



# **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

**MANUAL**

## **Os cuidados com o último ano de mandato**

**Novembro 2015**

**Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo**

**MANUAL**  
**Os cuidados  
com o último  
ano de mandato**

**Novembro 2015**







## **CONSELHEIROS**

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

Conselheira Presidente

DIMAS EDUARDO RAMALHO

Conselheiro Vice-Presidente

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Conselheiro Corregedor

ANTONIO ROQUE CITADINI

EDGARD CAMARGO RODRIGUES

RENATO MARTINS COSTA

SÍLVIA MONTEIRO

(Auditora Substituta de Conselheiro)

## **Supervisão**

Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

## **Coordenação**

Antonio Bento de Melo  
Alexandre Teixeira Carsola

Diretores dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização

## **Produção original**

Este Manual é uma edição revista, atualizada e ampliada de quatro cartilhas elaboradas, em 2008<sup>1</sup> e 2012<sup>2</sup> por Carmem Sílvia Costa Craveiro; Celso Atilio Frigeri; Ednéia de Fátima Marques; Eduardo Abrame; Fabio Alexandre Saleme Lellis; Flavio C. de Toledo Jr.; Sérgio Ciquera Rossi; Sérgio Teruo Nakahara e Pedro Rogério Clemente Palomares

## **Atualização e ampliação da presente edição**

Paulo Massaru Uesugí Sugiyura

Diretor Técnico de Divisão na Assessoria da Secretaria-Diretoria Geral – SDG

## **REVISÃO**

Roberto Panzardi Filho  
Diretor Técnico de Divisão - 2ª DF

## **Coordenação gráfica**

Revista do TCESP

## **Colaboração**

Adélia da Silva Milagres

---

1 Cartilha “Orientação aos Prefeitos Municipais” e Cartilha “Os Cuidados do Prefeito com o Mandato” (2008)

2 Cartilha “O Tribunal e a Gestão financeira das Câmaras de Vereadores” e Cartilha “O Tribunal e a Gestão financeira dos Prefeitos” (2012).

# apresentação

Mais um encerramento de mandato se aproxima, o ano de 2016, marcado por ser o quinto ciclo de gestão sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal há 15 anos e pela evolução crescente de decisões favoráveis, principalmente nos anos de finais de mandato.

Preocupado com esse cenário, mais uma vez, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, instituição responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto a Capital, além do controle de mais de 3.000 entidades estatais, abraça o seu papel pedagógico, objetivo permanente de todos aqueles que buscam o aperfeiçoamento da Administração Pública, melhorando, desta forma, a qualidade de vida de toda a sociedade.

Para essa missão, há exatos 19 anos o Tribunal promove, periodicamente, encontros com agentes políticos e servidores públicos, além de produzir manuais básicos visando melhorar a atuação de seus entes jurisdicionados.

Sem dúvida, é do resultado das políticas públicas municipais que mais depende a vida da população. Nesse sentido o Tribunal inovou, aperfeiçoando o seu método de trabalho, com a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, que busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores, além de proporcionar uma nova perspectiva mais contundente na fiscalização de resultado, que permitirá que o Tribunal de Contas redirecione seus esforços aos anseios sociais.

Além deste trabalho, para imprimir agilidade em seus processos e proporcionar facilidade e comodidade àqueles que se relacionam com o Tribunal, deu continuidade aos projetos de modernização com a continuidade das fases do Projeto AUDESP e do Processo Eletrônico.

Nesta obra, “Os Cuidados com o Último Ano de Mandato”, o Tribunal enfatiza os aspectos institucionais de sua atuação, os cuidados com o planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, discrimina as principais causas de emissão da apreciação desfavorável, relaciona as vedações de Último Ano de Mandato em relação à Lei de Responsabilidade e à Lei Eleitoral, além de outras recomendações de gestão financeira.

O objetivo é orientar os Prefeitos, Presidentes de Câmaras e Gestores dos Órgãos e Entidades Municipais para que observem as prescrições legais, prevenindo e evitando eventuais abusos de autoridade, do poder político e econômico que possam macular o pleito eleitoral; garantir que os limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal sejam atendidas; bem como para garantir a observância à probidade administrativa em relação aos Princípios da Administração Pública e à defesa do Erário; e assim encerrem seus mandatos com uma boa e regular gestão.

Longe de representar invasão na esfera de poderes e responsabilidades locais, constitui-se em valioso instrumento de aperfeiçoamento de gestão e segurança jurídica, financeira e orçamentária do Mandatário, no mais das vezes o responsável direto pelo ordenamento de despesas e, como tal, suscetível de imputação de irregularidades cujas consequências administrativas, políticas e mesmo eleitorais são da maior gravidade.

Esse é o sentido deste trabalho: orientar, dar transparência do compromisso com o cidadão e prestar contas pela confiança depositada pelos brasileiros de São Paulo.

São Paulo, novembro de 2015

**CRISTIANA DE CASTRO MORAES**  
Presidente

# sumário

1. A ROTINA OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	11
1.1. O Tribunal de Contas na Legislação .....	11
1.2. Jurisdição.....	11
1.3. Composição .....	11
1.4. Localização Física.....	12
1.5. As Publicações no Diário Oficial do Estado e as Notificações Pessoais .....	12
1.6. A Página Eletrônica (www.tce.sp.gov.br).....	13
1.7. As Súmulas e Decisões.....	15
1.8. A Missão Pedagógica.....	15
1.9. Os Casos de Alerta .....	17
1.10. Inelegibilidade do Agente Público .....	18
1.11. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal.....	19
2. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - PASSO ESSENCIAL NA BOA GESTÃO DO DINHEIRO PÚBLICO .....	21
2.1. A Boa Técnica e a Moderada Margem para Créditos Suplementares.....	25
2.2. O Planejamento e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal .....	25
3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL.....	27
3.1. Não Aplicação dos Mínimos Constitucionais da Educação.....	28
3.1.1. As Glosas mais Habituais na Despesa Educacional .....	30
3.1.2. Cautelas na Gestão da Despesa Educacional .....	36
3.1.3. O Saldo Remanescente do Fundo do Ensino Fundamental - FUNDEF .....	37
3.1.4. A educação e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal.....	38



3.2.	Não Aplicação do Mínimo Constitucional da Saúde.....	38
3.2.1.	Cautelas na Gestão da Despesa com Ações e Serviços de Saúde.....	41
3.2.2.	A Saúde e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal.....	41
3.3.	O Déficit Orçamentário.....	42
3.3.1.	Cautelas na Apuração do Resultado de Execução Orçamentária .....	43
3.3.2.	Fórmula de Cálculo do Resultado da Execução Orçamentária .....	44
3.4.	Insuficiente Pagamento de Precatórios Judiciais.....	45
3.4.1.	O Regime Normal, Ordinário, de Pagamento de Precatórios Judiciais .....	46
3.4.2.	A Contabilização dos Depósitos nas Contas Especiais do Tribunal de Justiça .....	47
3.5.	Repasse Excessivo à Câmara dos Vereadores.....	47
3.5.1.	A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores – a Receita Tributária Ampliada do Município.....	49
3.6.	Falta de Repasse Previdenciário.....	50
3.6.1.	Compensação de Créditos Previdenciários .....	54
3.7.	Superação do Limite da Despesa de Pessoal.....	55
3.7.1.	Fórmula de apuração da Despesa de Pessoal.....	57
3.8.	Incorreta Aplicação da Receita com Multas de Trânsito.....	58
4.	AS VEDAÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO .....	58
4.1.	Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	58
4.1.1.	Não Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	58
4.1.2.	Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (Art. 21, Parágrafo Único da LRF).....	64
4.1.3.	Empréstimos e Financiamentos .....	66
4.1.4.	Superação dos limites da Despesa de Pessoal e da Dívida Consolidada.....	66
4.2.	Vedações da Lei Eleitoral (Lei no 9.504, de 1997) .....	67
4.2.1.	Revisão Geral da remuneração dos servidores.....	67
4.2.2.	Despesas de Publicidade e Propaganda.....	68
4.2.3.	Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios.....	70
4.2.4.	Outras condutas vedadas .....	70
4.3.	Vedação da Lei 4.320/64 .....	71
5.	OUTRAS RECOMENDAÇÕES DE GESTÃO FINANCEIRA.....	71
5.1.	Contratação de Pessoal por Tempo Determinado.....	72
5.2.	Os Subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo – Prefeito, Vice-Prefeito E Secretários.....	73

5.3.	Cargos em Comissão .....	75
5.4.	As Despesas Impróprias.....	76
5.5.	Gestão Documental, Transparência Fiscal e a Lei de Acesso à Informações .....	77
5.6.	Licitações e Contratos .....	80
5.7.	Cautelas Fiscais nos Contratos Relativos à Criação, Expansão ou Aprimoramento da Ação Governamental – Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	81
5.8.	As Dispensas Licitatórias por Valor (Art. 24, I e II da Lei nº 8.666, de 1993) .....	82
5.9.	O Cálculo da Dívida Consolidada .....	83
5.10.	Repasses a Entidades do Terceiro Setor.....	84
5.11.	Convênios Firmados com a União e o Estado .....	88
5.12.	O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMCA.....	89
5.13.	Tesouraria.....	91
5.14.	Almoxarifado .....	91
5.15.	Bens de Caráter Permanente .....	92
5.16.	Ordem Cronológica De Pagamentos.....	92
5.17.	O Controle Interno .....	92
5.19.	O Meio Ambiente e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal..	95
5.20.	A Proteção aos Cidadãos e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal .....	96
5.21.	A Tecnologia da Informação e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal .....	96
6.	ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS.....	97
6.1.	Subsídios dos Vereadores - Princípio da Anterioridade.....	97
6.1.1.	Exame Prévio do Ato Fixatório .....	98
6.2.	Modo Fixatório .....	98
6.3.	Os Limites Financeiros da Constituição .....	99
6.3.1.	O Limite à Remuneração Total dos Vereadores.....	100
6.3.2.	Os Limites à Despesa Total (Exceto com Inativos).....	101
6.3.2.1.	A Penalização pelo Excesso de Repasse à Câmara...102	
6.3.3.	O Limite à Folha de Pagamento .....	103
6.3.4.	Os Limites à Remuneração do Vereador .....	105
6.3.4.1.	Limite ao Subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores .....	106
6.3.4.2.	Reajustamento do Subsídio .....	106
6.3.4.3.	13º Salário .....	108
6.3.4.4.	Sessões Extraordinárias.....	109
6.3.4.5.	Verbas de Gabinete .....	110
6.3.4.6.	Retenções sobre a Remuneração do Vereador .....	110

6.4.	Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	111
6.5.	Cautelas na Gestão Financeira .....	112
6.5.1.	Uso do Regime de Adiantamento .....	112
6.5.2.	Responsabilidade do Presidente da Câmara enquanto Ordenador da Despesa .....	114
6.5.3.	Devolução de Numerários não Utilizados .....	114
6.5.4.	Acumulação de Cargos .....	115
6.5.5.	Transparência Fiscal e Lei de Acesso a Informações .....	115
6.5.6.	Licença do Vereador .....	115
7.	BIBLIOGRAFIA .....	116
8.	ANEXO .....	117

## 1. A ROTINA OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 1.1. O Tribunal de Contas na Legislação

O Tribunal de Contas é órgão de controle externo da administração pública; suas atribuições figuram na Constituição do Estado de São Paulo (*artigos 31, 32 e 33*), na Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Lei Orgânica*) e no seu próprio Regimento.

### 1.2. Jurisdição

Esta Corte de Contas fiscaliza a aplicação dos recursos públicos do Governo do Estado e de 644 municípios paulistas, já excluído o da Capital, que dispõe de Tribunal próprio.

Nesse contexto, inspeciona-se *“in loco”*, todo ano, mais de 3.400 entidades governamentais, entre Secretarias Estaduais, Prefeituras, Câmaras de Vereadores, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios públicos além de entidades e fundos de previdência de servidores públicos.

### 1.3. Composição

Compreende dois órgãos colegiados e dois singulares:

I. Tribunal Pleno;

II. Primeira Câmara e Segunda Câmara;

III. Conselheiro Julgador Singular;

IV. Auditor.

Atua também junto ao Tribunal de Contas o Ministério Público de Contas, a quem compete promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição e das Leis, no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus municípios e requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário.

#### 1.4. Localização Física

Além da sede, na capital paulista, o Tribunal de Contas, a partir da década de 80, desconcentrou-se em 20 unidades regionais: Araçatuba, Bauru, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba, Araras, Fernandópolis, Registro, Araraquara, Guaratinguetá, Andradina, Itapeva, Ituverava, Adamantina, Mogi Guaçu e Santos.

Essa prática aproximou esta Casa do público jurisdicionado, facilitando nossa missão pedagógica, além de reduzir os custos da fiscalização local.

#### 1.5. As Publicações no Diário Oficial do Estado e as Notificações Pessoais

Reserva-se a esta Casa lugar específico no Diário Oficial do Estado: Caderno do Legislativo.

Em tal espaço são publicados todos os atos, despachos, decisões e acórdãos, tanto os administrativos internos quanto os externos, referentes a processos e expedientes que aqui tramitam.

Importante ressaltar que, a contar da data de publicação, iniciam-se os prazos processuais ditos na Lei Orgânica desta Corte: a Lei Complementar nº 709, de 1993.

Assim, o Diário Oficial formaliza o contato entre o Tribunal e o jurisdicionado, mas, a critério do Relator ou por expressa determinação legal, a comunicação pode dar-se mediante notificação pessoal.

Além das publicações e das notificações pessoais, a cada processo autuado os interessados assinam um termo de ciência e de notificação

para o acompanhamento dos atos de tramitação do correspondente processo, bem como dando ciência de que todos os despachos e decisões serão publicados no Diário Oficial do Estado.

Adicionalmente, destinado ao interessado direto e a qualquer cidadão, no sentido de orientar, fomentar e ampliar a transparência dos seus atos, o Tribunal de Contas disponibilizou o SisPush, um sistema para centralizar o envio de e-mails com as notificações que os usuários desejam receber do TCESP.

As seguintes informações estão disponíveis:

- **Newsletter** – Informações, atualizações e novidades que são divulgadas no Portal Institucional.
- **Relatório de Alerta** – Documento gerado com a finalidade de informar aos órgãos jurisdicionados as situações desfavoráveis e/ou irregulares relacionadas à gestão fiscal, Instruções do Tribunal, Índices de Aplicações no Ensino e na Saúde.
- **Relatório de Instrução da Gestão Fiscal** – Documento gerado com a finalidade de informar as situações relacionadas à gestão fiscal, Instruções do Tribunal, Índices de Aplicações no Ensino e na Saúde.
- **Acompanhamento Processual** – Possibilita o acompanhamento das publicações dos despachos e das decisões proferidos nos processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativos aos seus jurisdicionados.

As orientações para utilização do sistema encontram-se disponíveis no Tutorial localizado na Seção Jurisdicionado/Manuais e Cartilhas ou Sistemas e Aplicativos.

De se notar que a legislação específica e o agir desta Corte privilegiam o constitucional princípio do contraditório e da ampla defesa.

## 1.6. A Página Eletrônica ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br))

No sítio eletrônico, tem-se o seguinte conteúdo:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Página Inicial:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fale Conosco</li> <li>✓ Mapa do site</li> </ul> </li> <li>• <b>Institucional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Competência</li> <li>✓ Composição</li> <li>✓ Endereços</li> <li>✓ Gestão Estratégica</li> <li>✓ Histórico</li> <li>✓ Organograma</li> <li>✓ Ouvidoria</li> </ul> </li> <li>• <b>Escola Paulista de Contas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Quem Somos</li> <li>✓ Artigos</li> <li>✓ Biblioteca</li> <li>✓ Catálogo de Ações Educacionais</li> <li>✓ Cursos e Eventos</li> <li>✓ EAD</li> <li>✓ Endereços</li> <li>✓ EPCP Indica</li> <li>✓ Notícias</li> <li>✓ Pesquisa de Interesse por cursos</li> <li>✓ Produção Acadêmica</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Jurisdicionado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Órgãos fiscalizados</li> <li>✓ Portal de Serviços Audesp</li> <li>✓ Contas anuais</li> <li>✓ Guia de recolhimento</li> <li>✓ Jurisprudência</li> <li>✓ Legislação e Normas</li> <li>✓ Manuais</li> <li>✓ Pesquisa de Processos</li> <li>✓ Questões sobre o Ensino</li> <li>✓ Relação de Apenados</li> <li>✓ Responsáveis - Contas Irregulares</li> <li>✓ Sistemas e Aplicativos</li> </ul> </li> <li>• <b>Transparência</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Concursos</li> <li>✓ Índice de Efetividade da Gestão Municipal</li> <li>✓ Portal da Transparência Municipal</li> <li>✓ SIAPNet</li> <li>✓ Prestando Contas</li> <li>✓ Primeiro e terceiro setores</li> <li>✓ SisCAANET</li> <li>✓ Resultado Anual de Julgados</li> <li>✓ SIC - Acesso a Informação</li> <li>✓ Relatório de Atividades</li> <li>✓ Licitações</li> <li>✓ Contratos</li> <li>✓ Diário Oficial</li> </ul> </li> </ul>
---	--

## 1.7. As Súmulas e Decisões

A Súmula resume, em texto curto e objetivo, a interpretação pacífica dos Conselheiros sobre determinado assunto, vindo isso atender a três finalidades: a) uniformizar as decisões; b) tornar pública a jurisprudência; c) agilizar a instrução do processo, visto que já não é mais necessário sempre repetir todo o entendimento que originou a Súmula.

Até a presente data, editou esta Casa 30 (trinta) súmulas; todas franqueadas na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Além das Súmulas, por meio do Comunicado GP nº 02/2015, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tornou público levantamento sobre Editais de Licitação impugnados e analisados pelo Plenário em sede de 'Exame Prévio de Edital', que abrangeu os temas que são questionados com maior frequência, bem como as decisões proferidas com as respectivas determinações de correções e os números dos correspondentes processos, com o objetivo de orientar os jurisdicionados para que não incorram em desacertos que possam vir a prejudicar o andamento das licitações que são lançadas e, por vezes, são suspensas em face de Representações (Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/tcesp-balancoep.pdf>).

## 1.8. A Missão Pedagógica

Recentes estudos indicam que a falta de adequada orientação técnica responde por considerável parcela dos desacertos cometidos na gestão do dinheiro recolhido da sociedade.

Diante disso, não poderia esta Corte esquivar-se de sua função pedagógica, que, muito embora não lhe esteja constitucionalmente determinada, é sempre intuito dos que buscam, sinceramente, aperfeiçoar a máquina governamental, melhorando a oferta dos serviços à população.

