema de cobrança de dívida ativa e, não obstante tenha havido prazo suficiente, a situação se protraí no tempo:

TC-001766/026/13 – Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu (Decisão com Trânsito em Julgado em 27/08/2015):

“À margem do parecer, recomende -se ao Chefe do Executivo que:

[...]

- aprimore o sistema de cobrança da dívida ativa” (g.n.).

Tal quadro denota insuficiência nos esforços arrecadatários empregados pela Administração, em afronta ao art. 11 da LRF, que exige efetiva arrecadação de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, incluídos aqueles que não foram pagos no tempo devido e, por isso, inscritos em dívida ativa.

É de se lembrar ao gestor que a negligência na arrecadação de tributo pode configurar ato de improbidade previsto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/92.

Aliás, considerando a importância da matéria, e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31/12/2012 dívida ativa de aproximadamente R\$ 257 bilhões, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas:

Comunicado SDG nº 23/2013

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

¹¹ Nesse sentido, veja-se posição da Receita Corrente Líquida (R\$ 123.145.115,53) e da dívida ativa (R\$ 170.562.760,82), às fls. 39 e 36 do evento 91.100, respectivamente.



Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”

Ante essas considerações, merece censura a postura da Administração que não gere adequadamente sua dívida ativa, permitindo elevadas perdas de receitas sem demonstrar as ações intentadas para a recuperação de tais créditos. Nesse sentido, o entendimento proferido no TC-0617/026/14:

TC-0617/026/14 – Prefeitura Municipal de Ilha Comprida (Parecer Publicado no Diário Oficial em 13/04/2016. Decisão ratificada pelo Plenário em 22/03/2017. Trânsito em Julgado em 11/05/2017):

“**Comprometem ainda as contas as elevadas perdas da receita decorrentes da prescrição da dívida.** Nesta matéria, como bem observado pela Secretaria Diretoria Geral, os argumentos despendidos pelo Responsável não justificam o **elevado montante de cancelamentos da dívida ativa** (R\$ 37.824.247,08), equivalente a 24,10% da receita arrecadada no exercício e destes, 95,88% por prescrição diante da falta de ajuizamento das ações de execução fiscal.

Segundo o Ministério Público de Contas, tal situação configura ato de improbidade administrativa, conforme previsão do artigo 10, inciso X, da Lei Federal nº 8.429/92.

Assim, embora à primeira vista a falha na gestão da dívida ativa pudesse ser mitigada à vista da melhora dos resultados fiscais, acompanho a SDG no sentido de que tal fato não desobriga o Prefeito de arrecadar os tributos de sua competência, nos termos do que dispõe o artigo 30, inciso III, da Constituição Federal, cujo mandamento foi reforçado pelo artigo 11 “caput”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a pretensão de debitar as dificuldades no sistema de arrecadação do Município e à gestão da dívida ativa às leis de preservação ambiental não merecem prosperar, uma vez que os diplomas legais citados (Decreto nº 30.817/89, Lei Estadual nº 9146/95 e Lei Federal nº 9985/00) são antigos e de efeitos conhecidos, cabendo observar que o Responsável é mandatário municipal desde o exercício de 2009.

Há destacar que a má gestão da arrecadação do Executivo Municipal vem sendo apontada pela inspeção a cargo da Unidade Regional de Registro em exercícios anteriores e objeto de recomendações para adoção de medidas necessárias à recuperação de seus créditos, a exemplo das decisões proferidas nas contas relativas aos exercícios de 2006 (TC-3486/026/06) e 2009 (TC-617/026/09), havendo, assim, tempo suficiente ao equacionamento da matéria mediante ações administrativas ou judiciais.

Por outro lado, os efeitos da prescrição sobre a dívida ativa ensejou a emissão do parecer desfavorável, dentre outras falhas, das contas de 2010 (TC-3015/026/10) e 2013 (TC2144/026/13), de forma conjugada, a reincidente abertura de créditos suplementares, tal como registrado no exercício em exame.

Nestas circunstâncias, acompanho as manifestações do Ministério Público e SDG, consoante disposição do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, e voto pela emissão de Parecer desfavorável às contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA atinentes ao exercício de 2014.

Por fim, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas determino a remessa de cópia do relatório da inspeção e decisão ao Ministério Público do



Estado para as providências que entender necessárias quanto aos cancelamentos de valores inscritos na dívida ativa por falta de ajuizamento da execução fiscal.”

Surpreende que, mesmo diante do desequilíbrio de seus balanços, a municipalidade tenha efetivado irregular renúncia de receita, através da edição da Lei Municipal 2860/16, que permitiu o parcelamento de dívidas com isenção de multas e juros (evento 91.100, fl.35).

A ampliação do benefício ocorreu sem que tenham sido observadas as premissas exigidas pelo art. 14 da LRF, ou seja, não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciou sua vigência, nem nos dois seguintes (evento 91.100, fl.35).

Tampouco atendeu ao disposto na LDO e, ao menos, uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF, e de que não afetaria as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou

II - medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Às fls. 4/7 do evento 121.2, Origem alega que não houve desrespeito à vedação da Lei Fiscal, eis que, no seu entender, não houve renúncia de receita, e sim dispensa da cobrança de multas e juros.

O argumento não deve prosperar. Isso porque, de acordo com o art. 14, § 1º, da LRF, “a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Assim, a despeito das alegações da Origem, o ato configura sim renúncia de receita, realizada fora das condições impostas pela LRF, o que, inclusive, pode caracterizar, em tese, ato de improbidade que causa lesão ao erário, nos termos do art. 10, VII da Lei 8.249/92¹².

¹² *Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou*



Quanto ao tema, esclarecedora a leitura da Consulta sob n.º. 649.336, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais¹³:

“Cuidam os presentes autos da consulta subscrita pelo Prefeito do Município de Delta, Sr. Jorge Manoel da Silva, por meio da qual busca orientação acerca da possibilidade de o Município isentar (sic) contribuintes municipais lançados em dívida ativa do **pagamento de juros e multa**, sem incorrer em renúncia de receita. (...)