Para essa salutar missão pedagógica, o TCESP promove, todo ano, dezenas de encontros com agentes políticos e servidores, além de produzir manuais, cartilhas e comunicados ao público jurisdicionado.

Tal qual o que ora se lê, os manuais orientam, de forma clara e objetiva, os que militam na arrecadação e uso do dinheiro público.

Tais cartilhas são periodicamente revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os daqui desta Corte e dos tribunais superiores da Nação.



Ressalte-se que, apresentadas nos manuais, as posições não são imutáveis, dogmáticas, permanentes. E nem poderia ser diferente, conquanto o aprofundamento da análise legal, às vezes, indica outros entendimentos.

Em nossa página eletrônica, na seção destinada ao “Jurisdicionado” podem ser obtidos os seguintes manuais e cartilhas:

- Tutorial do Sistema de Acompanhamento e Notificações;
- Repasses Públicos ao Terceiro Setor;
- O Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta;
- O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos;
- O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras de Vereadores;
- O Tribunal e a Administração Indireta do Estado;
- Orientação às Secretarias Estaduais e Unidades Gestoras;
- O Controle Interno do Município;
- Manual Básico Remuneração dos Agentes Políticos municipais - 2007;
- Manual Básico de Previdência;
- Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Índice de Efetividade da Gestão Municipal;
- Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde;
- Guia de Orientação aos Membros do Conselho do FUNDEB;
- Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Contratos de Parcerias Público-Privadas Guia Básico - 2005;
- Contas Anuais do Governador;
- Compêndio de Consultas, Deliberações, Súmulas e Julgados;
- Aplicação no Ensino e as novas regras.

Outrossim, além dos manuais e comunicados destinados à orientação aos jurisdicionados, o Tribunal de Contas realiza há 19 (dezenove) anos consecutivos, Ciclos Anuais de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais de forma descentralizada em diversas localida-

des do Estado de São Paulo, levando os temas de interesse e de relevância para a oportunidade, totalizando uma média de 7.000 (sete mil) agentes públicos orientados a cada ano.

Todavia, é recorrente a baixa frequência dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras nos eventos realizados, apesar do alto índice de contas rejeitadas, principalmente em último ano de mandato, conforme demonstra o quadro a seguir:

Pareceres das contas de Prefeituras (Contas Municipais), em primeira instância, apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no último ano de mandato durante a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal:

DECISÃO	2000	2004	2008	2012
PARECER FAVORÁVEL	356	310	320	306
PARECER DESFAVORÁVEL	288	334	324	338

### 1.9. Os Casos de Alerta

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), aqui se passou a acompanhar, mais de perto, a execução orçamentária dos jurisdicionados, emitindo-se, via Sistema AUDESP, alertas automáticos diante da possibilidade de desvios como o déficit orçamentário, o aumento da dívida, o não cumprimento das restrições de último ano de mandato ou dos mínimos constitucionais da Educação e Saúde, bem assim a superação dos limites da despesa de pessoal e da dívida consolidada.

Tendo em vista o crescente número de contas de prefeituras com parecer desfavorável, o Tribunal de Contas emitiu Comunicado alertando para a importância da adoção de procedimentos em razão dos pontos de controles alertados:

**Comunicado SDG nº 19/2015**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no cumprimento de disposição legal, divulga, no trabalho a seguir, um amplo estudo sobre a incidência dos alertas nos exercícios de 2.011, 2.012 e 2.013, apresentando a quantidade emitida ano a ano; a quantidade de motivos que ensejaram os pareceres desfavoráveis, em contraposição aos motivos que ensejaram os alertas; relação dos municípios com parecer desfavorável em mais de um exercício; municípios que rein-*

*cidiram em parecer desfavorável e em alertas; ranking dos alertados e daqueles com maior número de motivos para a emissão de alerta. Ao inserir na Lei de Responsabilidade Fiscal o §1º do artigo 59, o legislador contou com a certeza de que os Tribunais de Contas exerceriam um controle sobre as contas públicas em tempo suficiente curto entre os atos de governo ou de gestão e seus efeitos, de maneira a poder empreender uma ação que possibilitasse ao administrador fazer uma correção de rota e retomar o equilíbrio na execução do orçamento. Trata-se do alerta a ser expedido quando forem constatadas, pelos Tribunais, as situações lá descritas. Destina-se, pois, esse estudo, ao acompanhamento, pelos interessados, do grau de responsabilidade exigido pela lei no trato com a coisa pública, avaliando as medidas implementadas pelos administradores na correção dos desvios fiscais ocorridos no passado, com vistas a um melhor desempenho no futuro.*

SDG, 05 de maio de 2015.  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

Outrossim, mesmo com o acompanhamento efetuado por meio do Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, os pareceres desfavoráveis têm aumentado significativamente desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no último ano de mandato.

### 1.10. Inelegibilidade do Agente Público

O ordenador da despesa que tiver sua conta relativa ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, ficará inelegível para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão. (art. 1º, I, “g” da Lei 64/90)

Portanto, nesta situação, o Prefeito que tiver sua conta rejeitada pela Câmara Municipal ou o Presidente da Câmara, da Fundação ou da Autarquia com suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, ficarão inelegíveis pelo período mencionado no citado dispositivo legal.

Como exemplos de irregularidades insanáveis temos o déficit da execução orçamentária não coberto por suficiência financeira, a não aplicação do percentual mínimo na educação ou na saúde, as despesas compromissadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de

mandato sem a correspondente disponibilidade financeira (art. 42 da LRF) e ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias.

O elemento subjetivo, o dolo, por sua vez, de difícil caracterização, uma vez que o ordenador da despesa não executa diretamente todos os atos de gestão e certamente não o faz na intenção de praticar o ato de improbidade administrativa, ficará evidenciado nas situações em que o Tribunal de Contas emite alertas para a regularização do ato e mesmo assim não é atendido.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral RESPE nº 8502, considerou que a inobservância aos alertas emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP configura dolo a ensejar a declaração de inelegibilidade de candidato à prefeitura municipal por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

### 1.11. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O IEGM/TCESP é o índice de desempenho da Corte de Contas paulista, composto por 07 índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores, além de proporcionar uma nova perspectiva mais contundente na fiscalização de resultado, que permitirá que o Tribunal de Contas redirecione seus esforços aos anseios sociais.

A combinação das análises destes 07 índices "busca" avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isso, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo nos seguintes temas da execução do orçamento público:

- i-EDUC/TCESP: Índice Municipal da Educação;
- i-SAÚDE/TCESP: Índice Municipal da Saúde;
- i-PLANEJAMENTO/TCESP: Índice Municipal do Planejamento;
- i-FISCAL/TCESP: Índice Municipal da Gestão Fiscal;
- i-AMB/TCESP: Índice Municipal do Meio Ambiente;
- i-CIDADE/TCESP: Índice Municipal de Cidades Protegidas;
- i-GOV TI/TCESP: Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação.

As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras frente às dimensões auditadas pelo resultado final do IEGM/TCESP.

Cada faixa é caracterizada da seguinte forma:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Além dos critérios citados acima, outros dois serão observados na definição das faixas de resultados:

- Diminuição de 01 (um) grau na nota geral do IEGM/TCESP quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação;
- Índice Componente - Realocação para a faixa de resultado C - Baixo Nível de Adequação: quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal.

A média geral do IEGM obtida pelos municípios do Estado de São Paulo foi “B” – Efetiva, distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
0	198	406	30	10
A	B+	B	C+	C

A metodologia, os quesitos formulados, e maiores detalhes sobre a composição do índice e consulta estão disponíveis na Seção Transparência – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Além da consulta por meio da página do Tribunal, foi desenvolvido o aplicativo IEGM Mobile, que permite a visualização dos índices em tablets ou dispositivos móveis. As orientações para instalação encontram-se disponíveis na Seção do Jurisdicionado – Sistemas e Aplicativos.

## 2. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

### Passo essencial na boa gestão do dinheiro público

Não planejar significa gastar mal o dinheiro público; em prioridades imediatistas, de conveniência, que à frente vão surgindo.

Quantos empréstimos, onerosos, precisaram ser feitos por falta de planificação de caixa? Quantas obras foram paralisadas por ausência de recursos financeiros? Quanto déficit se fez por superestimativa da receita orçamentária? Quantos projetos se frustraram por falta de articulação com outros empreendimentos governamentais? Quantas obras e novos serviços caíram em desuso por falta de adequada operação e manutenção? Quantos servidores foram admitidos em setores que nada tinham a ver com as reais prioridades da Administração?

Afora essas questões que justificam, à farta, o planejamento orçamentário, não é demais recordar que a Lei de Responsabilidade Fiscal se assenta em duas pilstras: a transparência fiscal e o bom planejamento no uso do dinheiro público (art. 1º, § 1º).

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (*multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente*); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.

**TC-1007/026/11** – Prefeitura Municipal de Pirapora - Dra. Cristiana de Castro Moraes – Parecer desfavorável.

“Por outro lado, ao contrário do que poderia se esperar, houve um expressivo aumento na fixação das despesas, representado pela abertura de créditos adicionais que chegaram a 50,26% da receita inicialmente prevista.

É evidente que as alterações procedidas distorceram completamente o planejamento orçamentário inicial.

Do mesmo modo, **o resultado da execução orçamentária revelou um déficit de R\$ 2.265.849,56 – equivalente a 6,16%**, indicando a falta de apego aos princípios da gestão fiscal planejada e transparente, de modo que fossem prevenidos os riscos e corrigidos os desvios que causaram o desequilíbrio das contas.

Observa-se que a Administração já vinha de seguidos déficits de execução orçamentária nos últimos 03 (três) exercícios.

Ademais, esse resultado ampliou o **saldo financeiro negativo** do exercício anterior – agora **fixado em R\$ 5.146.517,27**, quando, ao contrário, a ação planejada impõe a redução das dívidas de curto e longo prazo.

Por conta disso, a inspeção registrou que o índice de liquidez imediata do Município limitava-se a 0,37%; ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, havia apenas R\$ 0,37 para seu pagamento.

Portanto, houve sério desequilíbrio fiscal no período.

Por conta disso, maior rigor técnico deveria ser prestado à elaboração dos planos orçamentários, inclusive, no tocante aos Anexos de Riscos e Metas Fiscais constantes da LDO e, bem assim, no acompanhamento da arrecadação durante todo o exercício fiscal.

Enfim, independentemente do juízo sobre os demonstrativos sob análise, essas deficiências na formulação e acompanhamento das peças orçamentárias deverão ser corrigidas, de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas com vista ao atendimento aos setores mais vulneráveis.”

**TC - 1691/026/12** - Prefeitura Municipal de Cubatão - Dra. Cristiana de Castro de Moraes - Parecer desfavorável.

“Em que pesem tais aspectos, a instrução dos autos demonstra a existência de diversas falhas graves, capazes de comprometer os presentes demonstrativos.

Refiro-me, inicialmente, à **situação econômico-financeira da Prefeitura Municipal.**

Segundo a fiscalização, o resultado da execução orçamentária, apurado com base nos dados enviados pela Origem, demonstra que a Administração Direta do Município apresentou um superávit de R\$ 30.847.116,45, correspondente a 4,35% da receita realizada.

**Todavia**, a fiscalização constatou que o Executivo utilizou-se de procedimento contábil indevido ao cancelar empenhos liquidados em dezembro de 2012, no valor de R\$ 72.243.253,60, equivalentes a 10%

do total das receitas, para depois empenhá-los novamente no início de 2013, procurando reduzir seu déficit de execução orçamentária.

Conforme apurado pela fiscalização (fls.470), caso tais procedimentos não tivessem sido realizados, **o déficit orçamentário atingiria 5,84%4 das receitas totais**, agravando ainda mais o resultado financeiro que já era deficitário em 2011 (R\$ 46.608.056,53).”

No Brasil, essa planificação se desdobra em 3 (três) leis; hierarquizadas e interdependentes (*art. 165, CF*):

- O Plano Plurianual- PPA.
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.
- A Lei de Orçamento Anual - LOA.

A LDO é um excelente instrumento de planejamento, principalmente para final de mandato, nela o Poder Executivo demonstra, todo ano, metas e prioridades, as políticas de pessoal e tributária, a economia para reduzir o estoque da dívida (resultado primário), os critérios para limitar gastos e distribuir subvenções, entre tantos outros aspectos de gestão financeira.

Além disso, e considerando que as normas gerais de direito financeiro não conseguem captar todas as peculiaridades locais, a LDO é excelente oportunidade para inibir o mau uso do dinheiro público, podendo, a modo de exemplificar, proibir aquisição de automóveis de luxo, verbas de gabinete para Vereadores, contratos com empresas pertencentes a servidor público, obras cujos preços superem consagrados indicadores de mercado.

Em sua missão pedagógica, este Tribunal sugere conteúdos que, segundo a legislação e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei de Diretrizes Orçamentárias. É o que se vê no Comunicado 14, de 2010:

- 1 - *A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- 2 - *Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.*
- 3 - *Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exempli-*



*ficam: a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal; b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total; c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente; d) declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo; e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.*

- 4 - Tendo em mira os dispositivos mencionados no item 1, a Lei de Diretrizes Orçamentárias há de também enunciar critérios para ajuda financeira a entidades da Administração indireta do mesmo nível de governo.*
- 5 - Destinados a autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, as transferências monetárias do ente central devem, portanto, submeter-se a condições ditas na LDO, às quais, em nível de exemplo, podem assentar-se em metas operacionais a ser cumpridas por aquelas entidades subvencionadas.*
- 6 - Para atender ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Poder Executivo, em anexo próprio da LDO, mostrar que as obras em andamento disporão de suficiente dotação no próximo orçamento. Do contrário, a Administração justificará, naquele anexo, a paralisação ou o retardamento do projeto.*
- 7 - Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), deve o anexo de metas fiscais propor superávit orçamentário para liquidar, ainda que gradualmente, aquele passivo de curta exigibilidade (art. 4º, § 1º da LRF).*
- 8 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prescrever objetivos críticos para limitação da despesa, caso haja queda na arrecadação prevista (art. 4º, I, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- 9 - Para atender à **especificidade** dita no art. 169, § 1º, II da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve autorizar, no **específico programa** do anexo de metas e prioridades, a criação de cargos, empregos ou funções, a concessão de qualquer vantagem ou aumento remuneratório, bem como a admissão ou contratação de pessoal.*
- 10 - No escopo de possibilitar o controle do art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve a LDO prever que os gastos de propaganda e publicidade oficial comonham específica atividade programática.*

SDG, 20 de abril de 2010  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

## 2.1. A Boa Técnica e a Moderada Margem para Créditos Suplementares

No último ano de mandato, assim como nos demais, recomenda-se a utilização de percentual moderado de alteração orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição).

Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 10%. Eis um “*cheque em branco*” para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

Sob aquele excesso, poderia o Alcaide assim pensar: “*se posso modificar, como quero, o orçamento, por que então elaborar, de pronto, um eficiente projeto, sujeito a emendas e alterações por parte dos Vereadores, inviabilizando minhas futuras decisões de novas obras e serviços*”.

Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

Já o remanejamento, a transferência e transposição, no termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de autorizações legislativas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo.

## 2.2. O Planejamento e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa C+ (Em fase de adequação), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
64	131	112	95	242
A	B+	B	C+	C

Os resultados revelam que a execução ocorre de forma diversa ao que foi planejada, despesas fixadas inicialmente são modificadas à medida que o orçamento é executado, despesas que seriam praticada por uma determinada Secretaria são remanejada para a outra, um programa governamental da Saúde e transposto para outra função de governo ou um investimento é transferido para despesas com materiais de consumo.

Em resumo, é o que os números revelam e as causas são inúmeras, que vão desde a falta de cuidado na forma de planejar o orçamento nas peças (PPA, LDO e LOA), não se preparando previamente e antes do término do prazo para envio das citadas peças para aprovação na Casa de Leis, pela falta de preparo dos responsáveis pela sua elaboração, pela falta e deficiência de metodologia na formulação das políticas públicas e mesmo pela ineficiência das audiências públicas nas fases de elaboração e aprovação das leis orçamentárias.

Os reflexos de um mau planejamento serão sentidos nas compras governamentais por meio das aquisições de produtos e contratações de serviços dispensadas indevidamente sob o fundamento da emergência e da continuidade do serviço público.

Nas finanças públicas, a falta de cuidado com o combate ao endividamento, principalmente aqueles de curto prazo, também chamados de “restos a pagar”, em última instância, poderá agravar o déficit financeiro da Municipalidade, além de contribuir para o descumprimento da regra do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato sem a correspondente disponibilidade financeira.

Esses são alguns cuidados na fase de planejamento dos gastos públicos, que ainda mostram-se um desafio, mesmo passados 15 (quinze) anos da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, de fato, preocupa este Tribunal, conforme descreve a Conselheira Presidente – Cristiana de Castro Moraes e o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, no artigo “Planejar é preciso”:

*“Contudo, este retrato inicial, cujos dados referem-se a 2014, apresenta aspectos preocupantes. Salta aos olhos que os gestores municipais precisam ser capacitados para assegurar que a execução do orçamento público seja mais efetiva e evite desperdícios na máquina administrativa. No quesito planejamento, o índice revelou que a maior parte das ações de governo é custeada com recursos financeiros distintos dos previstos no orçamento e não guarda coerência com os programas municipais. Em tempos de crise, esses dados reforçam a necessidade de o gestor público planejar com mais efetividade a aplicação dos recursos advindos dos tributos pagos pelos cidadãos, em conformidade com os preceitos da responsabilidade fiscal e social. Não existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade.”*

### 3. AS 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<sup>3</sup>*
10. *Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)<sup>4</sup>*
11. *Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties.*

<sup>3</sup> Vide comentários no item 4 deste Manual – As Vedações de Ano Eleitoral

<sup>4</sup> Vide comentários no item 4 deste Manual – As Vedações de Ano Eleitoral

### 3.1. Não Aplicação dos Mínimos Constitucionais da Educação

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar os seguintes percentuais:

- 25% na educação infantil e no ensino fundamental (art. 212 da CF);
- 60% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (art. 60, XII do ADCT).

Aqueles 25% incidem sobre toda a receita resultante de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM<sup>5</sup>, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD).

De igual modo, os tais 25% alcançam a receita da dívida ativa tributária, a de multas e juros por impostos atrasados e a derivada da Lei Kandir (Lei nº 87, de 1966).