Por todo o exposto, é forçosa a conclusão de que a anistia, benefício de natureza tributária que dispensa contribuintes do pagamento de multa, juros e outras penalidades decorrentes de lei incidentes sobre débitos inscritos em dívida ativa, bem assim dos demais benefícios e incentivos previstos no citado § 6º do art. 150 da vigente Constituição da República, **somente pode ser concedida mediante autorização legislativa específica**.

E mais: para a efetivação de anistia, como também de outros benefícios e incentivos de natureza tributária que constituam meios de renúncia de receita pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o ente político concedente observar **as exigências estabelecidas no citado diploma legal, sobretudo em seu art. 14**, como exaustivamente demonstrado, e ainda as disposições do Código Tributário Nacional.” (g.n.)

A conduta da edilidade, bem como do Executivo, que deixou de exercer o poder de veto, revela-se temerária e desarrazoada frente à difícil situação financeira do Município.

Acrescente-se, em detrimento da valoração destas contas, a extrapolação do limite para dispêndios laborais. Isso porque, ao final do terceiro quadrimestre, a Prefeitura destinou 57,85% da RCL a tais gastos, superando o teto de 54,00% estabelecido pelo art. 20, III, ‘b’, da LRF (evento 147.1, fls. 1/4).

Alertada onze vezes por esta Casa acerca da superação de 90% do limite imposto pela Lei Fiscal, a Gestão não promoveu sua recondução aos ditames legais (evento 91.100, fl. 39).

Pelo contrário. Insistiu em conceder novas gratificações, promoveu a criação de cargos, contratou pessoal e pagou horas extras durante todo o exercício, mesmo estando submetida às vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF¹⁴ (evento 91.100, fls. 39/42). Quanto

haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

¹³ Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/03/-sumario?next=16. Acesso em: 26/04/2018.

¹⁴ “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;



ao desacerto, tamanha é sua gravidade que o art. 359-D do Código Penal estabelece como sendo crime contra as finanças públicas punível com reclusão de um a dois anos o ato de “ordenar despesa não autorizada por lei”.

Vale salientar que o descontrole nos gastos com pessoal já se tornou prática corrente na municipalidade. O desacerto, inclusive, já havia conduzido à reprovação das contas de 2015 Embu-Guaçu e merece ser tratado, novamente, com o rigor que a questão exige, somando-se às causas determinantes à rejeição destes demonstrativos:

TC-002331/026/15 – Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu (Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018):

“[...] o Executivo de Embu-Guaçu ultrapassou o limite de 54% imposto pelo artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que constitui mais uma falha capital, que compromete as contas anuais.

Agrava a situação a não observância das vedações contidas no artigo 22 da LRF, mesmo o Executivo tendo recebido 03 (três) alertas dessa Corte de Contas quando da superação de 90% do limite máximo permitido, vez que houve concessão de novas gratificações, criação de cargos, alterações nas formas de remuneração, contratação de servidores e realização excessiva de horas extras.

As argumentações trazidas pela defesa não esclarecem a alegada “estrita necessidade de aumento de gasto com pessoal”, não sendo suficientes para afastar as irregularidades documentadas pela Fiscalização.

Verifico, ainda, que não houve recondução do índice a patamar abaixo do limite legal, de acordo com as regras do art. 23, c/c art. 66 da LRF. Pelo contrário, no exercício seguinte os gastos com pessoal aumentaram ainda mais, conforme dados informados pela própria Origem ao Sistema AudeSP (fls. 381/383), encerrando os quadrimestres de 2016 em 58,57%, 57,12% e 57,84%, respectivamente.” (g.n.)

A precária gestão dos recursos humanos da Prefeitura é reforçada diante da nomeação para cargos em comissão em desacordo com o que prevê o art. 37, V, da CF/88 situação que já havia sido objeto de recomendação nas contas de 2011¹⁵ e 2013¹⁶ (evento 91.100, fls. 75/76).

A situação não se mostrou melhor no que toca à gestão dos encargos sociais.

Conforme anota a Fiscalização, o valor devido ao INSS no período de referência 01/2016 (juntamente com os montantes referentes a 06/2015, 09/2015, 11/2015 e 12/2015) foi objeto de parcelamento em 60 meses com a Receita Federal do Brasil (evento 91.100, fl. 58).

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.”

¹⁵ TC-001109/026/11, contas de 2011 da Prefeitura de Embu-Guaçu, Decisão com Trânsito em Julgado em 16/12/2014.

¹⁶ TC-001766/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Embu-Guaçu, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/08/2015.



No que toca ao FGTS, as competências de janeiro e abril foram recolhidas em atraso, o que gerou encargos financeiros da monta de R\$ 36.701,83. Já os valores referentes aos meses 05 a 12/2016 não foram quitados no exercício (evento 91.100, fl. 58).

Em relação ao PASEP, os montantes oriundos dos períodos 11 e 12/2016 foram quitados apenas no exercício seguinte, sendo que as demais competências foram quitadas todas em atraso, gerando encargos de mora de R\$ 97.322,50 (evento 91.100, fl. 59).

Em suas razões defensivas, aduz a Origem que “tais pendências foram sanadas, tendo em vista que foi celebrado parcelamento junto ao INSS, sendo que tal parcelamento está sendo honrado, tendo em vista que o valor devido é retido na parcela do FPM devida ao Município”. Acrescenta que “[...] esta Corte de Contas reconhece que o parcelamento de encargos não recolhidos é suficiente para impedir a reprovação de contas, toando tal impropriedade ao campo das recomendações à Origem”, concluindo que “Desta forma, não há motivos para reprovação das presentes Contas” (evento 121.2, fls. 23/24).

O argumento não é novo e já foi devidamente enfrentado e corretamente rechaçado por esta Casa na apreciação das contas de 2015:

TC-002331/026/15 – Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu (Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018):

“A Fiscalização constatou que **a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu deixou de recolher a cota patronal do INSS** dos meses de junho, setembro, novembro e décimo terceiro. Na data da inspeção in loco, não havia parcelamento, nem autorização legislativa para tanto.