Desde a Emenda Constitucional nº 53, de 2007, parte dos 25% não mais é, obrigatoriamente, empregada no ensino fundamental. A partir dali, inexistiu a necessidade de utilizar 60% naquela etapa de aprendizado ( $60\% \times 25\% = 15\%$  dos impostos).

Assim, ao longo dos 14 anos do Fundo da Educação Básica - FUNDEB, os Municípios podem aplicar, livremente, os 25% entre seus níveis de competência constitucional: **a educação infantil e o ensino fundamental** (art. 211, § 2º da CF).

Sob o extinto Fundo da Educação Fundamental - FUNDEF inexistia prazo para despender o recebimento do exercício, lacuna essa que, em várias localidades, gerou inconveniente acumulação de saldos financeiros. Para isso sanar, determina a Lei 11.494, de 2007, que o FUNDEB seja utilizado no próprio ano em que é obtido, ainda que 5% possam ser empenhados e pagos no 1º trimestre do ano subsequente (art. 21, caput e § 2º da Lei nº 11.494, de 2007)<sup>6</sup>.

Esses 5% contam na aplicação do exercício anterior. Se assim não fosse, as Administrações que, junto ao FUNDEB, perdem dinheiro, não

5 Inclusive o repasse adicional de FPM (art. 159, I, "d" da CF), nos termos da Nota Técnica nº 1751/2009 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

6 Deve-se aqui enfatizar: os tais 5% não se confundem com os Restos a Pagar a ser quitados até 31 de janeiro, uma vez que estes já foram empenhados no ano anterior, enquanto os 5% são empenhados no próprio ano corrente.

cumpririam os 25% do art. 212 da Constituição. Nesse sentido, aquela lei fez ressurgir o chamado *período adicional* ao exercício financeiro.<sup>7</sup>

Tendo em vista que, em parte dos Municípios a despesa ainda não é identificada por fonte de receita e pelo fato de, logo no início do ano, haver dotação suficiente para os diferidos 5%, nesse contexto, recomenda este Tribunal abertura de conta bancária específica para que tal parcela residual não se confunda com o FUNDEB arrecadado no 1º trimestre do ano seguinte:

**Comunicado SDG nº 07/2009**

*O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes **deverão ser movimentados em conta bancária específica**, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007. Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida.*

SDG, em 20 de março de 2009  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

Importante enfatizar que, na hipótese de a Administração investir, no exercício, mais de 25%, mas, de outro lado, não utilizar todo o FUNDEB, em tal cenário, foi-se, a princípio, aventado que o excedente ante o mínimo de 25% compensaria eventual insuficiência de gasto do Fundo.

Escorado no princípio da finalidade da despesa e no art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo rechaça, a partir das contas de 2011, aquela pretendida compensação. É o que se vê na seguinte Deliberação:

**DELIBERAÇÃO**

**(TC-A-024468/026/11)**

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra “c”, do Regimento Interno desta Corte;*

<sup>7</sup> Segundo João Angélico, “período adicional é o tempo acrescentado ao ano financeiro com o objetivo de, nesse período, concluir-se a arrecadação de tributos e o pagamento de despesas relativas ao ano financeiro findo...” (in: Contabilidade Pública; Ed. Atlas).

*Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;*  
*Considerando o disposto no artigo 21 na Lei Federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;*  
*Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal nº 4.320/64;*  
*Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;*  
*Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;*  
*Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica,*  
***Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.***  
*Publique-se.*

São Paulo, 20 de julho de 2011.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA  
Presidente

EDGARD CAMARGO RODRIGUES  
Conselheiro Relator

### 3.1.1. As Glosas mais Habituais na Despesa Educacional

O não atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação da conta do Prefeito.

Para tanto, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:

• **Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.**

*Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.*

*De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.*

*Tal exclusão assim se vê:*

*Restos a Pagar/Educação, inscritos em 31.12.2016.....R\$ 1.000*

*(-) Pagamento de RP/Educação até 31.01.2017.....R\$ 800*

*(=) Glosa de RP/Educação não pagos até 31.01.2017.....R\$ 200*

**TC-2407/026/07** – Prefeitura Municipal de Bebedouro – Dr. Renato Martins Costa – Parecer desfavorável.

“Aplicação no Ensino (glosas de despesas tidas como impróprias ao setor e de restos a pagar não pagos até 31.01.2008, desatendimento do disposto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.949/07)”; “Não aplicou a integralidade dos recursos provenientes do FUNDEB durante o exercício em apreço, porquanto se utilizou apenas 92,46%, percentual abaixo daquele facultado no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.949/07”.

**TC-1007/026/11** – Prefeitura Municipal de Pirapora - Dra. Cristiana de Castro Moraes – parecer desfavorável

“A ATJ consignou que nos cálculos da inspeção foram avaliados os restos a pagar não pagos até 31.01.12; e, compulsando os autos, constatou que o Defendente deixou de apresentar os pagamentos efetuados até 31.03.12, relativos às despesas com magistério e com as demais (fls. 143/144)”.

**TC-506/026/09** – Prefeitura da Estância Hidromineral de Poá – Dr. Antonio Roque Citadini – Parecer desfavorável

“Após os cálculos efetuados pelo setor competente desta Casa, o percentual aplicado no ensino global, conquanto tenha aumentou em relação àquele apurado pela fiscalização, ficou abaixo do mínimo obrigatório, tendo atingido o percentual de 21,57%. Já em relação aos gastos com recursos advindos do FUNDEB, estes foram reduzidos em relação àquele apontado no relatório da fiscalização, passando de 98,90% para 88,47%, uma vez que o setor competente glosou despesas como aquelas relacionadas à alimentação, utensílios domésticos, cestas de natal, pessoal em desvio de função e **restos a pagar não quitados até 31/01/2020**, além de outras”.



- **Salário-Educação; ganho líquido do FUNDEB; subvenções federais e estaduais para a Educação; rendimentos das contas bancárias da Educação.**

*Eis os recursos que não se confundem com a receita de impostos. Na qualidade de adicionais, suplementares, tais ingressos são abatidos do total empenhado, no intuito de se afigurar, apenas e tão somente, o gasto bancado pela receita de impostos, ou seja, a base sobre a qual se calcula o piso de 25% (art. 212 da CF).*

- **Despesas com pessoal em desvio de função.**

*É o caso de professores e outros profissionais do magistério que estejam atuando em outras áreas da Administração. Essa vedação prevê-se, de forma clara, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (art. 71, VI).*

**TC-1007/026/11** – Prefeitura Municipal de Pirapora - Dra. Cristiana de Castro Moraes – Parecer desfavorável.

“Glosas: pagamentos de obras não realizadas; servidor em desvio de função; adiantamento sem prestação de contas; restos a pagar não pagos até a data da fiscalização” (...) “Reforço, quanto aos cargos em comissão e, também em função do anotado sobre o **desvio de função**, que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque a expressiva quantidade de cargos é de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia”.

**TC-506/026/09** – Prefeitura da Estância Hidromineral de Poá – Dr. Antonio Roque Citadini – Parecer desfavorável

“Após os cálculos efetuados pelo setor competente desta Casa, o percentual aplicado no ensino global, conquanto tenha aumentou em relação àquele apurado pela fiscalização, ficou abaixo do mínimo obrigatório, tendo atingido o percentual de 21,57%. Já em relação aos gastos com recursos advindos do FUNDEB, estes foram reduzidos em relação àquele apontado no relatório da fiscalização, passando de 98,90% para 88,47%, uma vez que o setor competente glosou despesas como aquelas relacionadas à alimentação, utensílios domésticos, cestas de natal, **pessoal em desvio de função** e restos a pagar não quitados até 31/01/2020, além de outras”.

• ***Despesas com alimentação infantil e uniforme escolar.***

Vedadas em face da seguinte Deliberação desta Casa:

**TCA-35186/026/08**

***Dispõe sobre o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases no tocante à inclusão de gastos nos mínimos obrigatórios do Ensino.***

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,...*

*RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:*

*1 - Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional(LDB).*

*2 - Publique-se.*

*São Paulo, 13 de outubro de 2008.*

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO Presidente

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA Relator

**TC-1094/026/11** – Prefeitura Municipal de Cerqueira César – Dr. Robson Marinho – Parecer desfavorável.

“Em relação aos gastos com o FUNDEB, anota que muito embora o responsável tente reincluir as despesas com alimentação, alegando para isso que não há na lei de regência qualquer impeditivo legal para que elas não sejam consideradas, salienta que este e. Tribunal fez publicar no *Diário Oficial do Estado* 15/10/2008 – DELIBERAÇÃO dispondo sobre o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases no tocante à inclusão de gastos nos mínimos obrigatórios do ensino dando ciência às Prefeituras da impossibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).”

• ***Despesas com precatórios judiciais.***

*Enquanto gestor da política educacional da Nação, o Ministério da Educação – MEC afasta, dos mínimos da Educação, as despesas incorridas em exercícios anteriores; faz isso porque o art. 212 da Constituição se escora no princípio orçamentário da anualidade.*

• ***Insumos e equipamentos utilizados na merenda escolar.***

A mando da LDB, os programas suplementares de alimentação são estranhos à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, IV).

**TC-506/026/09** – Prefeitura da Estância Hidromineral de Poá – Dr. Antonio Roque Citadini – Parecer desfavorável.

“Após os cálculos efetuados pelo setor competente desta Casa, o percentual aplicado no ensino global, conquanto tenha aumentou em relação àquele apurado pela fiscalização, ficou abaixo do mínimo obrigatório, tendo atingido o percentual de 21,57%. Já em relação aos gastos com recursos advindos do FUNDEB, estes foram reduzidos em relação àquele apontado no relatório da fiscalização, passando de 98,90% para 88,47%, uma vez que o setor competente glosou despesas como aquelas relacionadas à **alimentação, utensílios domésticos**, cestas de natal, pessoal em desvio de função e restos a pagar não quitados até 31/01/2020, além de outras”.

• ***Despesas com pessoal da merenda escolar terceirizada.***

*Vinculados à empresa que produz, de forma terceirizada, a merenda escolar, as merendeiras, nutricionistas e demais funcionários nada têm a ver com os quadros da Educação do Município; não são profissionais do ensino público; não se qualificam na hipótese inclusiva do art. 70, I da LDB.*

• ***Construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos.***

*Tais despesas só são aceitas quando as instalações encontram-se dentro dos prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral.*

**TC-2407/026/07** – Prefeitura Municipal de Bebedouro – Dr. Renato Martins Costa – parecer desfavorável.

“Verificou, ainda, que foram consideradas despesas com reformas e ampliações de alguns Centros Educacionais do Município, bem como de quadra poliesportiva e salão de eventos. No entanto, ponderou que até o exercício de 2007 estes locais funcionaram como centros sociais, atenden-

do crianças em período diverso ao escolar, com o desenvolvimento de oficinas e outras atividades, dentro do projeto “Semeando o Futuro”.

- **Transporte e Bolsas de Estudo para alunos do ensino médio e superior; custos proporcionais da Secretaria da Educação com essas duas etapas de aprendizado.**

*Sob a LDB, o Município só custeia esses níveis de ensino depois de aplicar 25% na educação infantil e no ensino fundamental (art. 11, V).*

- **Aquisições globais de bens e serviços, que também servem a vários outros setores da Administração (ex.: combustíveis, material de escritório ou de limpeza, peças de reposição da frota).**

*Claro está aqui o desvio de finalidade. Para evitar a glosa total, precisa a Educação local atestar, de forma cabal, sua própria cota de recebimento; isso, mediante carimbo e assinatura de servidor especialmente designado pelo Responsável da Educação (Secretário, Diretor ou Coordenador).*

- **Despesas empenhadas em dotações estranhas às da Educação.**

*A distribuição dos créditos orçamentários é proposta pelo Poder Executivo e autorizada pela Câmara dos Vereadores. Se a Lei Orçamentária Anual repartiu as dotações entre os vários setores de atuação municipal, não cabe ao órgão do controle externo, sob apelo posterior do Município, sancionar qualquer outra alocação orçamentária. Nunca é demais dizer que tal lei é tida a mais importante da Administração Pública.*

- **Quota da Educação no parcelamento de dívida com encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) quando, no ano de competência, a respectiva despesa foi também empenhada e apropriada no mínimo constitucional.**

*Por óbvio, um mesmo gasto não pode ingressar em dois exercícios: o do empenho do encargo patronal e, depois, o do parcelamento da respectiva dívida.*

- **Aquisição de veículos escolares sem as condições exigidas no Código Brasileiro de Trânsito.**

*Tais veículos devem reunir adequadas condições de utilização; estar*

*licenciados pelos competentes órgãos da fiscalização, dispondo de todos os equipamentos obrigatórios, sobretudo os de segurança.*

- ***Vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 60% do FUNDEB destinados aos profissionais do magistério.***

*Em face de seu caráter indenizatório, não remuneratório, tais despesas podem ser incluídas nos restantes 40% do FUNDEB e, não, nos 60%, vinculados, única e tão somente, às parcelas remuneratórias (salário, vantagens, encargos patronais).*

- ***Despesas com inativos oriundos da Educação, bancadas por receitas específicas do regime próprio de previdência – RPPS (contribuições, compensações do INSS, entre outras).***

*A modo do art. 19, § 1º, VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, só se integram à despesa laboral os gastos da inatividade suportados, exclusivamente, pelo Tesouro e, não, por fontes de custeio do RPPS (compensações do INSS, contribuições funcionais e patronais, entre outras). Assim, na Educação, só ingressa a parcela deficitária dos sistemas próprios de aposentadorias e pensões, lembrando que isso não pode nunca onerar os 60% do FUNDEB, destinados, única e tão somente, ao pessoal em efetivo exercício no magistério.*

### 3.1.2. Cautelas na Gestão da Despesa Educacional

- As folhas salariais dos profissionais da educação básica devem ser rubricadas por todos os membros do Conselho do FUNDEB (*art. 4º, II das Instruções TCESP nº 2, de 2008*).
- As prestações de contas do FUNDEB devem conter o parecer conclusivo do Colegiado.
- A documentação da despesa educacional precisa estar separada das demais peças comprobatórias (*art. 4º, I das Instruções TCESP nº 2, de 2008*). Aliás, a ocultação de gastos implica multa ao gestor, nos termos do art. 104, V da Lei Complementar nº 709, de 1993 (“*sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas*”).
- O recebimento de bens e serviços deve ser atestado por servidor especialmente designado pelo responsável do órgão municipal de Educação (*Secretário, Diretor ou Coordenador*).

- O balanço patrimonial precisa evidenciar as disponibilidades bancárias da Educação (*art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal*).
- O Salário-Educação não é usado nos mesmos fins dos 25% de impostos (*art. 212 da CF*); não banca gastos de pessoal (*art. 7º da Lei nº 9.766, de 1998*), mas, na qualidade de contribuição social, pode ser despendido na merenda escolar e em programas de assistência à saúde (§ 4º, *art. 212 da CF*).
- *Os membros do Conselho reúnem-se periodicamente e efetivamente, avaliando e adotando os seguintes procedimentos:*
  - Apuração de irregularidades na gerência dos recursos educacionais;
  - As principais deficiências do ensino administrado pelo Município;
  - Os professores têm feito, com regularidade, cursos de aperfeiçoamento?
  - A merenda escolar é de boa qualidade?
  - A prefeitura franqueia os relatórios financeiros do FUNDEB, além de possibilitar visitas a obras escolares e aos serviços de transporte escolar?
  - O Conselho do FUNDEB elaborou a proposta orçamentária do Fundo?
  - O Conselho supervisionou o censo escolar do MEC?
  - O Conselho emitiu parecer conclusivo sobre o uso dos recursos alusivos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos?

### 3.1.3. O Saldo Remanescente do Fundo do Ensino Fundamental – FUNDEF

A partir da operação, em janeiro de 2007, do FUNDEB, precaução especial há de se ter com a sobra financeira do extinto FUNDEF e seu uso exclusivo no ensino fundamental.

Bem por isso, este Tribunal emitiu o seguinte Comunicado:

#### **COMUNICADO SDG nº 18/2007**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em face de recente aprovação das regras sobre uso dos recursos do Fundo do Ensino Básico – FUNDEB, os Municípios devem, a partir do registro financeiro de 31.12.2006, proceder à rigorosa conciliação da*

*conta bancária FUNDEF, devendo os recursos remanescentes serem aplicados, exclusivamente e em tempo breve, no ensino fundamental, sob pena de afronta à Lei nº 9.424, de 1996 e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

São Paulo, 21 de Maio de 2007

Sérgio Ciquera Rossi – SDG

### 3.1.4. A educação e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O i-Educ/TCESP - O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à Educação Infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa B+ (Muito Efetiva), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
232	284	109	15	4
A	B+	B	C+	C

O gasto médio anual por aluno da rede municipal atingiu a cifra de R\$ 8.608,00, o IEGM apontou que 76% dos municípios aplicaram algum programa de avaliação do rendimento escolar e que 91% das escolas possuem laboratórios ou salas de aula com computadores para os alunos. Em compensação, veio à tona um número alarmante: 48% das prefeituras atrasaram o envio do material escolar e só 11% entregaram o uniforme antes do início das aulas, sendo que 48% sequer o forneceram<sup>8</sup>.

### 3.2. Não Aplicação do Mínimo Constitucional da Saúde

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar, em ações e serviços da Saúde, 15% da receita de impostos, próprios e transferidos.

<sup>8</sup>Artigo: Planejar é preciso. Cristiana de Castro Moraes e Sidney Estanislau Beraldo. Outubro/2015. Disponível em [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20151006\\_-\\_artigo-planejar\\_e\\_preciso.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20151006_-_artigo-planejar_e_preciso.pdf). Acesso em 22.10.2015.

Foi isso o determinado na Emenda nº 29, de 2000, que se ressentia de lei complementar tipificando, de forma clara, o que vem a ser gasto com saúde, bem assim as normas de controle e fiscalização desse modelo de financiamento.

Afinal, esse diploma regulatório vem a lume 11 (onze) anos depois, em 13 de janeiro de 2012; eis a Lei Complementar nº 141, que, entre vários comandos, proíbe incluir, no mínimo constitucional, as seguintes despesas:

- Pagamento de aposentadorias e pensões de servidores oriundos da Saúde;
- Pessoal da área de saúde em atividade desviada da área em questão (*ex: médicos com funções administrativas no Gabinete do Prefeito*);
- Assistência à saúde que não atende ao princípio do acesso universal (*ex: plano de assistência médica e odontológica para servidores públicos, os ditos planos fechados*);
- Merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS;
- Saneamento básico;
- Limpeza urbana e remoção de resíduos;
- Preservação e correção do meio ambiente;
- Ações de assistência social;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar a rede de saúde (*ex: asfaltamento e iluminação em frente a hospitais e postos de saúde*).
- Ações bancadas por receitas adicionais da Saúde (*ex: PAB; remuneração por serviços produzidos; transferências federais para o Programa Saúde da Família; auxílios federais e estaduais para obras; multas de vigilância sanitária; operações de crédito; rendimentos financeiros das contas do fundo municipal de saúde*).