A defesa informa que o pedido de parcelamento ocorreu em maio de 2016, anexando o Discriminativo da Consolidação de Parcelamento da Secretaria da Fazenda Federal (documento nº 10 do anexo referente ao TC-022818/026/16).

O parcelamento efetuado no exercício seguinte ao que é devido não socorre a origem, pois gera obrigação de pagamento de juros e multa de mora, além de onerar orçamentos de exercícios futuros. No documento anexado pela defesa, comprovamos o valor de R\$852.385,65 referentes a acréscimos de mora decorrentes deste parcelamento.

Aliás, conforme consta nos autos, também houve atrasos nos recolhimentos de FGTS e PASEP, gerando multas nos valores de R\$36.512,70 e R\$76.612,78, respectivamente. No total, a soma desses valores atinge o montante de quase R\$ 1 milhão, restando evidente o prejuízo ao erário provocado pela má Administração dos recursos públicos.

Ressalto, por fim, que há necessidade de participação Legislativa para alteração orçamentária dessa magnitude. Verificando os autos e o endereço eletrônico da Câmara dos Vereadores de Embu-Guaçu, não encontrei Lei autorizando o referido parcelamento, sendo este mais um motivo a impedir que a falha seja relevada.” (g.n.).



Com efeito, não fosse esse o entendimento a prevalecer, não haveria razão para o Manual¹⁷ editado pela própria Casa indicar a falta de repasses dos encargos sociais no exercício como causa determinante de parecer desfavorável.

No mais, restou anotado no Relatório de Fiscalização que a municipalidade deixou de cumprir as disposições do art. 320 da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro)¹⁸. Isso porque parte substancial da arrecadação não foi aplicada nas finalidades previstas pela lei. Ademais, não houve recolhimento de 5% das multas arrecadadas ao FUNSET, conforme dispõe o parágrafo único do aludido dispositivo (evento 91.100, fls. 50/52).

A irregularidade merece a reprovação desta Corte, tal como, aliás, é a orientação consignada no Manual “*Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*”¹⁹:

“3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL

[...]

3.8. INCORRETA APLICAÇÃO DA RECEITA COM MULTAS DE TRÂNSITO

Desde que integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, o Município arrecada multas, devendo aplicá-las nas hipóteses do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro:

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será **aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.**

Parágrafo único - O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito”.

[...]

Eis mais uma **obrigatória vinculação da receita municipal**; seu não cumprimento enseja o **desvio de finalidade** combatido no parágrafo único, art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]” (g.n.)

A gestão 2016 tampouco cumpriu com suas obrigações envolvendo o pagamento dos requisitórios de baixa monta, eis que restou um saldo para o exercício seguinte correspondente a R\$ 40.078,11, em desrespeito ao art. 100, §3º, da CF/88 e ao art. 17 da Lei nº 10.259/2001 (evento 91.100, fl. 55).

De mais a mais, aponta a Fiscalização que não foi suficiente o pagamento de

¹⁷ O Tribunal e a gestão financeira dos prefeitos. TCE/SP: São Paulo, Fevereiro 2012, p. 18. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.

¹⁸ CTB, art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. § 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.

¹⁹ Manual disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.



precatórios judiciais submetidos ao Regime Especial (evento 91.100, fl. 89).

Nesse contexto, informa o Ministério Público de Contas que, de acordo com dados levantados pelo E. TJ-SP, em 31/12/2016, a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu estava enquadrada no Regime Especial, com um estoque total da dívida de precatórios de R\$ 8.575.397,67 e uma insuficiência de depósitos de R\$ 234.633,65²⁰.

A falha evidencia uma gestão irresponsável na medida em que não direcionou adequadamente os recursos públicos ao pagamento das obrigações de estatura constitucional, além de configurar afronta ao princípio da anualidade.

Procedendo de tal maneira, o gestor posterga para exercícios seguintes obrigação de sua responsabilidade, na contramão da gestão fiscal responsável preconizada pela LRF (art. 1º, §1º).

No tocante às restrições de último ano de mandato impostas pela LRF, houve aumento da iliquidez nos últimos dois quadrimestres de 2016, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei Fiscal (evento 91.100, fl. 86).

No caso, foram emitidos onze alertas ao jurisdicionado, nos termos do art. 59, § 1º, inc. V, da LRF, para que fossem efetuadas as devidas correções dos desvios afetos ao equilíbrio fiscal, sem que tenham sido adotadas medidas efetivas para reverter o desequilíbrio financeiro que se apresentava (evento 91.100, fls. 86/87).

A previsão do dispositivo é, indubitavelmente, rigorosa, e nem poderia ser de outra forma, vez que se trata de imposição decisiva para a garantia do equilíbrio fiscal. Tamanha importância assume tal vedação, protetora de bem jurídico de relevante expressão, que a conduta a ela afrontosa é passível de enquadramento no artigo 359-C do Código Penal²¹.

²⁰ Conforme dados obtidos em: <https://api.tjsp.jus.br/handlers/handler/filefetch.ashx?codigo=93153>. Acesso em: 28/05/2018.

²¹ **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



É notório que a violação ao citado dispositivo é um dos grandes motivos para a rejeição das contas dos Prefeitos. Quanto ao tema, relevante citar trecho de manual editado por esta E. Corte²²:

[...] no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Descumprir tal norma remete o gestor ao art. 359-C do Código Penal. **Motivo suficiente para o Tribunal de Contas rejeitar as Contas** que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revelem crescimento da despesa líquida a pagar (débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa).

Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário. (g.n.)

Semelhante entendimento foi adotado nas decisões proferidas nos autos do TC-1690/026/08²³, TC-1960/026/08²⁴, TC-1878/026/12²⁵ e TC-2089/026/12²⁶, dentre outros.

Ainda no que toca às restrições de último ano de mandato, reprovável a realização de empenho, em dezembro de 2016, de montante acima do duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente, o que contraria o disposto no art. 59, §1º, da Lei nº 4.320/64 (evento 91.100, fl. 89).

Quanto à impropriedade anotada, Defesa permaneceu silente.

A irregularidade é determinante à rejeição das contas, conforme entendimento firmado em Pareceres previamente proferidos por este E. Tribunal:

TC-1738/026/12 – Prefeitura Municipal de Jujutiba (Decisão com Trânsito em Julgado em 13/11/2014):

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DEJUQUITIBA, relativas ao exercício de 2012, apresentaram-se com **falhas que comprometem os atos em exame**, agravadas pela ausência de defesa, destaco dentre elas:

VI – O Município violou a vedação empenhando a mais do que um duodécimo da despesa no orçamento, **contrariando o art. 59, §1º da Lei nº 4.320/64;** (g.n.)

TC-1456/026/12 – Prefeitura Municipal de Narandiba (Acórdão Publicado no Diário Oficial em 29/10/2014):

No entanto, as contas ora examinadas merecem a **desaprovação**.

[...]

Consigne-se também a **inobservância do artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64**, não podendo ser aceita a justificativa de que houve pagamento do 13º salário, por se tratar de despesa previsível. (g.n.)

²² Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.53. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.

²³ TC-1690/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Sabino, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/01/2011.

²⁴ TC-1960/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Cunha, Decisão com Trânsito em Julgado em 25/07/2011.

²⁵ TC-1878/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Colina, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/05/2014.

²⁶ TC-2089/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Trabiju, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/04/2016.



TC-1797/026/12 – Prefeitura Municipal de Ribeira (Decisão com Trânsito em Julgado em 18/09/2014.):

Não obstante os aspectos positivos, a **gestão merece ser desaprovada**.

[...]

O Município também empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento, **contrariando o artigo 59, § 1º, da Lei Federal n.º 4.320, de 1964**. (g.n.)

TC-1632/026/12 – Prefeitura Municipal de Sebastianópolis do Sul (Parecer Publicado no Diário Oficial em 10/09/2014.. Entendimento confirmado em fase de reexame, conforme Decisão com Trânsito em Julgado em 14/12/2015):

2.8.3. Colabora, também, para a emissão de **parecer desfavorável** o empenho de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, no último mês do mandato do Prefeito, em patente **ofensa ao artigo 59, § 1º, da Lei n.º 4.320/64**.

[...]

2.9. Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de **Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SEBASTIANÓPOLIS DO SUL, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. (g.n.)

No mais, lembre-se que a conduta é arrolada no art. 1º, V, do Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, como crime de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, confirmando a relevância da falha (especialmente ante o disposto no art. 59, §4º, da Lei n.º 4.320/64²⁷):

Art. 1º São **crimes de responsabilidade** dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

V - **ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei**, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes.

Censuráveis, ainda, as insistentes divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP (evento 91.100, itens B.1.2.a, B.1.2.c, B.1.3, B.1.4 e B.3.2), bem como as diversas falhas e inconsistências contábeis (evento 91.100, itens B.1.1.a, B.1.5, B.2.1, B.3.1.1.3, B.3.3.1, B.3.3.4, B.4.1.1, B.5.1. B.6.1), em desrespeito à recomendação realizada na apreciação das contas de 2013 do Município (evento 91.100, fl. 85).

Tal conduta prejudica a análise dos demonstrativos e ofende os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320/64), fragilizando sobremaneira a fidedignidade dos dados informados pelo ente público e, conseqüentemente, comprometendo o pleno exercício do controle externo.

²⁷ Art. 59. [...]

§4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.



Constatou-se, adicionalmente, o encaminhamento intempestivo de documentação ao Sistema AUDESP, em desatendimento aos artigos 25 e 26 da LCE nº 709/93, às Instruções TCE 02/2016 e à recomendação realizada nas contas de 2013 do Município (evento 91.100, fls. 83 e 85).

De mais a mais, inaceitável que a municipalidade tenha deixado de observar a ordem cronológica de pagamentos, sem que tenha publicado previamente as relevantes razões de interesse público que ensejaram a referida quebra, em desrespeito ao disposto no art. 5º, caput, da Lei nº 8.666/93 (evento 91.100, fls. 65/66).

Quanto ao assunto, destaque-se que a equipe da DF 7.4, opinou pela procedência da Representação protocolada sob o nº eTC-15321.989.16- 2 referente ao não pagamento à empresa Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda (evento 91.100, fls. 65).

Considerou procedente, ainda, a representação e-TC-001225.989.17-7, da S&T Comércio de Produtos de Limpeza, Descartáveis e Informática, concluindo que houve atraso injustificado e não observância da ordem cronológica no pagamento do empenho (evento 91.100, fls. 66).

Com previsão expressa no art. 5º da Lei nº 8.666/93, a imposição de ordem cronológica para os pagamentos busca evitar que a Administração beneficie indevidamente determinados credores, escolhendo quais deles receberão com prioridade.

Quanto à moralidade administrativa, tem-se que não há grandes dificuldades na identificação da potencialidade danosa do desrespeito a tal regra, visto que eventual concessão de liberdade de escolha ao agente administrativo para seleção da ordem dos pagamentos poderia gerar favorecimento indevido de determinados credores. A esse respeito, aduz Marçal Justen Filho:

Tal como a Administração tem o dever-poder de exigir o cumprimento pelo particular dos prazos apropriados, também está obrigada ela própria a cumprir os prazos correspondentes para a execução da própria prestação.²⁸

Assim, fica evidente o caráter imperativo da observância do dispositivo legal, sendo que o seu desrespeito deve ser severamente reprimido, sob pena de se autorizar a criação de verdadeira categoria de credores privilegiados do Estado.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 15ª Ed. p. 112.



De se destacar, inclusive, que se trata de desacerto reincidente, eis que, por oportunidade da apreciação das contas de 2013 desta Prefeitura, recomendações já haviam sido dirigidas à Origem para que a ordem cronológica de pagamentos fosse respeitada.