Tal qual é na Educação, os 15% incidem sobre toda a receita vinha de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD). De igual modo, aplicam-se os 15% sobre a receita da dívida ativa tributária e a de multas e juros por impostos atrasados.



Além disso, e a partir da lei em comento, os 15% também incidirão sobre qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais, tais como os recursos da Lei Kandir (Lei 87, de 1996), o 1% de FPM recebido, adicionalmente, em dezembro de cada exercício (art. 159, I, “d” da CF), bem assim os auxílios semelhantes aos recebidos, em 2009, pelos municípios (Medida Provisória nº 462, de 2009).

Antes da Lei Complementar nº 141, de 2012, este Tribunal fazia certas glosas sobre a despesa contabilizada pelos Municípios, as quais, por compatíveis com a nova disciplina, devem ser mantidas; são elas:

- **Subvenções federais e estaduais; repasses SUS (PAB, PSF); rendimento financeiro das disponibilidades da Saúde; multas da Vigilância Sanitária.**

*Eis aqui recursos diferentes da receita de impostos. Na qualidade de adicionais, suplementares, tais ingressos devem ser afastados do total empenhado, no intuito de restar evidenciado o gasto bancado por impostos, ou seja, a base sobre a qual se calcula o piso constitucional de 15%.*

- **Despesas com pessoal em desvio de função.**

*É o caso de profissionais da Saúde que estão atuando em outras áreas do Município.*

- **Planos fechados de Saúde para servidores.**

*Tal despesa contraria o princípio da universalidade e amplo acesso de que trata o art. 198 da Constituição.*

- **Aquisições globais de bens e serviços, que também servem a vários outros setores da Administração (ex.: material de escritório, limpeza, combustíveis, reparos em viaturas).**

*Claro está aqui o desvio de finalidade. Para evitar a glosa total, precisa a Saúde local atestar sua própria cota de recebimento; isso, mediante carimbo e assinatura de servidor especialmente designado pelo Responsável da Saúde (Secretário, Diretor ou Coordenador).*

- **Despesas empenhadas em dotações estranhas às da Saúde.**

*A distribuição dos créditos orçamentários é proposta pelo Poder Executivo e autorizada pelo Legislativo. Se a lei orçamentária repartiu as dotações entre os vários setores de atuação municipal, não cabe ao órgão do controle externo, sob posterior apelo do Município, sancionar qualquer outra alocação orçamentária. Nunca é demais dizer que tal lei é tida a mais importante da Administração Pública.*

- **Quota da Saúde no parcelamento de dívida com encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) quando, no ano de competência, a respectiva despesa foi também empenhada e apropriada no mínimo constitucional.**

*Por óbvio, um mesmo gasto não pode ingressar em dois exercícios: o do empenho do encargo patronal e, depois, o do parcelamento da dívida.*

- **Limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo); alimentação e nutrição.**

### 3.2.1. Cautelas na Gestão da Despesa com Ações e Serviços de Saúde

- As folhas salariais dos profissionais da saúde devem ser rubricadas por todos os membros do Conselho Municipal de Saúde (*art. 6º, II das Instruções TCESP nº 2, de 2008*).
- O recebimento de bens e serviços deve ser atestado por servidor especialmente designado pelo responsável do órgão municipal da Saúde (*Secretário, Diretor ou Coordenador*).
- O balanço patrimonial precisa destacar as disponibilidades das contas bancárias da Saúde (*art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal*).
- Todos os recursos da Saúde devem ser movimentados por fundo especial<sup>9</sup>, mecanismo que, apesar de não dispor de personalidade jurídica, deve possuir CNPJ próprio-matriz (*Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (nº 1005, de 2010)*).
- Nos termos da Lei nº 12.438, de 6 de julho de 2011, o gestor local do Sistema Único de Saúde deve realizar audiência pública trimestral na respectiva Casa legislativa, apresentando relatório que demonstre: a) montante e fonte dos recursos aplicados; b) auditorias concluídas ou iniciadas no trimestre; c) produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada.

### 3.2.2. A Saúde e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

De igual forma ao Índice Municipal de Educação (i-EDUC/TCESP), o Índice Municipal da Saúde (i-SAÚDE/TCESP) mede o resultado das

<sup>9</sup> Conforme Emenda Constitucional nº 29, de 2000 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa B (Efetiva), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
0	198	406	30	10
A	B+	B	C+	C

O gasto médio anual por habitante chegou a R\$ 746,72. O estudo apontou que em 87% dos municípios constatou-se a presença de médicos nas Equipes de Saúde da Família e uma média anual de 1,7 consultas por paciente. Chama a atenção, todavia, o fato de apenas 17% dos locais de atendimento médico-hospitalar apresentarem auto de vistoria do Corpo de Bombeiros. O mais grave: o tempo de espera por uma consulta com especialista atingiu 57 dias, em média<sup>10</sup>.

### 3.3. O Déficit Orçamentário

Em cada ano civil (*exercício financeiro*), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Põe-se aqui o resultado da execução orçamentária.

Mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro (*diferença negativa entre haveres de caixa - ativo financeiro - e débitos de curta exigibilidade - passivo financeiro*).

Com efeito, o superávit orçamentário gera sobra financeira que reduz aquele endividamento de curto prazo. Em sentido contrário, o dé-

10 Artigo: Planejar é preciso. Cristiana de Castro Moraes e Sidney Estanislau Beraldo. Outubro/2015. Disponível em [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20151006\\_-\\_artigo-planejar\\_e\\_preciso.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20151006_-_artigo-planejar_e_preciso.pdf). Acesso em 22.10.2015.

ficat orçamentário aumenta, mais ainda, tal passivo, integrado, no mais das vezes, por Restos a Pagar sem cobertura de caixa.

Ante o fato de a LRF induzir superávits para reduzir a dívida pública, este Tribunal recusa déficits orçamentários, mesmo os de baixa monta; isso, desde que carregue ainda a Fazenda significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária.

Assim sendo, esta Corte não mais se orienta pela margem de tolerância de 10%.

Reforça esse juízo negativo o fato de o Prefeito, ao longo do exercício, ter sido alertado sobre o déficit que se avizinhava e, nem assim, cortar a despesa não obrigatória (*art. 9º da LRF*).

Todavia, um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior. É bem a isso o que se refere o art. 43, § 1º, I, da Lei nº 4.320, de 1964.

Desse amparo monetário, há de se excluir as disponibilidades dos regimes próprios de previdência; tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do Município (*Lei nº 9.717, de 1998 e art. 43, § 1º da LRF*).

### 3.3.1. Cautelas na Apuração do Resultado de Execução Orçamentária

Fundamental a correta apuração do resultado de execução orçamentária. Sob pena de ajuste por parte da Fiscalização desta Corte, deve a Administração atentar para o que segue:

- a. Haja vista o art. 71, I e II da Constituição, este Tribunal aprecia, uma a uma, as entidades públicas do Município, fazendo juízo individual sobre Prefeituras, autarquias, fundações e empresas estatais. Nesse passo, o balanço orçamentário e financeiro da Administração direta deve conter, apenas, os números da Prefeitura e Câmara.
- b. A despeito do art. 38 da Lei nº 4.320, o cancelamento de Restos a Pagar não deve gerar uma receita orçamentária fictícia, escritural, de “*papel*”; a boa técnica recomenda que tal anulação deva ser escriturada independente da execução orçamentária.
- c. Mesmo que líquida e certa, não pode ser orçamentariamente contabilizada a receita que ainda não virou dinheiro no caixa do Município (*art. 35, I da Lei nº 4.320, de 1964*).

- d. Em face da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, os repasses a Câmaras de Vereadores, autarquias, fundações e empresas dependentes não mais oneram a despesa orçamentária da Prefeitura. De outro lado, essa transferência, extra-orçamentária, representa, sim, efetiva saída de dinheiro; uma redução da receita da Prefeitura. Vai daí que esses repasses devem somar-se, como ajuste aditivo, à despesa orçamentária da Prefeitura.
- e. À vista do regime de competência da despesa e a norma do prévio empenho, não se pode empenhar despesas de pessoal de dezembro no início do ano seguinte (art. 35, *II c.c. art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964 e art. 18, § 2º da LRF*).
- f. Como recomendação, a Municipalidade para melhorar o desempenho da arrecadação e de eficiência na despesa, pode valer-se das seguintes medidas:
- Melhorar a arrecadação da dívida ativa, seja pela via judicial ou por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial;
  - Renegociar os contratos beneficiados com a isenção da quota patronal do INSS (20% da folha salarial);
  - Utilizar-se de Pregões no lugar dos Convites;
  - Adotar procedimentos eficientes e atualizados de pesquisas prévias de preços de mercado.

### 3.3.2. Fórmula de Cálculo do Resultado da Execução Orçamentária

EVENTO	VALOR (R\$)
Receita Arrecadada	
(-) Cancelamento de Restos a Pagar	
(-) Receitas que, de fato, não ingressaram no Caixa, mesmo que líquida e certa a entrada no ano seguinte.	
(-) Despesa Empenhada	
(-) Transferências financeiras a Câmaras de Vereadores, autarquias, fundações e estatais dependentes	
(-) Despesa de pessoal incorrida no ano examinado, mas somente empenhada no exercício seguinte ( <i>ex.: folha de pagamento de dezembro, encargos patronais, 13º salário</i> )	
(=) Resultado da Execução Orçamentária ( <i>superávit ou déficit</i> )	

### 3.4 . Insuficiente Pagamento de Precatórios Judiciais

Após vários alertas aos dirigentes municipais, este Tribunal, até a edição da Emenda Constitucional nº 62, recusava gestões que, em cada ano civil, não pagavam o valor do último mapa de precatórios do Tribunal de Justiça, os requisitórios de baixa monta e mais um décimo das pendências judiciais constituídas em anos anteriores.

**TC-2084/026/07** – Prefeitura Municipal de Iracemápolis – Eduardo Bittencourt Carvalho – Parecer desfavorável.

“Tendo em vista que a administração incorreu em franca violação do primeiro paragrafo, do art.100, da Constituição Federal, ao deixar de quitar os débitos de precatórios segundo os índices obrigatórios, decidiu emitir parecer desfavorável a aprovação das contas do executivo municipal”.

**TC-2462/026/07** – Prefeitura Municipal de Jambuí – Dr. Renato Martins Costa.

“Inobservância do artigo 100, paragrafo primeiro, da Constituição Federal e descumprimento da jurisprudência desta Corte - não pagamento do mapa orçamentário de 2007 (rc 440.061,32) e tampouco de 10% do débito contraído em exercícios anteriores (rc 8.216,13) -

A apresentação do ofício requisitório apos o dia 1 de julho de 2006 não impede a inclusão do precatório no orçamento elaborado em 2007 - considera-se o período requisitorial (02.07.2005 a 01.07.2006) e não a data de recebimento do mapa orçamentário”

Com a declaração de inconstitucionalidade da citada Emenda, foi modulada a decisão no sentido de dar uma sobrevida ao regime especial de precatórios mediante o qual a proposta orçamentária deverá conter, no caso do então vigente regime, dotação em Sentenças Judiciais para que entre os exercícios de 2016 a 2020 seja quitado o passivo judicial que lhe toca, mantendo a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, §2º do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10 do ADCT).

No caso do regime ordinário, vigora o artigo 100 da Constituição Federal, de tal modo que deveriam ser previstas dotações orçamentárias para quitar os precatórios chegados até 1º de julho último.

Sobre a questão, foi emitido o seguinte Comunicado:

*Comunicado SDG nº 14/2015*

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** COMUNICA a todos os jurisdicionados da esfera estadual e municipal que em face da Decisão tomada pelo E. Supremo Tribunal Federal deverão ser adotadas medidas de planejamento cuidadoso para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2016.

Tais cuidados deverão prever as correspondentes dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais. Segundo consta da Decisão, ainda não publicada, o prazo de quitação do passivo de precatórios judiciais é de 5 (cinco) anos, a contar de janeiro de 2016 com o comprometimento mínimo de percentuais de 1 a 2% da Receita Corrente Líquida, observando-se, também, o novo índice de correção que passa a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).

O Tribunal de Contas do Estado abordará o tema nos eventos de seu 19º Ciclo de agentes públicos conforme calendário disponível em sua página eletrônica.

SDG, 26 de março de 2015.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

### 3.4.1. O Regime Normal, Ordinário, de Pagamento de Precatórios Judiciais

No sistema normal se sujeita a Administração aos rigores do art. 100 da Constituição.

Então, sob o regime ordinário de precatórios, deve a Fazenda Municipal, em cada ano, pagar o valor do último mapa orçamentário e mais os requisitórios de baixa monta.

E não há de alegar que aquele mapa do Tribunal de Justiça compareceu só depois de 1º de julho, ou seja, após o prazo da Constituição (*art. 100, § 1º*). Assim visto tal peça é apenas lembrete do TJ sobre precatórios que adentraram à Prefeitura ao longo do período requisitorial (*2 de julho até 1º de julho do ano subsequente*). Por isso, o que vale é o período requisitorial dos débitos judiciais; não a data de recebimento do mapa orçamentário.

### 3.4.2. A Contabilização dos Depósitos nas Contas Especiais do Tribunal de Justiça

Ante o fato de o esquema financeiro, extra-orçamentário, distorcer o resultado de execução orçamentária e, também, em virtude de os depósitos para o Tribunal de Justiça, sob hipótese alguma, retornarem à Prefeitura (*art. 97, § 5º do ADCT*), por tais motivos, indica esta Corte a contabilização orçamentária, devendo a entidade devedora empenhar, liquidar e pagar em favor daquela Corte, onerando dotações vinculadas a Sentenças Judiciais.

Falha relevante é a de não contabilizar precatórios antigos; vencidos e não pagos. Eis um dos chamados “*esqueletos fiscais*”, ou seja, a ocultação de passivo que distorce resultados patrimoniais e o basilar princípio da evidenciação contábil (*art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964*).

Recomenda-se que disponha o Município de livro ou procedimento de registro de precatórios contendo as seguintes informações: *data do ajuizamento; data de recebimento/apresentação; número do precatório; tipo da coisa julgada; nome do beneficiário; valor do precatório e data do trânsito em julgado*.

### 3.5. Repasse Excessivo à Câmara dos Vereadores

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição<sup>11</sup>. É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável à conta do Prefeito.

**TC-2943/026/10** – Prefeitura da Estância Balneária de São Sebastião – Dr. Robson Marinho – Parecer desfavorável.

“As contas da Prefeitura Municipal de São Sebastião merecem desaprovação, tendo em vista o descumprimento do limite máximo de transferência à Câmara de Vereadores de 7,00%, em virtude do repasse de soma equivalente a 7,24% das receitas tributárias ampliadas.

A propósito, a Autoridade Responsável se justificou, defendendo a inclusão de valores referentes à dívida ativa bem como da atualização monetária de impostos no cômputo da receita tributária ampliada. Não obstante, trata-se de um argumento inválido, visto que tais elementos não compõem a referida receita.

<sup>11</sup> § 2º do art. 29-A da Lei Maior.



Com efeito, conforme voto proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, no E. Tribunal Pleno de 29.04.09, relativo às contas do Município de Caraguatatuba, **TC-3283/026/06**:

“Anoto, a respeito dos argumentos apresentados pela Defesa, que esta E. Corte não tem considerado válida a apropriação das receitas da dívida ativa e das multas e juros incidentes, bem como, da Lei Kandir, para efeitos do cálculo da transferência de recursos ao Legislativo, consoante jurisprudência dominante e orientações contidas na Nota Técnica SDG nº 13 e na Nota Interativa SDG nº 06. Isto porque, a norma incidente (art. 29-A, inc. I, da CF/88), tem leitura restritiva, de tal modo que não possibilita a inclusão de valores que excedam à previsão do § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da CF/88; e, além disso, quanto à dívida tributária e seus encargos, na verdade, se referem à receita não realizada de exercícios anteriores, e não propriamente daquele em referência para verificação do limite destacado.”

Por conseguinte, conforme a posição jurisprudencial desta E. Corte, formada por diversos julgados, tais como os **TC-2319/026/04**, **TC-2309/026/04**, **TC-2831/026/05**, **TC-2157/026/04**, **TC-1036/026/05**, **TC-3283/026/06**, **TC-3458/026/06** e **TC-2418/026/07** entre outros, verifica-se que se trata de falha que compromete as contas em exame.”

Também, o Presidente da Câmara tem seu balanço rejeitado, posto que autorizou despesa superior ao freio constitucional.

E não se alegue que a Prefeitura limitou-se a transferir o tanto previsto na lei orçamentária; é assim porque o orçamento camarário tem rígido limite, conhecido logo no início de cada exercício, porquanto baseado na receita do ano anterior.

Quanto à barreira em análise, o Congresso Nacional, em 23 de setembro de 2009, editou a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, estabelecendo maior número de Vereadores por 24 estratos populacionais, além de reduzir o tamanho da despesa das Edilidades: dos 5 a 8% da Emenda 25/2000 para os atuais 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do Município:

FAIXA DE HABITANTES	TETO ANTERIOR (EC 25/00)	TETO ATUAL (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

Segundo o IBGE (2007), nada menos que 5.312 municípios têm população inferior a 100 mil habitantes (95,47% do todo), cujas Edilidades, já no ano de 2010, precisaram reduzir seus gastos legislativos; de 8% para 7% da receita tributária ampliada do Município.

### 3.5.1. A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores – a Receita Tributária Ampliada do Município

Sobredits percentuais incidem não apenas sobre os tributos arrecadados pelo próprio Município; também oneram os impostos transferidos pela União e Estado. Daí que a base de apuração se chama receita tributária ampliada:

RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, TAXAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA)
(+) 100% das transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
(+) 100% das transferências estaduais (ICMS, IPVA)
(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE
(=) Base sobre a qual se apura o limite da despesa legislativa

Da mesma forma, incorreta é a agregação das seguintes receitas:

- *Dívida ativa tributária;*
- *Multa e juros por impostos atrasados;*
- *Provenientes da Lei Kandir;*
- *Taxas e contribuições arrecadadas por entidades da Administração indireta.*

É bem assim, pois, ao se fazer leitura comparativa, o financiamento da Educação se baseia na “*receita resultante de impostos*” (art. 212 da CF); salta aos olhos a amplitude, a elasticidade, a largueza de tal parâmetro, o que permite incluir não somente os impostos, mas, de igual modo, os dele decorrentes (*dívida ativa de impostos e multas por atraso de recolhimento*). Em tal hipótese, conforma-se, à perfeição, o princípio de que o acessório acompanha o principal.