No cotejo geral destas contas, verifica-se que, se, por um lado, a gestão foi incapaz de reequilibrar seus balanços e cumprir com suas obrigações constitucionais e legais, por outro, apresentou baixa efetividade, conforme se extrai dos seguintes índices setoriais apurados pela Audep²⁹, sinalizando descompasso entre os investimentos realizados e as respostas esperadas pela sociedade:

IEGM	C+: em fase de adequação
i-Educ	C+: em fase de adequação
i-Planej	C: baixo nível de adequação
i-Fiscal	C+: em fase de adequação
i-Amb	C: baixo nível de adequação
i-Cidade	C+: em fase de adequação
i-Gov-TI	C: baixo nível de adequação

Vale destacar que, por intermédio do “Manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”³⁰, esta Casa reuniu em onze pontos as principais causas do parecer desfavorável:

Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:

1. Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério);
- 2. Não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB;**
3. Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;
- 4. Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante;**
- 5. Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;**
6. Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;
- 7. Falta de repasse previdenciário;**
- 8. Superação do limite da despesa de pessoal;**
- 9. Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;**
10. Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF);
- 11. Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties. (g.n.).**

²⁹ **Faixas de Resultados:** O IEGM/TCESP possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

Nota	Faixa
A	Altamente efetiva
B+	Muito efetiva
B	Efetiva
C+	Em fase de adequação
C	Baixo nível de adequação

Dados disponíveis em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 23/05/2018.

³⁰ Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>. Acesso em: 07/05/2018.



O desrespeito a um desses itens, por si só, revela-se suficiente para a rejeição das contas municipais. Assim, gera preocupação que, nas contas em análise, a municipalidade, sem embargo de outras falhas, tenha incidido em sete desses pontos capitais. Alguns deles, inclusive, já haviam sido objeto de recomendações em exercícios anteriores (déficit orçamentário, falta de repasse previdenciário, superação do limite de despesa com pessoal), o que revela a falta de zelo do administrador e, até mesmo, certo descaso com o trabalho realizado pelo Controle Externo.

Ante o exposto, o MPC opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 33,14% da despesa inicialmente fixada, revelando descompasso entre as etapas de planejamento e execução da LOA (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro fictício;
3. **Item B.1.1** – déficit orçamentário de 8,94%, sem qualquer amparo em resultado financeiro do exercício anterior, a despeito dos alertas emitidos por esta Casa (REINCIDÊNCIA);
4. **Item B.1.2** – déficit financeiro correspondente a R\$ 24.673.116,11, o que representa um acréscimo de 32,36% em relação ao registrado no exercício anterior (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,14), revelando fragilidade para arcar com os compromissos de curto prazo (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.1.5.1** – irregular renúncia de receitas, em inobservância ao art. 14 da LRF c/c art. 165, §6º, da CF/88;
7. **Item B.1.6** – crescimento expressivo no saldo da dívida ativa (321,59%) acompanhado de queda nos recebimentos (40,51%) e aumento nos cancelamentos (50,42%), destacando-se que a dívida ativa já alcançou o expressivo montante de 138,51% da Receita Corrente Líquida da municipalidade, a despeito das recomendações emitidas por esta Casa (REINCIDÊNCIA);
8. **Item B.2.2** – despesas com pessoal no terceiro quadrimestre atingiram 57,85% da RCL, superando o teto estabelecido pelo art. 20, inc. III, 'b', da LRF, em situação que se perpetua desde o exercício 2015;
9. **Item B.2.2** – mesmo estando submetida às vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF, a Prefeitura continuou a conceder novas gratificações, promoveu a criação de cargos, contratou pessoal e pagou horas extras durante todo o exercício;
10. **Item B.3.1.2** – déficit de vagas para 404 crianças, o que corresponde a 6,56% das vagas disponíveis na rede municipal de ensino, em omissão ao dever insculpido no art. 208 da Constituição Federal de 1988;
11. **Item B.3.3.2** – incorreta utilização das receitas oriundas das multas de trânsito e ausência de repasses ao Funset, em desrespeito ao art. 320 da Lei nº 9.503/97;
12. **Item B.4.1.1** – insuficientes depósitos ao regime especial anual, em desrespeito ao disposto na EC nº 62/2009;
13. **Item B.4.1.1** – pagamento parcial dos requisitórios de baixa monta incidentes no exercício, em desrespeito ao art. 17 da Lei nº 10.259/2001 e ao art. 100, § 3º, da CF/88.
14. **Item B.5.1** – atrasos e ausência de recolhimentos dos encargos sociais, levando ao pagamento de juros e multas, acompanhados de parcelamentos que têm afetado negativamente as finanças da Prefeitura (REINCIDÊNCIA);



15. **Item B.8** – quebra da ordem cronológica de pagamentos sem que a Prefeitura tenha publicado previamente as relevantes razões de interesse público que ensejaram a referida quebra, em desrespeito ao disposto no art. 5º, caput, da Lei nº 8.666/93 (REINCIDÊNCIA);
16. **Item D.2** – falta de fidedignidade nos dados prestados ao Sistema AUDESP, desatendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei Federal 4.320/1964) e em inobservância ao Comunicado SDG nº 34/2009 (REINCIDÊNCIA);
17. **Item D.3.1** – nomeação para cargos comissionados em desacordo com os termos exigidos pelo art. 37, V, da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA);
18. **Item D.5** – atrasos recorrentes no envio de informações ao Sistema AUDESP (REINCIDÊNCIA); e
19. **Item E.1.1** – despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta E. Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma Lei.

Ademais, impende que a Administração adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.1** – edite Plano de Mobilidade Urbana, nos termos do art. 24 da Lei nº 12.587/2012;
2. **Item A.1** – institua Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei nº 12.305/2010;
3. **Item A.2** – dê efetividade ao Sistema de Controle Interno, regulamentado por intermédio da LC nº 143/2017, que deve produzir relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais (art. 74, CF/88);
4. **Itens A.3, A.4 e A.5** – estude os apontamentos e promova a correção dos achados de auditoria resultantes dos acompanhamentos do Ensino e da Saúde, bem como das fiscalizações ordenadas sobre transparência, resíduos sólidos e transporte escolar;
5. **Item B.3.1.2** – adote providências efetivas para eliminar por completo o déficit de vagas na Rede Municipal de Ensino;
6. **Item B.3.3.1** – promova o detalhamento patrimonial dos ativos de iluminação pública;
7. **Itens B.3.3.2 e B.3.3.3** – aplique os recursos das multas de trânsito e da CIDE unicamente nas finalidades previstas em Lei;
8. **Item B.5.3.2** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
9. **Item B.5.3.3** – promova o desconto em folha de gastos com multas de trânsito oriundas de infrações cometidas pelos servidores da Prefeitura;
10. **Itens C.1 e C.2.3** - cumpra, com rigor, as normas da Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório, e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução;
11. **Item C.1.1** – efetue melhor planejamento dos dispêndios efetuados via contratação direta, evitando possível configuração de fracionamento de despesas;
12. **Item D.1** – divulgue, na página eletrônica da Prefeitura, de forma atualizada, todos os demonstrativos



relacionados no *caput* do art. 48 da LRF (PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do TCE, RGF e RREO); e

13. **Item D.1** – disponibilize em sua página eletrônica todas as informações exigidas pelo art. 48-A, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (divulgação em tempo real das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, com o detalhamento de informações exigida pela Lei).

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando o responsável às sanções do art. 104 da LCE nº 709/93.

No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, opina-se pela sua instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS/APARTADOS**, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio. Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público de Contas, com relação aos seguintes itens:

1. **Item D.3.1.2** – concessão de gratificações sem parâmetros específicos e previamente definidos, em inobservância aos princípios da impessoalidade e da moralidade, dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal;
2. **Item D.3.1.6** – pagamentos a servidores acima do subsídio do Prefeito, desatendendo ao inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal; e
3. **Item D.3.1.6** – pagamento de gratificação por nível superior a profissionais que ocupam cargos que já possuem como pré-requisito nível superior (medicina).

Entende-se, ainda, que os apontamentos constantes dos tópicos B.1.5.1 (renúncia de receitas), B.2.2. (despesa de pessoal) e E.1.1 (dois últimos quadrimestres – cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas) justificam a **expedição de ofício ao Ministério Público Estadual**, a fim de que sejam adotadas as medidas de sua alçada.

Tendo em vista que, mesmo alertada por este E. Tribunal, a Administração deixou de reconduzir as despesas de pessoal ao limite estabelecido pela LRF, bem como deixou de realizar limitação de empenho e movimentação financeira, o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 5º, §2º, da Lei 10.028/00³¹, que confere ao Tribunal de Contas o

³¹ “Art. 5º Constitui **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**:

(...)

III- **deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira**, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – **deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal** que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.



processamento e julgamento da infração ali prevista, pugna pela responsabilização pessoal do gestor, nos termos do art. 5º, §1º, do citado diploma legal, com **multa de 30% dos vencimentos anuais do agente** que lhe deu causa, por estar caracterizada infração administrativa contra as leis de finanças públicas³².

Pugna-se, ainda, pela **aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, VI, da LCE nº 709/93**, tendo em vista a reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas pelo Tribunal, atitude que tem merecido rígido tratamento por parte desta Corte, a exemplo do decidido nos autos do processo TC-001777/026/13³³.

Ademais, imperioso que seja dada ciência ao Relator do eTC-6917.989.15-4 acerca das impropriedades anotadas pela Fiscalização no subitem “B.5.3.4-Despesas com Publicações Jornalísticas” (evento 91.100, fls. 62/63).

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisso incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o MPC, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 03 de agosto de 2018.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/JMP/S

§1º A infração prevista neste artigo é punida com **multa de trinta por cento dos vencimentos anuais** do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§2º A infração a que se refere este artigo **será processada e julgada pelo Tribunal de Contas** a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.” (g.n.).

³² Nesse sentido, cumpre destacar a Decisão proferida pela Segunda Câmara, em Sessão de 08/05/2018, que acolheu a proposta ministerial de aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais ao responsável pelas contas de 2016 da Prefeitura de Queluz (TC-4041/989/16), com base na competência conferida pelo art. 5º, §2º, da Lei nº 10.028/2000.

³³ Contas Anuais de 2013 da Prefeitura Municipal de Guarulhos, decisão transitada em jugado em 31/01/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no Auditório
"PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



TC-004288.989.16
Municipal

DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA

DATA DA SESSÃO - 09-10-2018

Pelo voto do Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, e dos Auditores Substitutos de Conselheiro Samy Wurman e Valdenir Antonio Polizeli, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu emitir parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2016, não só em razão da infringência ao § 1º, do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, como também, em razão da não aplicação dos recursos do FUNDEB nos termos do artigo 21, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007; e em face dos gastos com pessoal e reflexos que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, portanto, acima do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando, ainda, para instrução complementar as despesas com aquisição de combustíveis sem licitação.

Quanto aos expedientes inseridos eletronicamente nos presentes autos, TCs-15321.989.16-2 e 1225.989.17-7, determinou, após o trânsito em julgado, a remessa de cópias do relatório da fiscalização ao Ministério Público Estadual - constantes do item B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos e aqueles relacionados os itens de A.3 a A.3-4 - Acompanhamento do Ensino 2016 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino, devendo, ainda, cumprida as determinações, ser arquivados.

Determinou, por fim, o arquivamento dos TCs-18055.989.16 e 18326.989.16, já que as matérias neles abordadas foram objeto de comentário em itens próprios do relatório da fiscalização.

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES

PREFEITURA MUNICIPAL: EMBU-GUAÇU
EXERCÍCIO: 2016

- Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1.
- Ao Cartório do Relator para:
 - redação e publicação do parecer.
 - vista e extração de cópias no prazo recursal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no Auditório
"PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



TC-004288.989.16
Municipal

- juntar ou certificar.
 - oficiar ao Ministério Público Estadual, nos termos do voto do Relator.
 - arquivar os expedientes relacionados no voto do Relator.
- À Fiscalização competente para:
- cumprir o determinado no voto do Relator.
 - os devidos fins, encaminhando cópia em mídia digital do processo, acompanhada de Ofício, à Câmara Municipal.