Diferente, a norma que ora interessa, a que limita a despesa da Câmara (art. 29-A da CF), solicita leitura restritiva; nela se enunciam, de modo terminativo, cabal, não exemplificativo, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade.

Assim, sob a padronização nacional da receita pública 12, a *receita da dívida ativa* (código 1930.00.00) compõe item diverso da *receita tributária* (código 1100.00.00) e da *receita de transferências intergovernamentais* (código 1720.00.00).

Toda essa linha de pensamento, por simetria, está também a justificar a não inclusão da receita de multa e juros por impostos atrasados e a provinda da Lei Kandir.

Além disso, a despesa da Câmara não pode alcançar as taxas cobradas por autarquias municipais. De fato, a Constituição, no art. 168, evidencia a função provedora da Prefeitura, ou seja, os recursos da Câmara saem, única e tão somente, do Caixa Central do Município; jamais das entidades da Administração indireta. Em face de sua especialização administrativa, autarquias não podem financiar a atividade legislativa.

Sendo assim, resta claro que a Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a COSIP, não compõe a base sobre a qual se calculam os mínimos constitucionais da Educação e da Saúde, áreas financiadas, em nível obrigatório, por receitas oriundas de impostos.

De todo modo, tal contribuição, para todos os efeitos se inclui na receita corrente líquida estatal (artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

### 3.6. Falta de Repasse Previdenciário

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social

- INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (*Lei nº 9.983, de 2000*).

Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

**TC 1007/026/11** – Prefeitura Municipal de Pirapora – Dra. Cristiana de Castro de Moraes – Parecer desfavorável

“Com relação aos encargos sociais, a fiscalização despertou atenção ao fato de que a Municipalidade não repassou a contribuição patronal devida em sua integralidade, deixando, inclusive, de repassar contribuição retida dos servidores; e, igualmente, não cumpriu os parcelamentos firmados após a data de 31.12.03.”

“Também depõe contra a regularidade das contas e o equilíbrio fiscal, a falta de recolhimento de parcela dos encargos sociais, devida à Previdência local; aqui, em maior gravidade, a anotação sobre a falta de repasse de valor retido dos servidores local; aqui, em maior gravidade, a anotação sobre a falta de repasse de valor retido dos servidores”.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.”

**TC – 1049/026/11** – Prefeitura Municipal de Turiúba - Dr. Sidney Estanislau Beraldo – Parecer desfavorável.

“Refiro-me à ausência de recolhimento pela Prefeitura dos encargos sociais devidos ao Instituto de Previdência do Município de Turiúba – IPREMT.

Conforme apurado pela Fiscalização, não houve o recolhimento das contribuições funcionais referentes ao período de junho a dezembro (inclusive 13º salário) de 2011, no montante de R\$ 206.465,2912. Os valores foram descontados dos servidores, porém, não repassados ao IPREMT13, irregularidade, aliás, que já havia sido apontada pela Fiscalização do Ministério da Previdência Social em relação a exercícios anteriores, conforme Despacho Decisório – DD MPS/SPP/DRPSP/CGACI nº 147/11 de 18-10-2011 (anexado ao Expediente **TC-9552/026/12**, que acompanha o processo **TC-412/026/11**, que cuida das contas de 2011 do Instituto de Previdência do Município de Turiúba).

Igualmente grave é a constante ausência de recolhimento dos encargos sociais patronais.

No exercício de 2011, a Prefeitura deixou de recolher os valores relativos ao período de junho a dezembro (inclusive 13º salário) de 2011. Ademais, como destacado pela Fiscalização, já existiam parcelamentos efetuados, relativos aos meses de novembro e dezembro (inclusive 13º salário) de 2008, no valor total original de R\$ 243.392,1314, e ao período de junho de 2009 a maio de 2011, no valor total original de R\$ 1.134.260,7915.

Ainda de acordo com o informado pelo Ministério da Previdência Social, muito embora o Município já possua Acordo de Cooperação Técnica para operacionalização da compensação previdenciária com o Regime Geral de Previdência Social desde 13-08-2001, tal compensação não está ocorrendo desde janeiro de 2010, tendo em vista a falta de repasse dos valores das contribuições previdenciárias à unidade gestora do RPPS. Com isso, o IPREMT deixou de receber, no período de janeiro de 2010 a abril de 2011, a importância de R\$ 67.647,11 a título de compensação previdenciária do RGPS – valor esse que está bloqueado no Sistema COMPREV, aguardando a renovação do CRP.

Observo que o valor apurado pelo Ministério da Previdência Social com relação à ausência de repasses (funcional e patronal), no período de janeiro/09 a **abril/11**, é de R\$ 1.297.393,4216.

Muito embora tivesse informado que iria sanar todos os valores em aberto devidos ao IPREMT, a Municipalidade, notificada a apresentar as providências adotadas para a regularização da situação, permaneceu silente (fl. 222).

Consoante farta jurisprudência desta Corte, a falta de recolhimento de contribuições ao órgão de previdência local por si só determina a reprovação dos demonstrativos, a exemplo do decidido nos autos do **TC-1937/026/08 e TC-11/026/0917**.”

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.

Nesse sentido, foi decidido nos autos do TC – 1732/026/12:

*Acerca da falta de recolhimento de encargos patronais ao Regime Geral de Previdência Social, no valor de R\$220.950,49, decorrentes de auxílio-doença e salário-maternidade, bem como ao Regime Próprio de Previdência Social, na ordem de R\$308.230,12, e as despesas administrativas, no total de R\$66.324,17, o posterior parcelamento dos débitos realizado no exercício seguinte não socorre à origem.*

*Por outro lado, tal procedimento, o de não recolher os encargos sociais na data do vencimento, compromete orçamentos futuros, elevando a dívida consolidada, tendo em vista a incidência de multas e juros sobre os valores das parcelas, tal qual evidenciado no parecer de primeira instância.*

*É assim que vem decidindo esta Corte, a exemplo do trecho do r. voto proferido, em sessão de 09/04/2014 do E. Tribunal Pleno, no processo TC-1024/026/11<sup>13</sup>.*

Demais disso, a ausência de recolhimento faz com que o Município não obtenha o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, ficando impedido de receber transferências voluntárias da União (convênios) e empréstimos de instituições federais; nem a compensação financeira entre os regimes de previdência (Lei nº 9.796, de maio de 1999).

Não é demais lembrar que a dívida previdenciária deve estar claramente evidenciada no passivo patrimonial da Administração; sem isso, comparece outra falha relevante: a distorção dos resultados contábeis e a não atenção a princípio hoje basilar: o da transparência fiscal.

Quanto à compensação entre os regimes próprio e geral de previdência, emitiu este Tribunal o seguinte Comunicado:

#### **COMUNICADO SDG**

***O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, a teor da Medida Provisória nº 496, de 19 de julho de 2010, os entes estatais com sistema próprio de previdência devem apresentar ao regime de***

13 “(...) Com efeito, a evolução das despesas municipais, invocada para justificar os atrasos nos recolhimentos devidos, o suscitado descompasso na entrada das receitas, bem como as demais argumentações ora repisadas já foram examinadas e rechaçadas quando do exame da matéria em primeiro grau, não havendo inovações nessa fase processual. Sobreleva reafirmar que o posterior parcelamento da dívida, após o encerramento do exercício em apreço, também não bastou para solver a falha. Este, inclusive, foi o posicionamento adotado nas contas dessa mesma Municipalidade, referentes ao exercício pretérito, bem como em outros processos analisados por esse E. Plenário, em situações assemelhadas(...)”

*origem, até maio de 2013, informe dos benefícios concedidos desde 5 de outubro de 1988.*

SDG, 4 de agosto de 2010

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

### 3.6.1. Compensação de Créditos Previdenciários

A compensação financeira de pretensos créditos tributários sobre as contribuições para a seguridade social pode ser efetuada pelo gestor público, todavia nos termos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (art. 66, “caput”, da Lei nº 9.383/91 c/c art. 89, “caput”, da Lei nº 8.212/91) e pelas suas Instruções Normativas.

Para tanto, antes de o mandatário municipal satisfazer, por conta própria, pretendidos créditos, deve o responsável avaliar internamente o cumprimento de requisitos formais exigidos, bem como a apuração exata do valor a ser compensado para posterior avaliação jurídica.

Ainda, deverá prestar atenção às seguintes exigências legais:

- As contribuições sociais podem ser compensadas quando do pagamento ou recolhimento indevido ou maior que o devido nos termos e condições estabelecidos pela autoridade tributária (art. 89, “caput”, Lei nº 8.212/91);
- Somente exações da mesma espécie podem ser compensadas (art. 66, §1º, Lei 8.383/91; e,
- O contribuinte estará sujeito à multa isolada, aplicada em dobro, com base nos parâmetros legais, sobre o valor total do débito indevidamente compensado, se comprovar falsidade da declaração apresentada pelo sujeito passivo (art. 89, § 10, Lei nº 8.212/91).

No planejamento orçamentário, tal expectativa de direito (valores a compensar) deve ser evidenciada no Anexo de Metas Fiscais que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias com a respectiva metodologia e memória de cálculo.

Deverá, adicionalmente, fazer uso do procedimento administrativo de consulta à entidade arrecadadora, além da possibilidade de se socorrer, previamente, do Poder Judiciário e aguardar o trânsito em julgado da decisão.

Todavia, se o desfecho não lhe for favorável e a depender dos impactos financeiros a ação fiscalizatória, efetuada pela autoridade tributária sobre a compensação previdência, realizada indevidamente

recairá sobre o equilíbrio das contas públicas, podendo levar a sua rejeição, além das medidas de apuração de responsabilidade sob a alçada do Ministério Público Estadual.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas no autos dos TC's nº 2005/026/12, 2637/026/10, 1453/026/11 e 1749/026/12, que resultaram na emissão de parecer desfavorável.

### 3.7. Superação do Limite da Despesa de Pessoal

Sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), o que abarca os seguintes objetos de gasto:

- *Vencimentos e vantagens fixas;*
- *Obrigações patronais (recolhimentos previdenciários, FGTS, PASEP);*
- *Outras despesas variáveis (horas extras, substituições, entre outras);*
- *Aposentadorias;*
- *Pensões;*
- *Contratações por tempo determinado;*
- *Salário-Família dos servidores estatutários;*
- *Contratos de terceirização de mão de obra;*
- *Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas;*
- *Indenizações e restituições de índole trabalhista.*

Mencionado diploma repartiu os 60% entre os Poderes estatais; no Município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre o denominador comum da LRF: *a receita corrente líquida* (art. 20, III).

Aquele percentual do Executivo também comporta as entidades da Administração indireta, ou seja, não há limites específicos para autarquias, fundações ou estatais dependentes.

Em caso de excessos por parte dos entes descentralizados, pode o Alcaide propor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, barreiras específicas para eles.

A despesa de pessoal é apurada quadrimestralmente; em abril, agosto e dezembro, mostrando-se os percentuais no relatório de gestão fiscal (*art. 22 da LRF*).

Ultrapassado o específico limite, cada Poder estatal dispõe de 8 (oito) meses para o ajuste, seja pelo aumento da receita ou pela redução da despesa laboral segundo os procedimentos enunciados na



Constituição (*corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outras medidas dispostas no § 3o do art. 169*).

O prazo poderá ser duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, assim entendido quando a variação real acumulada for inferior a 1% (um por cento) no período correspondente aos quatro últimos trimestres<sup>14</sup>.

Nesse diapasão, afigura-se mais um motivo de parecer desfavorável: a não recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal, caso não ocorra a duplicação do prazo em razão da hipótese de baixo crescimento do PIB.

**TC-2751/026/03** – Prefeitura Municipal de Alvares Machado – Dr. Fulvio Julião Biazzi - Parecer desfavorável.

“As presentes contas apresentam vício capital, ou seja, a realização de despesas com pessoal (54,94%), além do limite imposto pela lei número 101/00. Tal fato perdura desde 2001, agravado pela falta de tomada de providências para recondução dos dispêndios aos níveis aceitáveis. Ainda, no período foi conhecido reajuste salarial aos servidores, de forma vedada pelo art. 23 da Lrf.”

Parecer desfavorável a aprovação das contas da prefeitura.”

**TC-1719/026/01** – Prefeitura Municipal de Fartura – Dr. Edgard Camargo Rodrigues – Parecer desfavorável.

“(…) Bem como do elevado gasto com pessoal, ultrapassando o limite imposto pelo artigo 20, inciso III, “B” da Lei de Responsabilidade Fiscal, decidiu emitir parecer desfavorável a aprovação das contas do prefeito do município de Fartura, relativas ao exercício de 2001.”

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato<sup>15</sup>, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal.

14 Artigo 66 da LRF.

15 Tais sanções referem-se ao impedimento de o Município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (art. 23, § 3º, LRF). Não bastasse isso, fica o Prefeito sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º, IV da Lei nº 10.028, de 2000).

### 3.7.1. Fórmula de apuração da Despesa de Pessoal

Tal método se expressa no seguinte Comunicado:

**COMUNICADO SDG nº 32, de 2010**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, visando uniformização ao modelo de relatório de gestão fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o cálculo da despesa de pessoal, a partir do exercício de 2.011, obedecerá ao contido na Portaria STN nº 249, de 2010:*

<b>DESPESA COM PESSOAL</b>	<b>DESPESA LIQUIDADADA NOS 12 ÚLTIMOS MESES (R\$)</b>
<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)</b>	
Pessoal Ativo (remuneração + encargos sociais e contribuições patronais recolhidas à Previdência (INSS ou RPPS).	
Pessoal Inativo e Pensionistas	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (art.18, §1º, LRF)	
<b>DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º, LRF) (II)</b>	
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial	
Despesas de Exercícios Anteriores	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (*)	
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) – (II)</b>	

*(\*) o valor lançado não pode nunca superar o das contribuições e o das receitas diretamente arrecadadas pelo fundo ou entidade que opera o sistema próprio de previdência.*

SDG, 1º de outubro de 2010  
 Sérgio Ciquera Rossi  
 Secretário-Diretor Geral

### 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.

Deve a Administração aplicar não somente o valor arrecadado no exercício, mas, de igual modo, os saldos residuais do ano anterior, devidamente corrigidos pelos ganhos financeiros da conta bancária vinculada.

## 4. AS VEDAÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO

### 4.1. Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal

#### 4.1.1. Não Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Assim dispõe tal dispositivo:

*“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”*

Vai daí que, 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. Vai daí que recusa o Tribunal conta que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revele 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.

Em suma, assim esta Corte apura o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

**PARA O PRIMEIRO PERÍODO (POSIÇÃO EM 30 DE ABRIL)**

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (*liquidados*)

- (-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)
- (+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias (depósitos, consignações)
- (=) **Dívida Líquida de Curto Prazo em 30 de abril**

**PARA O SEGUNDO PERÍODO (POSIÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO)**

Restos a Pagar (*liquidados*)

- (-) Disponibilidades de Caixa
- (+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias (depósitos, consignações)
- (=) **Dívida Líquida de Curto Prazo em 31 de dezembro**

Caso a dívida de 31.12 seja maior que a de 30.4, depreende-se que, nos dois quadrimestres, houve despesa liquidada sem cobertura de caixa, em afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao contrário, na manutenção ou na queda da sobredita dívida, resta patente que, nos 8 meses, as despesas liquidadas contaram com disponibilidade monetária, em atendimento à norma em apreço.

Em síntese, a análise do art. 42 da LRF leva em conta o que segue:

- Tal preceito alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos oito últimos meses do mandato e, não, os compromissos que se realizarão, fisicamente, somente nos anos seguintes<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> De fato, um dos principais consultores legislativos no processo de discussão da LRF, o Prof. Wêder de Oliveira, assim sustenta: "se estivermos falando de obra plurianual, ou seja, que deva ser objeto de alocação de recursos em mais de um orçamento anual, o Prefeito não estará obrigado a prover em recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento seguinte" (in: "O artigo 42, a assunção de obrigações no final de mandato e a inscrição Restos a Pagar". Brasília, 2000, disponível no site [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)).

- Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados: os do regime próprio de previdência e os relativos a débitos extra-orçamentários (*depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros*);
- O cancelamento de empenhos aptos a pagamento (liquidados) é prática absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, talvez, parecer desfavorável desta Casa.

**TC-1691/026/12** – Prefeitura Municipal de Cubatão – Dra. Cristiana de Castro Moraes – Parecer desfavorável.

“A fiscalização apura que se não ocorresse cancelamentos de empenhos liquidados no valor de R\$ 72.243.253,60, a insuficiência financeira passaria a ser de R\$79.749.258,49, entendendo que houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

“Conforme visto anteriormente em 28 de dezembro de 2012, o Executivo cancelou empenhos liquidados na seguinte conformidade...”:

“Destaca que o procedimento afronta os termos do alerta contido no Comunicado SDG nº 40/2012, publicado no DOE de 22/11/2012, item 3:

**COMUNICADO SDG nº 40/2012**

***O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na continuidade da missão pedagógica que se impôs, alerta os atuais Prefeitos quanto às providências e cautelas financeiras para este término de mandato executivo:***

...

***3- Em hipótese alguma, haverá cancelamento de débitos já liquidados (Empenhos ou Restos a Pagar), vez que isso tipifica fraude contra balanços e credores.***

A fiscalização apura que se não ocorresse cancelamentos de empenhos liquidados no valor de R\$ 72.243.253,60, a insuficiência financeira passaria a ser de R\$79.749.258,49, entendendo que houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

“Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com recomendações para que:

(...) observe a legislação fiscal pertinente às determinações dirigidas ao último ano de mandato, notadamente quanto à manutenção de

disponibilidades financeiras para a quitação das despesas contraídas e despesas com publicidade”.

**TC-1634/026/12** – Prefeitura Municipal de Sumaré – Substituto de Conselheiro Dr. Valdenir Antonio Polizeli – Parecer desfavorável

“E, tendo em vista a infringência ao disposto no artigo 42 da LRF, com a inscrição em restos a pagar de despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do exercício, o que pode caracterizar incidência do estabelecido no artigo 359-C do Código Penal, determino que, esgotado o prazo para apresentação de pedido de reexame, peças dos autos sejam encaminhadas ao Ministério Público Estadual para as providências de sua alçada.”