SDG-1, em 10 de outubro de 2018

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SDG-1/ESBP/lgs/ra



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI
32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 09/10/2018.

Item 65

TC - 4288/989/16-3

Prefeitura Municipal: Embu-Guaçu

Exercício: 2016

Prefeito: Clodoaldo Leite da Silva

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto

O processo em pauta trata das **CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016.**

A fiscalização "in loco" foi realizada pela **7ª Diretoria de Fiscalização / DF-7.4**, a qual apontou (evento 91), diversas falhas quanto aos itens fiscalizados ⁽¹⁾, destacando-se: **Execução Financeira e Orçamentária** - déficit orçamentário de 8,94%; alterações orçamentárias de 33,14%; ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo; **Ensino** - Fundeb 99,18% dos recursos advindos do fundo, contrariando o disposto pelo § 2º do artigo 21, da Lei Federal nº 11494/2007; **Pessoal** - despesas com pessoal equivalente a 58,89% da receita corrente líquida; excesso de

¹ Planejamento das Políticas Públicas e o Sistema de Controle Interno, Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, Execução Física dos Serviços/Obras Públicas, Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos e Restrições de Último Ano de Mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

horas extras; pagamento de gratificação por nível superior quando o pré-requisito para preenchimento do cargo estabelece "nível superior"; cargos em comissão sem as características de Assessoramento, Direção ou Chefia; e **Gasto com Combustíveis** - aquisição de combustíveis sem o necessário procedimento licitatório.

Notificado, o responsável apresentou suas razões da defesa (evento 121).

Alega que:

- **Déficit orçamentário** - não foram realizadas despesas exorbitantes; as despesas empenhadas estão diretamente atreladas à manutenção dos serviços e despesas essenciais da Administração Pública; não houve despesas consideradas exorbitantes ou desconexas com os interesses públicos; houve maior demanda de serviços essenciais, tais como saúde, educação e assistência social, exigindo do Poder Executivo maior destinação de recursos, fato que também justifica as alterações orçamentárias questionadas pela fiscalização; demanda na educação e na saúde; dispêndios com a manutenção e implantação de ações e programas sociais; gastos com saneamento básico; gastos com coleta e disposição de resíduos e rejeitos sólidos; obras de infraestrutura; manutenção de prédios públicos, entre outras de primeira necessidade e aquelas decorrentes de ordens judiciais; o Município foi atingido por um fenômeno natural absolutamente atípico, denominado microexplosão, que consiste numa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tempestade acompanhada de ventos fortíssimos, o que implicou em prejuízos de elevada monta em toda a cidade; e a retração do PIB;

- **Alterações orçamentárias** - além das justificativas já apresentadas, alega que as movimentações orçamentárias não ultrapassaram os limites impostos pela Lei Orçamentária, e as realizadas, foram formalizadas dentro dos limites e ditames da Lei Orçamentária Anual;

- **Ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo** - o resultado financeiro decorre, praticamente, do resultado orçamentário de 2016, o qual foi gerado pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais. Acrescenta, ainda, que esta C. Corte de Contas possui entendimento consolidado no sentido de que a falta de liquidez, por si, não é o suficiente para a rejeição das contas municipais, quando muito deve acarretar a expedição de recomendação para adequação dos valores;

- **Pessoal** - a **despesa com pessoal que atingiram 58,89%** da receita corrente líquida, a defesa argumenta sobre os esforços da Administração Municipal em não conseguir diminuir os gastos com pessoal, haja vista a necessidade real de atendimento aos serviços essenciais, para os quais detém obrigação constitucional de cumprir, razão pela qual não houve a possibilidade de diminuição dos serviços prestados, tendo ocorrido o oposto, já que a grande maioria das contratações efetuadas se deu nas pastas da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

educação e saúde, ou seja, serviços essenciais, aos quais não poderia a Administração Municipal se furtar de prestá-los, gerando o pagamento de **horas extras**, abordado pela fiscalização como excessivo, mas estas horas extras eram estritamente necessárias, objetivando a prestação de serviços essenciais, tais como, serviço de locomoção para atendimento emergencial de pacientes sendo transportados para tratamento médico, que não podem ser interrompidos, pois se assim o fosse, seria afronta direta ao princípio e garantia constitucional do direito a vida.

Já em relação aos **cargos em comissão** e a **concessão de gratificações**, no primeiro caso, cita inicialmente vários juristas, discorrendo sobre cargos em comissão, e ao final argumenta que todos os cargos em comissão possuem atribuições próprias de direção, chefia ou assessoramento, não havendo que se falar em irregularidades, além do fato de que não foram criados em nenhum dos anos dessa administração municipal, sendo que, em sua grande maioria, foram criados antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988; no caso da **gratificação por nível superior** quando o pré-requisito para preenchimento do cargo estabelece "nível superior", destaca que a concessão segue estrito cumprimento do dever legal, por força de lei, e que referido dispositivo legal não concede gratificação só àqueles nomeados para cargos de nível superior, e sim a todos aqueles que se destacam e são avaliados pelo seu superior imediato, como por exemplo, pela execução ou colaboração em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

trabalhos técnicos ou científicos, fora das atribuições normais do cargo.

E, finalizando, quanto aos **Gastos com Combustíveis**, sem o necessário procedimento licitatório, em apertada síntese, destacaria dos argumentos apresentados pela defesa, à situação emergencial, em virtude de que a vencedora da Ata de Registro de Preços n° 007/2014 se negou a fornecer o combustível, por falta de pagamento (art. 78, XV, da Lei Federal n° 8.666/93), o que obrigou à aquisição emergencial, sob pena de prejuízo dos serviços essenciais.

Instadas a se manifestar, Assessorias de ATJ (Econômica e Jurídica) e Chefia, posicionaram-se pela emissão de parecer prévio desfavorável, pois além de outras irregularidades, contribuíram para esse desfecho os gastos com pessoal (58,89%) que ultrapassaram o limite fixado (54%) pela LRF; os investimentos com recursos do Fundeb que após os ajustes realizados pela fiscalização limitou-se a 99,18%, contrariando o disposto pelo § 2° do artigo 21, da Lei Federal n° 11494/2007; os déficits financeiro (R\$ 24.673.116,11), e orçamentário, da ordem de 8,94%; os gastos com combustíveis (R\$ 2.552.966,08) que foram adquiridos sem o prévio certame licitatório; a questão dos cargos em comissão, que afronta a norma constitucional, por não se caracterizarem de direção, assessoria ou supervisão, bem como o elevado número de horas extras e pelo pagamento de gratificação por nível superior de ensino a profissional com cargo que tem como pré-requisito diploma de nível superior de medicina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, conclui pela emissão de parecer desfavorável, não só em razão daquelas irregularidades já catalogadas pelos Órgãos Técnicos da Casa, como também, pela insuficiência de pagamentos de precatórios judiciais; pela fala de repasse previdenciário; aumento de despesas com pessoal nos 180 dias do mandato; e pela aplicação incorreta das multas de trânsito e ainda o caso dos Royalties.

É O RELATÓRIO.

VOTO.

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE Embu-Guaçu, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016, não estão por merecer parecer prévio favorável, pois várias irregularidades observadas pela fiscalização não foram descaracterizadas por ocasião da juntada da defesa.

Reconheço as dificuldades financeiras por que passa a maioria das Administrações Municipais, por isso entendo que os recolhimentos dos encargos sociais em atraso, como também, os depósitos dos precatórios, que vêm sendo recolhido nos termos da EC nº 62/2009, podem ser creditados àquelas dificuldades.

No entanto, outras questões comprometem irremediavelmente os demonstrativos apresentados, pois a despeito da renúncia de receita sem a demonstração do impacto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

financeiro que isso representaria não só no ano de vigência, como também, nos exercícios vindouros, o Balanço Orçamentário apresentou ao final do exercício déficit de 8,94%, refletindo negativamente no balanço financeiro; as despesas de curto prazo não dispunham de recursos suficientes, ou seja, para cada R\$ 1,00 (um real) de dívida o município dispunha de R\$ 0,14 (quatorze centavos de real).

No ensino, foi deixado de aplicar a totalidade dos recursos advindos do FUNDEB, não obedecendo, ao disposto pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Os gastos com pessoal e reflexos, que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, ficaram acima do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fruto não só das dificuldades financeiras, mas também, de vantagens funcionais que acabam por onerar ainda mais a folha de pagamentos e conseqüentemente os gastos com pessoal e reflexos, como por exemplo: - horas extras, gratificações e cargos em comissão.

Já em relação às despesas com aquisição de combustíveis sem licitação, faltam elementos para melhor analisar a matéria, portanto, ressalvo para instrução complementar.

Assim, considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos da Casa, e o posicionamento do Ministério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Público de Contas e ainda que à Administração tenha atendido os índices constitucionais e legais, como por exemplo:

- no **ensino** (art. 212 da CF) o percentual aplicado foi de **31,34%** das receitas de impostos, próprios e recursos transferidos e **Saúde: 27,34% da receita de impostos,**

VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME, não só em razão da infringência ao § 1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **como também,** em razão da não aplicação dos recursos do FUNDEB nos termos do artigo 21, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007; e em face dos gastos com pessoal e reflexos que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, acima, portanto, do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos expedientes inseridos eletronicamente nos presentes autos, TCs. 15321/989/16-2 e 1225/989/17/7, determino após o trânsito em julgado, a remessa de cópias do relatório da fiscalização ao Ministério Público Estadual - constantes do item B.8. - Ordem Cronológica de Pagamentos e aqueles relacionados aos itens de A.3 a A.3.4 - Acompanhamento do Ensino 2016 - fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino, cumprida as determinações arquivem-se. No caso dos TCs



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

18055/989/16 e 18326/989/16, determino o arquivamento dos mesmos, já que as matérias neles abordadas foram objeto de comentário em itens próprios do relatório da fiscalização.

Memoriais apresentados e analisados.

É O MEU VOTO.
SÃO PAULO, 09 DE OUTUBRO DE 2018.

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO

Alp/Lfbo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

P A R E C E R

TC-004288/989/16

Município: Embu-Guaçu.

Assunto: Contas anuais do exercício de 2016.

Prefeito: Sr. Clodoaldo Leite da Silva.

Procuradora de Contas: Sra. Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-7 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE PREFEITURA. PARECER DESFAVORÁVEL. V.U.

Município: Embu-Guaçu. Exercício: 2016. Ensino: 31,34%. FUNDEB: não foi aplicado a totalidade dos recursos, em desobediência ao disposto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007. Pessoal e Reflexos: 58,89%, em desacordo com a alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Saúde: 27,34%. Déficit: 8,94%. Infringência ao § 1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-004288/989/16.

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, a E. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 09 de outubro de 2018, pelo Voto do Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, e dos Auditores Substitutos de Conselheiro Samy Wurman e Valdenir Antonio Polizeli, decidiu emitir parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2016, não só em razão da infringência ao § 1º, do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, como também, em razão da não aplicação dos recursos do FUNDEB nos termos do artigo 21, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007; e em face dos gastos com pessoal e reflexos que atingiram o percentual de 58,89% da receita corrente líquida, portanto, acima do limite fixado (54%) pela alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando, ainda, para instrução complementar as despesas com aquisição de combustíveis sem licitação.

Quanto aos expedientes inseridos eletronicamente nos presentes autos, TCs-15321.989.16-2 e 1225.989.17-7, determinou, após o trânsito em julgado, a remessa de cópias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

do relatório da fiscalização ao Ministério Público Estadual - constantes do item B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos e aqueles relacionados os itens de A.3 a A.3-4 - Acompanhamento do Ensino 2016 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino, devendo, ainda, cumprida as determinações, ser arquivados.

Determinou, por fim, o arquivamento dos TCs-18055.989.16 e 18326.989.16, já que as matérias neles abordados foram objeto de comentário em itens próprios do relatório da fiscalização.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. José Mendes Neto.

Publique-se.

São Paulo, 13 de novembro de 2018.

ANTONIO ROQUE CITADINI - Presidente e Relator

MS