- Outra ação inconveniente é a de transferir Restos a Pagar para o passivo de longo de prazo: o permanente. É assim porque tais resíduos são de curtíssima exigibilidade; nada têm de longo prazo, além de já não mais dependerem de autorização legislativa para pagamento (*art. 105, § 3º, da Lei nº 4.320, de 1964*).
- Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro<sup>17</sup>, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em época pretérita, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública<sup>18</sup>.

Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Prefeitura despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes,

17 Ex.: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais.

18 As LDO da União interpretam artigos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando órgãos e entidades federais, sem embargo de subsidiar a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista a excelente qualidade dos orçamentistas que, de há muito, ocupam postos efetivos em Brasília. Nesse contexto, determina o art. 102, § único da LDO da União para 2012 que **há de haver, sim, suporte financeiro para as despesas preexistentes aos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que aptas a pagamento, ou seja, já liquidadas.**

daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho<sup>19</sup> e de rigorosa planificação de caixa<sup>20</sup>.

Vale esclarecer que o advento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) em nada influencia a metodologia de apuração levada a efeito na apreciação das Contas de Prefeituras, mesmo porque as citadas normas enfocam principalmente a correta evidenciação dos componentes patrimoniais, até então desconsiderados nos registros contábeis ou desatualizados.

As novas alterações contábeis determinam o reconhecimento das variações patrimoniais pelo regime da competência, visando garantir o reconhecimento de todos os ativos e passivos das entidades que integram o setor, conduzindo a contabilidade do setor público brasileiro aos padrões internacionais, a fim de ampliar a transparência sobre as contas públicas.

A situação agrava-se a partir do momento que a Prefeitura é cientificada por meio do Processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, processada pelo Sistema AUDESP, cujos alertas automáticos avaliam a situação de disponibilidade/indisponibilidade financeira mensalmente a partir do mês de abril do último ano de mandato.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos TC's 1979/026/12, 1859/026/12, 1881/026/12, 1763/026/12, 1788/026/12, 1996/026/12 e 1658/026/12.

#### **TC - 1979/026/12:**

*“Motivou o parecer desfavorável o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a ausência de disponibilidade financeira, em 31/12/12, para fazer frente às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.*

*Sobre esse descompasso financeiro, ressalte-se que a Prefeitura foi alertada por 08 (oito) vezes e, mesmo assim, não adotou medidas necessárias no sentido da sua contenção*

19 Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

20 Art. 8º da LRF e art. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 1964.

.....

*De plano, importante consignar que efetivamente ocorreu o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que ao final do exercício foi apurada iliquidez de R\$ 718.895,001, enquanto que em 31/04/12 havia iliquidez de R\$ 321.437,35.*

*Nessa linha de entendimento não há como acatar os argumentos recursais no sentido de que as novas regras contábeis influenciam a metodologia de apuração para fins do cumprimento do artigo 42 da Lei 101/00.*

.....

*Diante do exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ, sua Chefia, MPC e de SDG, **voto no sentido do NÃO PROVIMENTO do Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de ... relativas ao exercício de 2012, mantendo-se inalterados os termos do r. Parecer de fls. 219/220***

**TC- 1658/026/12:**

***“Não há como acolher as razões de recurso interpostas pelo Recorrente.***

*A despeito do Município ter alcançado as metas constitucionais previstas para o ensino, saúde, ou ter observado outros limites fiscais, considero que esses são pontos importantes na análise das contas, contudo, avaliados de forma autônoma e independente entre si.*

*Bem por isso, avalio que o exame do art. 42 da LRF comporta análise objetiva, qual seja, aumento ou não da indisponibilidade líquida, marcada pela contratação de despesas que não poderiam ser cobertas pelo saldo financeiro existente.*

*E esse é o quadro apresentado pela fiscalização, na medida em que o Município apresentava liquidez financeira em 30.04, no montante de R\$ 5.917.352,83; e, ao contrário, iniciado o período demarcado pelos dois últimos quadrimestres/12, em 31.12.12 fixou uma indisponibilidade de R\$ 956.353,15.*

*Sendo assim, a Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período.*



*Realço que, enquanto as questões relativas à déficits de execução financeira e orçamentária são avaliados nos termos da jurisprudência dominante, que evolui na medida das discussões travadas, aqui a mácula pela falta de cumprimento do artigo 42 da LRF decorre de imposição legal, devendo sua análise ser efetuada, como dito, de forma objetiva.*

*Acréscço que esta é, passados 12 (doze) anos até então da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a quarta oportunidade em que o tema é medido nesta Corte – porque incide exatamente junto ao término de mandato dos Gestores Municipais (2000, 2004, 2008 e 2012).*

*Assim, transcorrido todo esse tempo e discutida a matéria, é natural que a construção jurisprudencial evolua a ponto de entender que a falha é grave e comporta a rejeição das contas, uma vez que houve temporada suficiente para que a Administração Pública tenha se habituado à cultura da gestão fiscal transparente e responsável, mesmo porque, a falta de observância ao dispositivo implica em capitulação de ordem penal.*

*Assim, diante dos elementos constantes nos autos e, entendendo que as razões interpostas não conduziram à reversão do juízo emitido, **voto pelo não provimento do Pedido de Reexame**, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara.”*

Registre-se que o alerta evidencia o dolo do Chefe do Executivo, vez que, a partir do momento que mesmo cientificado, não adota providências no sentido de contingenciar despesas nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e poderá, caso a Edilidade confirme o parecer desfavorável do Tribunal, torná-lo inelegível nos termos da Lei Federal nº 64/90.

#### 4.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (Art. 21, Parágrafo Único da LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta outra restrição de fim de mandato:

*“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte*

*aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.*

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Prefeito editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, a Lei nº 10.028, de 2000, responsabiliza o gestor que comete o desvio (*art. 359-G do Código Penal*), contexto que justifica o parecer desfavorável desta Casa de Contas.

Dessa vedação escapam aumentos derivados de atos editados antes de 5 de julho; eis alguns exemplos:

- A concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos de servidores (*anuênios, quinquênios, sexta-parte*);
- O abono concedido aos profissionais da educação básica para que se atenda à Emenda Constitucional nº 53, 2007 (60% do FUNDEB para aquele profissional);
- A revisão geral anual (*art. 37, X da CF*), derivada de lei local anterior a 5 de julho;
- Contratação de pessoal para o atendimento de convênios antes assinados;
- Cumprimento de decisões judiciais.

Ao demais, há de se enfatizar que, sob a LRF, a despesa de pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de receita corrente líquida. Então, incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa face à verificada no mês que precede os 180 dias da norma: o de junho.

De toda sorte e por medida de cautela, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, um inevitável aumento do gasto laboral seja compensado, de pronto, com cortes em outras rubricas de pessoal (*ex.: contratação temporária de motoristas de ambulância compensada, de imediato, pelo corte, parcial ou total, de horas extras e de certas gratificações funcionais*).

Considerando o Poder Executivo Municipal, o seguinte exemplo mostra uma inviável admissão no mês de outubro, mesmo sob a leitura percentual admitida nesta Casa de Contas:

PERÍODO DO ANO ELEITORAL	TAXA DESPESA DE PESSOAL/RCL	OBS.:
Mês-base (junho)	51%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	49%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	51,5%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

#### 4.1.3. Empréstimos e Financiamentos

No último ano de mandato, o Prefeito não pode contratar operação de crédito por antecipação da receita orçamentária, as chamadas ARO (art. 38, IV, “b” da LRF). De acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-A, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de um a dois anos.

De curto prazo, tais empréstimos, de índole extra-orçamentária, são para cobrir insuficiências de caixa, ou seja, falta de dinheiro para despesas realizadas, vindo isso denotar má planificação financeira.

Quanto às operações normais de crédito, de caráter orçamentário, a Resolução Senatorial nº 3, de 2000 impede-as 180 dias antes do término do mandato executivo.

#### 4.1.4. Superação dos limites da Despesa de Pessoal e da Dívida Consolidada

Na hipótese de o gasto de pessoal ou a dívida de longo prazo (consolidada), um ou outra ultrapassar seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 23 e 31, faculta período de ajuste: de dois quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida fundada ou consolidada<sup>21</sup>.

Só depois disso é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais: corte de transferências voluntárias vindas de outros entes federados, bem assim a vedação de empréstimos, financiamentos e garantias, além de uma robusta multa ao ordenador de despesa; 30% de seus vencimentos anuais (LRF, art. 23, § 3º e art. 31, § 1º e 2º).

<sup>21</sup> Dívida superior a doze meses (art. 98 da Lei nº 4.320, de 1964 e art. 29, I da LRF).

Contudo, aqueles prazos de ajuste não são concedidos no último ano de mandato; aqui, as sanções são imediatas; acontecem a partir do 1º quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º).

Em outras palavras e desde que, em abril de certo ano eleitoral, a Prefeitura tenha gasto, com pessoal, mais de 54% da receita corrente líquida, a partir daquele mês já se aplicam as antes mencionadas penalidades, sem embargo de possível parecer desfavorável desta Corte.

Assim, devem os Prefeitos atentar, rigorosamente, para a evolução da despesa com pessoal e da dívida de longo prazo (consolidada), visto que, em ano de eleição, inexistente o período de recondução franqueado nos demais períodos do mandato.

## 4.2. Vedações da Lei Eleitoral (*Lei nº 9.504, de 1997*)

### 4.2.1. Revisão Geral da remuneração dos servidores

Para a Constituição, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, é sempre anual; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices, o que abrange, de forma igual, servidores e agentes políticos. É o art. 37, X.

Tendo em conta que sobredito dispositivo se refere a ***índice e a anualidade***, deduz-se que a revisão geral anual é para repor a inflação dos doze meses anteriores, recuperando o poder de compra de salários e subsídios. Assim, revisão ou reajuste nada têm a ver com aumento real: o que se dá acima da inflação.

Por outro lado, o diploma que ora interessa, a Lei Eleitoral, assim proíbe:

“Art. 73 –

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo **ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos” (destacamos).*

Pode-se daí concluir que essa revisão geral não é a mesma que figura na Lei Maior; não se refere à anualidade de doze meses, mas, sim, à perda aquisitiva **ao longo do ano da eleição**.

A rigor e desde que concedida nos 180 dias anteriores à eleição, o reajuste da Lei Eleitoral só capta a inflação a partir de 1º de janeiro do ano de eleição e, não, a variação inflacionária dos 12 meses anteriores.

Vai aí um exemplo: na recomposição salarial em maio de ano eleitoral, o índice só agrega a inflação de janeiro a abril de tal exercício e, não, a oscilação do custo de vida de maio do ano anterior a abril do ano corrente (12 meses).

Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que “*observem o disposto no art. 73, inciso VIII da Lei 9.504/97. É lícita a revisão da remuneração, no ano das eleições, quando destinada a afastar os efeitos da **inflação do período – ano em curso**” (processo administrativo nº 19.590 – Classe 19ª – Distrito Federal).*

Nessa mesma linha, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo impugnou reajuste concedido por certo Município, tendo em mira que, verificado após o prazo da Lei nº 9.504/97, **o índice, de 5,5%, superava a perda inflacionária havida ao longo do próprio ano de eleição.**

Em tal decisão, assim diz o TRE-SP: “*registre-se, ainda, que o mandamento constitucional descrito no art. 37, inc. X, da CF, faz expressa remissão à legislação ordinária, que, no caso, é a Lei 9.504/97, por meio do artigo 73, inc. VIII, **razão pela qual não prospera a alegação de conflito entre estes artigos**” (v. Acórdão nº 161.989).*

#### 4.2.2. Despesas de Publicidade e Propaganda

Três meses antes da eleição estão proibidos gastos com publicidade institucional, o que abrange a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais. Nisso há, contudo, ressalvas:

- Situação de urgente necessidade, reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- Propaganda de bens e serviços produzidos por empresas estatais, sujeitos à concorrência de mercado.

É bem isso o que diz o art. 73, VI, “b” da Lei nº 9.504, de 1997:

*“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

**VI - nos três meses que antecedem o pleito:**

*b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos*

*atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.*

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, **ao longo de todo o ano eleitoral**, as despesas de publicidade do primeiro semestre não ultrapassem a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

*Art. 73. São proibidas .....*

*VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)*

No intento de haver controle dessas proibições, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante Comunicado, recomenda que as Prefeituras identifiquem, em específicas atividades programáticas, as despesas com publicidade e propaganda:

**COMUNICADO SDG nº 24, de 2011**

***O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:***

.....

.....

*No escopo do controle trienal exigido pelo art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, salutar a alocação, na lei orçamentária, de específicas atividades programáticas: uma para gastos de propaganda; outra para despesas de publicidade institucional.*

SDG, 3 de agosto de 2011

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Recomenda-se também que sejam diferenciadas as despesas com publicidade legal, também dita como publicidade obrigatória ou publicação de atos oficiais, destinadas a divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos, com o objetivo de atender a prescrições legais

(publicação do Relatório e Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicação de Leis e Decretos, Portarias de Nomeações, Editais de Licitações, dentre outros). Tais dispêndios não entram no cômputo das despesas com publicidades proibidas no citado dispositivo legal.

Na prática, o não atendimento às recomendações aqui aludidas tem resultado na emissão de parecer desfavorável por descumprimento às regras da legislação eleitoral e ainda pela não comprovação dos gastos efetuados com propaganda ou com publicidade institucional.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos TC's 1881/026/12, 1996/026/12, 1658/026/12

#### **TC-1881/026/12**

*“E, quanto aos gastos com publicidade realizados no exercício, observa que também o recorrente não trouxe os correspondentes documentos que possam rever a situação caracterizada no artigo 73, VI, -b// da Lei 9.504/97.*

*Posto isso, manifesta-se pelo conhecimento e não provimento do apelo.”*

### **4.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios**

A Lei 9.507, de 1997 proíbe que, em ano eleitoral, implante a Administração novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Eis o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997:

*“§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)”*

Assim, em ano de voto popular, impossível criar **novo** programa que resulte distribuição gratuita de cestas básicas, material de construção, medicamentos ou outros benefícios, a menos que tal ação já antes existia na vida operacional da Administração.

### **4.2.4. Outras condutas vedadas**

A Lei 9.507, de 1997 proíbe (incisos I a III do art. 73 ):

- ceder ou usar, em benefício de candidato, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração;

- usar indevidamente materiais ou serviços custeados pelos poderes Executivo ou Legislativo;
- ceder servidor público ou usar de seus serviços para comitês de campanha eleitoral de candidato durante o horário de expediente normal.

#### 4.3. Vedação da Lei 4.320/64

A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais de um duodécimo da despesa prevista. É o que determina o § 1º do art. 59:

*“Artigo 59 – O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos orçamentários.*

*§ 1º - Ressalvado o disposto no art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês de mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”*

Tem-se argumentado que tal regra foi abolida por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este restringe a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato, o que alcança o último mês da gestão.

De outra parte, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados e liquidados entre maio e dezembro do último ano de gestão. Já, a norma transcrita ampara-se no cenário orçamentário; impede que o Prefeito empenhe, em dezembro do ano de eleição, mais de um duodécimo da despesa orçamentariamente prevista.

Considerando que **empenhar** não é o mesmo que liquidar ou pagar, sob tal raciocínio, resta válida a sobredita regra da Lei 4.320.

## 5. OUTRAS RECOMENDAÇÕES DE GESTÃO FINANCEIRA

Passa-se agora a comentar outras condutas para a boa gestão do dinheiro público, cujo descumprimento pode ensejar alertas e repri-mendas deste Tribunal; isso, tanto no exame das contas anuais, quanto na análise específica de certos atos de gestão financeira (*contratos de*



*maior vulto; admissão de pessoal; aposentadorias; repasses a entidades do terceiro setor).*

### 5.1. Contratação de Pessoal por Tempo Determinado

Mediante abertura de processo específico, o Tribunal de Contas verifica a legalidade dos atos de admissão de pessoal, exceto os relacionados a cargos em comissão (*art. 71, III da CF*).

A contratação por tempo determinado é prática que, na Administração Pública, orienta-se pelo art. 37, IX da Constituição e, portanto, às seguintes condições:

- Previsão em lei local, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (*art. 61, §1º, II, “a” da CF*).
- Tempo determinado.
- Excepcionalidade do interesse público, ou seja, ocorrência de fato imprevisível que exija pronta resposta da Administração (*ex.: surto de epidemia ou vacância, por falecimento, de cargo ou emprego absolutamente essencial*).

Frente aos princípios da igualdade, impessoalidade e publicidade e do pressuposto de que deve o Estado servir-se dos mais aptos, o concurso é regra básica para ingresso no serviço público (*art. 37, II da CF*).

Sob tal fundamento constitucional, este Tribunal, em junho de 2004, baixou *Deliberação*, para a qual, salvo casos totalmente emergenciais, a admissão temporária deve acontecer mediante processo seletivo:

*Processo TC – A - 15.248/026/04*

*ASSUNTO: Admissão de Pessoal por prazo determinado*

*CONCLUSÃO: “A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público, **deve, sempre, ser precedida de processo seletivo**, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização.*

*As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do art. 37, da CF”*

*SESSÃO: 16-06-04 PUBLICAÇÃO: 01/07-04*

De fato, mesmo sob a premência de situações atípicas, pode o dirigente realizar, em pouco tempo e sob critérios objetivos, procedimento de escolha simplificado.

Em regra, tempo há para a dinâmica impessoal de escolha. Em situações absolutamente emergenciais, deve a entidade demonstrar, de forma cabal, o fato inusitado (*ex.: enchentes, desmoronamentos, epidemias*). Assim, para atender a um surto local de febre amarela, o médico pode ser admitido sem o processo seletivo. Diferente, outro médico, para dar plantão no pronto-socorro, deve se submeter à dinâmica objetiva de escolha.

Mesmo realizado o processo seletivo, esta Corte vem negando registro a sucessivos contratos para a mesma função; assim é porque a repetição descaracteriza a indispensável temporariedade da contratação (TC-1843/010/06).

Contratados por tempo determinado, os servidores vinculam-se ao regime geral de previdência (INSS); nunca ao regime próprio de aposentadorias e pensões (art. 40, § 13 da CF).

Interessante enfatizar que, em toda e qualquer admissão de pessoal, permanente ou temporária, precisa a Administração observar se a taxa da despesa laboral não ultrapassou o chamado limite prudencial.

De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe uma barreira cautelar, prudencial, contra o gasto de pessoal; equivale a 95% do teto, ou seja, 51,30% ao Poder Executivo Municipal ( $54\% \times 0,95 = 51,30\%$ ) e 5,7% à Câmara dos Vereadores ( $6\% \times 0,95 = 5,7\%$ )<sup>22</sup>.

Superada aquela taxa prudencial, fica o Poder impedido de aumentar sua despesa de pessoal, a menos que compareçam exceções da sobredita norma fiscal: *a revisão geral anual do art. 37, X da CF; a reposição de servidores decorrente de aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança; contratação de horas extras sob as hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO*.

Em suma, atingida a barreira prudencial, quis o legislador que o gasto laboral pare de crescer, seja contido pelo gestor governamental.

## 5.2. Os Subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo – Prefeito, Vice-Prefeito E Secretários

Mediante lei de iniciativa da Câmara Municipal, será fixado o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (CF, art. 29, V);

<sup>22</sup> Parágrafo único, art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

tal se dá em parcela única, sem o acréscimo de adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem (CF, art. 39, § 4º).

A remuneração do Prefeito não pode superar a do Ministro do Supremo Tribunal Federal (artigo 37, XI, CF).

De seu lado, o subsídio do Alcaide limita o salário de todos os servidores municipais e o subsídio dos demais agentes políticos (Vice-Prefeito, Secretários, Presidente da Câmara e Vereadores).

À vista do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, CF), o Vice-Prefeito não pode acumular remuneração pelo desempenho de outra função pública; por exemplo, a de Secretário Municipal.

Quanto à revisão geral anual, os agentes políticos não podem se beneficiar, só eles, de tal correção monetária. Sob a Carta Magna (art. 37, X), essa revisão há de ser ampla, geral, beneficiando, ao mesmo tempo, servidores e agentes políticos. Tal atualização, demais disso, deve apenas cobrir a perda inflacionária dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa.

Ainda, há de se lembrar de que, segundo jurisprudência predominante, os exercentes de mandato eletivo não fazem jus ao 13º salário.

De fato, segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo: “*É que o vereador é agente político detentor de mandato eletivo e seu vínculo jurídico com o Estado não tem natureza profissional, a ele não se estendendo os direitos sociais fundamentais previstos no art.124, § 3o, da Constituição Paulista, devidos apenas aos servidores públicos, dentre eles o 13º salário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.002930-5 (175.943-0/6); destacamos.*

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que o **Deputado Estadual**, “*não mantendo com o Estado, como é da natureza do cargo eletivo, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência, não pode ser considerado como trabalhador ou servidor público, tal como dimana da Constituição Federal (arts 7º, inciso VIII, e 39, §3º), para o fim de se lhe estender a percepção da gratificação natalina. Recurso a que se nega provimento” (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.476 - BA, in RSTJ 192/584); destacamos.*

Por fim, alerte-se que, na condição de agentes políticos, os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários não devem retirar, em seu próprio nome,

adiantamento de dinheiro público. No caso de missão oficial, essas antecipações realizam-se sob responsabilidade de servidor, o que atende ao art. 68 da Lei nº 4.320, de 1964.

Para evitar os costumeiros desacertos no uso do regime de adiantamento, emitiu este Tribunal o seguinte Comunicado:

**Comunicado SDG**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. *autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.*
2. *o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).*
3. *a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº de inscrição no INSS, nº de inscrição no ISS.*
4. *a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.*
5. *em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.*
6. *não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.*
7. *o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.*

São Paulo, 07 de junho de 2010

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

### 5.3. Cargos em Comissão

Tem esta Corte recomendado que a criação de postos em comissão restrinja-se, única e tão somente, às atribuições inscritas na Constituição, ou seja, direção, chefia e assessoramento (art. 37,V), sendo que, mesmo nestes casos possíveis, aqui se propõe modera-

ção na instituição de tais vagas, em consonância sempre com o interesse público.

Por meio do Comunicado SDG nº 32/2015, orientou-se também que as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

#### 5.4. As Despesas Impróprias

As despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços.

Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (*art. 37 e 70, I da CF*) e, por isso, ensejam juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte<sup>23</sup>; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (*art. 33, III, “c” da Lei Orgânica*). De mais a mais, deve o Responsável devolver, ao erário local, o correspondente valor, devidamente corrigido.

Já, no balanço sujeito a Parecer Prévio: o do Prefeito, as despesas impróprias resultam processos apartados. Assim se dá porque as contas dos Chefes do Executivo têm prazo certo de apreciação<sup>24</sup>.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a mostrar despesas que este Tribunal, a rigor, tem avaliado impróprias:

- *Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (custo elevado com refeições e hospedagem; número despropositado de participantes).*<sup>25</sup>
- *Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição.*<sup>26</sup>
- *À conta de dotações vinculadas à Prefeitura, pagamento de despesas da Câmara de Vereadores (ex: construção ou reforma do prédio da Edilidade; dívida junto ao INSS, entre outras).*<sup>27</sup>

23 Balanços do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem assim das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

24 Governador: 60 dias após o recebimento da conta; Prefeitos: até o final do ano seguinte ao do recebimento da conta.

25 TC-1766/026/12; TC 2291/026/12 e TC 1946/026/10.

26 TC-2365/026/12.

27 TC-2161/026/12.

- *Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.*<sup>28</sup>
- *Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.*<sup>29</sup>
- *Gastos excessivos com telefonia celular.*<sup>30</sup>
- *Custeio de atividades privativas do Estado ou da União, sem autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e sem convênio (art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- *Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes.*<sup>31</sup>
- *Festas de confraternização dos funcionários públicos.*<sup>32</sup>
- *Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.*<sup>33</sup>
- *Despesas com contratações de serviços realizadas por meio de terceiros sem comprovação da necessidade e da impossibilidade de se fazer por meio do corpo próprio da Administração, tais como atualização patrimonial, revisão de Dipam's, compensação previdenciária.*<sup>34</sup>
- *É vedado o pagamento de taxa de administração nos ajustes com as entidades do terceiro setor (convênio, termos de parceria, contratos de gestão ou outras figuras de ajustes), que caso configurado se sujeita à devolução, podendo tornar o ajuste e a prestação de contas irregulares.*<sup>35</sup>

## 5.5. Gestão Documental, Transparência Fiscal e a Lei de Acesso à Informações

A Lei Complementar nº 101, de 2000, escora-se em duas pilstras: *o planejamento orçamentário e a transparência no uso do dinheiro público.*

28 TC-3303/026/07; TC 1782/026/06 e TC 3737/026/06

29 TC-800095/255/11 e TC 800266/616/98

30 TC-800171/327/08

31 TC-506/026/09

32 TC-800372/325/11

33 TC-800106/251/04

34 TC-2126/026/13 e TC-1482/026/12

35 TC-1084/026/13; TC-1103/002/10; TC-321/002/12; TC-320/002/12; TC-950/002/12 e TC-1491/002/12.

Nesse diapasão, este Tribunal tem feito recomendações como as que seguem:

- (1) Falta de publicação dos relatórios de acompanhamento fiscal: *o resumo de execução orçamentária e o de gestão fiscal*. Aliás, tal omissão acarreta multa ao Prefeito ou ao Presidente da Câmara de Vereadores.
- (2) Falta de divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas e os sobreditos relatórios de acompanhamento fiscal (*art. 48, caput, LRF*).
- (3) Falta de disponibilização, durante todo o exercício, das contas do exercício anterior (*art. 49, LRF*).
- (4) Não realização de audiências públicas para debater os 3 (três) planos orçamentários (PPA, LDO e LOA), bem assim as metas fiscais (*art. 48 e art. 9º, § 4º, ambos da LRF*).

Depois, a publicidade dos atos financeiros ganha forte estímulo com a edição, em maio de 2009, da primeira modificação na LRF: a Lei Complementar nº 131, conhecida como Lei da Transparência Fiscal.

Tal diploma quer que a sociedade, por meio eletrônico (internet), conheça, em tempo real, o nível e a espécie da receita arrecadada, além da utilidade que está sendo adquirida (bem ou serviço), desagregada esta informação em cifra monetária, nome do fornecedor, número do processo administrativo e, se for o caso, tipo de licitação realizada (*Convite, Pregão, Tomada de Preços, Concorrência*).

Para tanto, deverão Estados e Municípios utilizar sistema eletrônico que atenda, ao menos, o padrão de qualidade do SIAFI, o Sistema Integrado de Administração Financeira da União. É o que passou a determinar o inciso III, art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

No escopo de regulamentar a Lei da Transparência Fiscal, o Presidente da República, em 27 de maio de 2010, baixa o Decreto federal nº 7.185, com as seguintes particularidades:

- Aludido no art. 48, § único da LRF, o sistema integrado de administração financeira e controle passa a contar com denominação simples e objetiva: Sistema.

- Abrangendo todo o nível de governo, integram o Sistema todos os órgãos da Administração direta, bem como as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.
- Diferente do SIAFI e SIAFEM, o Sistema dispensa senhas e o prévio cadastramento dos usuários, ou seja, é de amplo acesso público.
- O Sistema é recurso de informática para o cidadão acompanhar receitas e despesas, veiculadas até o 1º dia útil que sucede o do registro contábil; eis o tempo real mencionado na Lei de Transparência Fiscal.

Nesse esforço por publicidade fiscal, emitiu este Tribunal o seguinte Comunicado:

**COMUNICADO SDG nº 24, de 2011**

***O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:***

*1 - De acordo com o art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Municípios com mais de 50 mil habitantes devem estar operando, desde 27 de maio de 2011, sistema que à população franqueie, via Internet, informações sobre execução orçamentária e financeira, nisso atendido o padrão estabelecido no Decreto federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010.*

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei federal nº 12.527, que regula o acesso a informações e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de assegurar o direito de acesso do cidadão a informações da Administração Pública, reforçou o dever de fazer a gestão documental e organizar seus arquivos públicos, já traçada na Lei Federal nº 8159/91.

Definiu conteúdos mínimos de transparência a serem disponibilizados na Internet:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;



IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Estabeleceu ainda a obrigatoriedade de estruturar o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, responsável por receber as demandas dos cidadãos, e fazer a busca e o fornecimento das informações solicitadas.

## 5.6. Licitações e Contratos

De modo geral, tem verificado esta Corte os seguintes desacertos na formalização de licitações e contratos administrativos:

- Editais com cláusulas restritivas que afastam concorrentes, entre as quais o excesso de exigências documentais; o excesso de detalhes na descrição do objeto; as comprovações de propriedade; a fixação de distância para usina de asfalto; a exigência de certificações de qualidade. No caso, as *Súmulas nº 14 a 30 desta Corte* bem exemplificam várias situações de restritividade (*vide www.tce.sp.gov.br*);
- Objeto da licitação mal definido;
- Expedição de Convites sempre para os mesmos proponentes;
- Convites preenchidos por empresas inexistentes e/ou relacionadas entre si;
- Elevado nível de dispensas e inexigibilidades, a indicar desvio do
  - constitucional princípio da licitação;
- Subavaliação da proposta de preços, para, em momento seguinte, lograr-se aditamentos contratuais;
- Contratação direta por emergência não caracterizada;
- Deficiente pesquisa de preços;
- Fracionamento licitatório;
- Contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, não realizada de forma direta com o profissional ou com seu empresário exclusivo, neste último, deverá existir contrato de exclusividade registrado em cartório;

- E, no tocante à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, a falta das cautelas comentadas no próximo item desta Cartilha (art. 16 da LRF).

### 5.7. Cautelas Fiscais nos Contratos Relativos à Criação, Expansão ou Aprimoramento da Ação Governamental – Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

A construção de pronto-socorro ou ginásio de esportes, a implantação do serviço de apoio ao pequeno agricultor, o programa que amplia o atendimento escolar, a informatização da Contabilidade, a abertura de nova estrada vicinal, todas essas ações têm a ver com *criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental*; os gastos daí vindos, em sua fase inicial, oneram categoria orçamentária denominada *projeto*.

Argumentam alguns que, prevista na lei orçamentária, a construção de, por exemplo, um prédio escolar não acarreta aumento de despesa. Equivocada tal interpretação; as futuras despesas solicitarão, sim, majoração no nível atual da despesa. É bem assim, pois a escola demandará custos de operação e manutenção (*professores, material didático, merenda escolar, serviços de reparos, limpeza e vigilância, entre tantos outros*).

Na criação, expansão ou aperfeiçoamento há casos que dão margem à interpretação. Pavimentar rua de terra tipifica uma nova ação de governo; eis um *projeto*; de outro lado, o recapeamento de rua já antes asfaltada é simples e corriqueira manutenção de bem de uso comum do povo; não há de se falar em nova despesa pública; põe-se, no caso, a denominada *atividade programática*.

De acordo com o art. 16 da LRF, *a criação, expansão ou aprimoramento da ação de governo* requer que o ordenador da despesa<sup>36</sup> faça certas anotações no processo que abriga a licitação ou contratação direta (*dispensa/inexigibilidade*); são elas<sup>37</sup>:

- *Estimativa de impacto sobre duas variáveis fiscais: o orçamento e a disponibilidade de caixa; a diferença entre ambas se relaciona às sobras ou insuficiências financeiras herdadas de exercícios an-*

36 Nos moldes do Decreto-lei n° 200, de 1967 (art. 80, § 1°), ordenador da despesa é quem autoriza empenhos e ordens de pagamento. No caso da Câmara de Vereadores, o Presidente da Mesa reproduzirá estudo de impacto realizado pela Prefeitura.

37 Vide modelo no Anexo 1 deste Manual.

*teriores. Ex.: se o Município espera arrecadar R\$ 5 milhões e, com parte destes, necessita solver débito pretérito, de R\$ 1 milhão, em tal caso, escorando-se naqueles R\$ 5 milhões calcula-se o impacto orçamentário, enquanto sobre a parcela diferencial, de R\$ 4 milhões, verifica-se o impacto financeiro (R\$ 5 milhões – R\$ 1 milhão).*

- *Declaração atestando que a nova despesa conta com saldo de dotação e de firme e consistente expectativa de suporte financeiro e mais: tal iniciativa se conforma às orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumentos que podem ser legalmente aditados ao longo dos períodos em que são executados.*

Na omissão desses procedimentos, o gasto, a teor do art. 15 da LRF, é tido não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público, havendo, em decorrência disso, tipificação penal (*art. 359-D da Lei de Crimes Fiscais: “Ordenação de despesa não autorizada por lei – reclusão de 1 a 4 anos”*).

Tal situação agrava-se mais ainda no último ano de mandato em razão da regra imposta pelo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, tais despesas somente poderão ser assumidas em último caso, após o atendimento do citado dispositivo legal.

## 5.8. As Dispensas Licitatórias por Valor (Art. 24, I e II da Lei nº 8.666, de 1993)

Em tais casos, recomenda-se que a correlata documentação esteja assim formalizada:

- Autorização do ordenador da despesa;
- Comprovantes da prévia cotação de preços (*fac-símile; cópia de mensagem eletrônica – e-mail; entre outras formas*);
- Original da *Nota de Empenho*, assinada pelo ordenador da despesa (*artigo 58 da Lei nº 4.320, de 1964*);
- Documentação comprobatória do gasto (*originais das notas fiscais<sup>38</sup> ou recibos de serviços*);

38 Segundo o PROTOCOLO ICMS 10, DE 18 DE ABRIL DE 2007, inúmeras atividades devem necessariamente emitir a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e:

*Cláusula primeira Acordam os Estados e o Distrito Federal em estabelecer a obrigatoriedade de utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) prevista no Ajuste SINIEF 07/05, de 30 de setembro de 2005, em substituição a Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, para os contribuintes:*

.....  
 § 1º A obrigatoriedade se aplica a todas as operações efetuadas em todos os estabelecimentos dos contribuintes referidos nesta cláusula, que estejam localizados nos Estados signatários deste protocolo, ficando vedada a emissão de Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, salvo nas hipóteses previstas neste protocolo.

- Atestação do recebimento de bens, serviços e obras, tal qual segue:
  - a) O responsável pela liquidação deve estar claramente identificado, mediante aposição de carimbo que revele nome e número de documento oficial (*RG ou registro funcional*);
  - b) A liquidação de despesa da Educação e Saúde deve ser feita por servidor especialmente designado pelos responsáveis daquelas áreas governamentais (*Secretário, Diretor ou Coordenador*);
  - c) Os recibos de serviços devem bem identificar o prestador, mediante os seguintes elementos: *nome, endereço, RG, CPF, nº de inscrição no INSS, nº de inscrição no ISS*;
  - d) As obras e serviços de engenharia serão apenas recebidos por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado (*art. 73, I, "b" da Lei nº 8.666, de 1993*);
  - e) Ordem de pagamento chancelada pelo ordenador da despesa (*art. 64 da Lei nº 4.320, de 1964*).

## 5.9. O Cálculo da Dívida Consolidada

A imensa parte dos Municípios tem baixo saldo de dívida de longo prazo (consolidada); isso porque, regra geral, não consegue empréstimos e financiamentos de longo curso.

Sendo assim, a dívida municipal se concentra, no mais das vezes, no passivo de curto prazo (financeiro), nele sobressaindo os Restos a Pagar, ou seja, as despesas que passam para o ano seguinte.

De qualquer modo e ante a necessidade de, a cada quatro meses, mostrar a Prefeitura, no relatório de gestão fiscal, a observância ao limite da dívida consolidada, vital se faz a correta apuração desse passivo governamental.

Considerando que o recurso financeiro não pode solver, ao mesmo tempo, a dívida de curto prazo e, também, a de longo prazo, a apuração da Dívida Consolidada Líquida, faz-se da seguinte maneira:

*Passivo Permanente da entidade jurídica*

(+) *Precatórios posteriores a 5.5.2000, vencidos e não pagos*

(-) *Ativo Disponível (caixa e bancos)*

(+) *Passivo Financeiro*

**(=) Dívida Consolidada Líquida**

**(\*) Observação fundamental:** *se o Passivo Financeiro for maior que o Ativo Disponível não se procederá àquela adição do Ativo Disponível, nem à subtração do Passivo Financeiro, havendo, apenas neste caso, igualdade entre a dívida consolidada líquida e o passivo permanente da entidade jurídica. Se assim não fosse, estar-se-ia, incorretamente, adicionando-se insuficiência financeira à dívida consolidada, ou seja, confundindo-se endividamento de curto e de longo curso.*

**5.10. Repasses a Entidades do Terceiro Setor**

A Prefeitura transfere dinheiros a entidades não estatais que realizam serviços de interesse público; tal se dá mediante auxílios, subvenções, contribuições, convênios, contratos de gestão e termos de parceria.

No intento de recomendar critérios de repasse a entidades não governamentais, este Tribunal emitiu Comunicado, do qual se transcreve a parte que ora interessa:

**COMUNICADO SDG nº 14, de 2010**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** alerta que, em face do atual processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue:

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.
- Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exemplificam: a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal; b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total; c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente; d) declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo; e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.

Elaborado pelos servidores Silvana de Rose e Antonio José Chiquetto, o *Manual Básico sobre Repasses Públicos ao Terceiro Setor* bem indica as principais falhas na aplicação desses recursos (www.tce.sp.gov.br); reproduz-se, a seguir, alguns desses desacertos:

- *saque total dos recursos sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;*
- *realização de despesas fora da vigência da Lei ou do ajuste;*
- *saque dos recursos para pagamento em espécie de despesas;*
- *utilização de recursos para finalidade diferente da prevista;*
- *utilização de recursos em pagamentos de despesas outras, diversas, não compatíveis com o objeto da Lei ou do ajuste e a finalidade da entidade;*
- *pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;*
- *transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas bancárias;*
- *retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;*
- *aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas, como por exemplo, notas fiscais falsas;*
- *falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;*
- *não aplicação ou não comprovação de contrapartida;*
- *ausência de aplicação de recursos no mercado financeiro;*
- *condições insuficientes de operação das beneficiárias, tais como precariedade de instalações, mão de obra desqualificada, entre outras;*
- *entidades que remuneram diretores e, assim fazendo, disfarçam a ilegal distribuição de “lucros”;*
- *ventidades que empregam pessoas indicadas por dirigentes governamentais, servindo como meio para burlar o concurso público;*

À vista da não solvência de desacertos graves, este Tribunal noticia as entidades impedidas de receber auxílios, contribuições e subvenções governamentais:

**Comunicado SDG nº 28/2011**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo torna pública a relação de órgãos ou entidades que de acordo com o disposto no artigo 103 da Lei Complementar 709, de 1993, estão proibidos de novos recebi-*

*mentos de auxílios, subvenções ou contribuições do Estado ou dos Municípios até que regularizem sua situação perante este Tribunal:*

SDG, 1<sup>ª</sup> de setembro de 2011

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

É importante registrar a edição da Lei 13.019/14, considerada o Marco Regulatório das Organizações das Sociedades Civis, embora com vigência suspensa até janeiro de 2016, esta norma padroniza o regime jurídico das parcerias voluntárias, quer seja dos repasses realizados sob a forma de auxílios, subvenções, contribuições, convênios ou termos de parcerias, excluindo as transferências de recursos oriundos integralmente de fonte externa de financiamento, as regidas por lei específica e os contratos de gestão celebrados com organizações sociais<sup>39</sup>.

Com isso, exclui definitivamente o convênio das relações entre Estado e entidades privadas, reservando-o somente ao primeiro setor, ou seja, entre entes governamentais, regulada pela Lei nº 8.666/93.

O instrumento que formaliza tais parcerias voluntárias, que não se confunde com o termo de parceria formalizado com as organizações sociais de interesse público (OSCIPS), passa a receber a denominação de termo de colaboração ou de fomento, diferenciando apenas pelas iniciativas das parcerias; a primeira, se propostas pela administração pública e a segunda, se propostas pelas organizações da sociedade civil.

Até aqui, nada de mais.

Os destaques ou avanços - isto o tempo dirá - correm por conta da criação ou aperfeiçoamento de instrumentos como o conselho de política pública, comissão de seleção, comissão de monitoramento e avaliação, chamamento público, plano de trabalho, prestação de contas, capacitação dos parceiros, transparência e controle e participação social, com os pontos de atenção doravante analisados.

Aqui vale ressaltar algumas conclusões que poderão ser considerados pelo gestor em seu último ano de mandato, caso a norma venha a entrar em vigor:

---

39 Marco Regulatório do Terceiro Setor. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4118, 10 out. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/32671>>. Acesso em: 22 out. 2015

- A transparência dos instrumentos formais das parcerias e da aplicação dos recursos públicos é reforçada, com a explícita exigência de sua divulgação nos sites da internet, consolidando a exigência anterior prevista na Lei de Transparência Fiscal (Lei 131/09) e na Lei de Acesso às Informações (Lei 12.527/11), além do incentivo à participação popular nos procedimentos de manifestação social;
- O plano de trabalho e o farto detalhamento de seu conteúdo passa a ser considerado documento essencial e prévio aos termos de parceria;
- A atenção especial quanto à exigência de metas e indicadores, não só em sua quantidade, mas também quanto aos aspectos qualitativos e de resultados sociais a serem previstos no plano de trabalho;
- A impessoalidade (e transparência) é consagrada na exigência do chamamento público e de critérios objetivos para a escolha das entidades civis;
- Ainda, a previsão de requisitos de tempo mínimo de existência e experiência prévia no ramo de atividade da parceria, procura eliminar “aventureiros” ou entidades sem capacidade técnica e operacional;
- Determina a execução direta pela organização civil responsável do objeto da parceria, sem possibilidade de subcontratação, exceto em pequenos projetos, desde que haja previsão no edital de chamamento público;
- Demandará uma criação de valor de referência para os ajustes, que certamente exigirá uma criação de banco de dados e de critérios de comparabilidade;
- A gestão e acompanhamento do termo de colaboração ou de fomento ganham o reforço com a indicação obrigatória da figura do gestor, que responderá de forma solidária pela execução da parceria; e de uma comissão de monitoramento e avaliação responsável pelo acompanhamento no curso da execução da parceria;
- O regulamento de compras passa a ser anexo obrigatório do instrumento de parceria devidamente aprovada pela administração parceira;
- A taxa de administração fica definitivamente banida das parcerias, todavia, remuneração da equipe dimensionada no plano de



trabalho e despesas indiretas, até o limite de 15%, relacionadas ao plano de trabalho poderão ser apropriadas de forma proporcional à execução do objeto ajustado;

- As prestações de contas deverão ter suporte em manuais específicos de orientação às entidades;
- Além do detalhamento em grau pormenorizado dos documentos comprobatórios na prestação de contas, as metas alcançadas e os resultados esperados deverão ser divulgados em meio eletrônico;
- A prestação de contas deverá vir acompanhada dos relatórios de execução financeira e de execução do projeto, além de se valer dos relatórios de visitas físicas e de monitoramento e de avaliação;
- A prestação de contas não apenas evidenciará os aspectos materiais e financeiros, mas também os aspectos qualitativos com o pronunciamento sobre os resultados, os benefícios auferidos, o grau de satisfação social e sobre a sustentabilidade das ações futuras, vindo ao encontro do objetivo perseguido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em sua diretriz estratégica de fiscalização;
- Atribui responsabilidades e sanções à semelhança daquelas previstas na Lei de Licitações: advertência, suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade.

De todo o exposto, este marco regulatório confere maior rigor para as celebrações das parcerias voluntárias, o que demandará um cuidado especial nas escolhas das entidades, sobretudo quanto ao grau de profissionalismo a ser exigido tanto por parte do quadro técnico das administrações quanto das parceiras.

Desafios como a avaliação da capacidade técnica e operacional das entidades, a constituição de um banco de dados para o estabelecimento dos valores de referência e do que venha a ser “pequenos projetos”, ainda serão enfrentados, todavia, esta Lei é uma ótima referência para a boa e correta aplicação dos recursos públicos utilizados nas parcerias voluntárias.

### 5.11. Convênios Firmados com a União e o Estado

Além das transferências constitucionais de impostos, o Município recebe ajuda financeira de outros entes estatais; são as cha-

madras transferências voluntárias aludidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o juízo de irregularidade de tais convênios também indica a inelegibilidade do Prefeito:

*“2 – A hipótese de inelegibilidade genérica regulada na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64/90 aplica-se quando a rejeição das contas do Prefeito for reconhecida pela Câmara Municipal.*

*Entretanto, o julgamento das contas relativas a convênio firmado entre Estado e Município, bem como daquelas referentes a recursos repassados pela União a Municípios, compete, respectivamente, aos Tribunais de Contas do Estado e da União. Nesses casos, a decisão desfavorável dos Tribunais de Contas implica a inelegibilidade em apreço (Precedente: REspe 17.404, Rel. Min. Maurício Corrêa, publicado em sessão de 7.11.2000):”*

#### 5.12. O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMCA

Assim como os outros fundos especiais<sup>40</sup>, o da Criança e do Adolescente – FCA não dispõe de personalidade jurídica, vinculando-se, política e operacionalmente, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (*art. 88, IV da Lei nº 8.069, de 1990, o ECA*). Apesar disso, tais fundos devem possuir CNPJ próprio-matriz (Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1005, de 2010).

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, esses Conselhos são **paritários**, quer isso dizer, os segmentos organizados da população têm o mesmo número de assentos que os representantes da Administração (*art. 88, II*).

O grande trunfo dos fundos especiais é a vinculação, a afetação, a “*amarração*” de certas receitas públicas; aconteça o que acontecer, deve tais rendas ser remetidas a esses fundos; é bem isso o que os diferencia das outras unidades orçamentárias da Administração.

De todo modo e tirante os fundos relacionados à Saúde e Educação, todos os demais não podem atrelar receita de impostos (*art. 167, IV da Constituição*)

Esta Corte emitiu Comunicado enfatizando a necessidade de se prever, no orçamento, recursos destinados à política da criança e do adolescente:

<sup>40</sup> Art. 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 1964

**Comunicado SDG nº 08/2011**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, com intuito de enfatizar os procedimentos a serem observados pelos municípios jurisdicionados, em sede de elaboração e execução orçamentária, para efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança, ao adolescente e ao jovem, COMUNICA que deve a Administração atentar para o seguinte:

1. As disposições contidas no art. 227, caput, da Constituição Federal e art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente possuem aspecto vinculativo para os gestores municipais, reclamando previsão orçamentária de recursos que efetivem o princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de acordo, inclusive, com as deliberações dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e mediante instituição do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2. A preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude serão instrumentalizadas, de forma clara e objetiva, por meio de dotações orçamentárias consignadas nas peças de planejamento do município, em mínima e essencial instância na Lei Orçamentária Anual, a fim de permitir, inclusive, a pronta identificação dos recursos utilizados na execução das políticas públicas inerentes à criança e ao adolescente.

3. Incumbe aos órgãos de controle interno, na missão de apoio ao controle externo, em estrito cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal, atuar no acompanhamento das áreas que desempenhem funções relacionadas à criança e ao adolescente, notadamente quanto à avaliação da exequibilidade das metas previstas no Plano Plurianual, acompanhamento da execução dos programas e comprovação dos resultados, assegurando, inclusive, a procedência e confiabilidade das informações prestadas.

4. A inobservância desses cuidados poderá sujeitar os responsáveis às consequências legais cabíveis, dentre as quais, emissão de parecer desfavorável à prestação de contas anual do respectivo Chefe do Poder Executivo, desaprovação das contas relativas aos gestores dos Fundos, inscrição dos nomes dos responsáveis no cadastro de inelegíveis, inviabilização do recebimento de transferências voluntárias e aplicação de multa, sem prejuízo de comunicação aos

*órgãos do Ministério Público Estadual e, em especial, Ministério Público do Trabalho, em razão do Termo de Cooperação celebrado com aquela Instituição.*

SDG, 12 de fevereiro de 2011.  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

### 5.13. Tesouraria

Quanto a esse setor, nossas recomendações têm alcançado as seguintes falhas de gestão:

- Disponibilidade de caixa depositada em bancos privados (*art. 164, § 3º da CF*);
- Existência de vales antigos;
- Pagamentos sem o prévio empenho;
- Não cumprimento à cronologia dos pagamentos;
- Falta de segregação de funções, sobretudo com a Contabilidade.

A propósito, a União, mediante o *Decreto federal nº 7.507, de 27 de junho de 2011, quer que as transferências federais voluntárias a Estados e Municípios sejam utilizadas de forma exclusivamente eletrônica (“Internetbanking”), mediante crédito em conta aberta em banco federal, de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. Nisso, os saques, em dinheiro, constituem exceção limitada a R\$ 8 mil para todo o ano; R\$ 800,00 por saque.*

De mais a mais, há de haver divulgação dos extratos das contas correntes dos Estados e Municípios, com a identificação do domicílio bancário dos respectivos fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários de pagamentos.

### 5.14. Almoxarifado

Quanto a esse setor, nossas recomendações alcançam as seguintes falhas:

- Falta de inventários periódicos;
- Falta de segurança na estocagem;
- Falta de definição de níveis de estoque;
- Falta de emissão de requisições de saída;
- Falta de conferência no recebimento de materiais;
- Falta de conferência de validade dos produtos estocados.

- Sistemas de controle deficientes;
- Instalações inadequadas.

### 5.15. Bens de Caráter Permanente

Quanto a esse setor, nossas recomendações alcançam as seguintes falhas:

- Falta de inventário físico periódico;
- Inexistência de termos de transferência;
- Falta de averbação no Registro de Imóveis de novas construções e/ou ampliações;
- Ausência do termo de responsabilidade pelos bens patrimoniais;
- Falta de plaquetas de identificação;
- Falta da ata de transmissão e recebimento do patrimônio na troca de mandato;
- Falta de cobertura de seguro.
- Ausência de registro de localização física do bem.

### 5.16. Ordem Cronológica De Pagamentos

A existência de Restos a Pagar liquidados está a indicar, por óbvio, preterição na cronologia das exigibilidades de desembolso.

### 5.17. O Controle Interno

O Sistema de Controle Interno deve ser visto como importante aliado do administrador. Por meio dele, informações dos diversos setores da Administração serão obtidas e identificadas falhas, erros, fraudes, riscos, permitindo ações de prevenção, correção e aperfeiçoamento da gestão.

É instrumento essencial de governança, pois oferece ao administrador a segurança e confiança para o cumprimento das responsabilidades assumidas no decorrer de todo o mandato, sobretudo no ano de encerramento da gestão.

A falta de adoção de procedimentos de controle implica em assumir riscos que poderão resultar na responsabilização do Ordenador por impropriedades que poderiam ter sido identificadas e regularizadas por meio da atuação do Controle Interno.

Apesar dos benefícios que o sistema de controle interno pode proporcionar e dos riscos que poderão ser evitados ou diminuídos, segun-

do dados do IEGM, 30% das prefeituras não possuem órgão ou servidor responsável pelo controle interno das contas municipais e dos que possuem, 51% não utilizam os relatórios de acompanhamento da gestão fiscal avaliados pelo Sistema AUDESP em suas tarefas de controle interno.

Este Tribunal emitiu Comunicado orientando as entidades públicas a instituírem e organizarem seu sistema de controle interno:

***Comunicado SDG nº 35/2015 - Sistema de Controle Interno***

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte e, ainda das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T 16.8, as entidades públicas estaduais e municipais devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.*

*Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos gestores municipais e estaduais, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistente, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos administrativos chancelados, sem que existam razões para alegar desconhecimento.*

*É primordial que o controle interno seja instituído e atue de fato. As entidades, levando em conta a sua realidade interna, avaliarão quais atividades comporão o seu sistema de controle interno e qual a estrutura necessária para exercer as atribuições correspondentes, sendo recomendável que a atividade seja exercida por servidor de provimento efetivo.*

*Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:*

- 1 - Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.*
- 2 - Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.*
- 3 - Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.*
- 4 - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.*

5 - Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6 - Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7 - Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

Os resultados da atuação do controle interno tendem a ser mais exitosos à medida que os procedimentos de acompanhamento se façam de forma preventiva ou concomitante ao ato.

Entidades maiores e mais complexas, com diversidades de atos, requerem, por consequência a adoção de manuais de procedimentos, de modo a conferir maior segurança, independência e eficiência nas rotinas de trabalho, bem como proporcionar a atuação objetiva do controle interno.

O exercício do controle interno em cada caso também dependerá do porte e da complexidade inerentes à entidade. A partir dessa análise, a atuação do controle interno deverá ser planejada em função dos riscos avaliados, substanciada em roteiros de acompanhamento periódicos ou em planos anuais ou plurianuais.

A atividade de controle interno abrange todo órgão ou entidade, de tal sorte, que os responsáveis pelos setores devem prestar informações e esclarecimentos mediante o preenchimento de relatórios padronizados para subsidiar o relatório periódico do controlador interno.

Uma vez avaliados os pontos de controle, as conclusões deverão ser anotadas em relatório próprio, seja por meio de processo administrativo ou instrumento congênere e levado ao conhecimento da autoridade máxima da entidade, a quem caberá determinar as providências e estipular o tempo para regularização, se for o caso.

É da responsabilidade do controle interno, após a determinação da autoridade, acompanhar as medidas e o prazo estipulado ao setor responsável pela correção. De se registrar, ainda, que a adequada instituição e atuação do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

Anote-se que há manual disponível na página eletrônica desta Corte, devidamente atualizado.

Por fim, em ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, deverá o fato ser comunicado a este Tribunal, impreterivelmente, em até 03(três) dias da conclusão do relatório ou parecer respectivo.

SDG, em 04 de setembro de 2015.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Sobre o controle interno, este Tribunal tem recomendado o seguinte:

*“Com relação à reclamada ausência de regulamentação do controle interno, é oportuno esclarecer à Origem que a designação de servidor para a função, e o desempenho de atos próprios do Controle Interno, não supre a essencialidade da formalização do sistema, nos termos do que preconiza o núcleo do Comunicado SDG nº 32/2012. **É necessária a normatização protocolar das atribuições, competências, rotinas, procedimentos, prazos e responsabilidades.**”*  
(TC- 2731/026/12)

### 5.18 – A Gestão Fiscal e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

Este índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa B (Efetiva), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
23	277	316	22	6
A	B+	B	C+	C

Um dos quesitos avaliados mostra que 15 anos após a Lei de Responsabilidade Fiscal, 47% das Prefeituras não quitam integralmente os seus Restos a Pagar, situando num patamar de redução abaixo de 75% do seu estoque de endividamento de curto prazo.

### 5.19. O Meio Ambiente e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa B (Efetiva), distribuída da seguinte forma:



NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
63	166	203	106	106
A	B+	B	C+	C

Conforme informações prestadas, 72% das cidades não têm um plano emergencial para a crise hídrica, só 37% dispõem de coleta seletiva total e apenas 20% possuem um plano de contingência de defesa civil.

## 5.20. A Proteção aos Cidadãos e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa C+ (Em fase de adequação), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
110	65	94	65	310
A	B+	B	C+	C

Neste tema, 31% informaram que não possuem um Plano de Mobilidade Urbana, 42% não realizam capacitação de seu pessoal para ações municipais de defesa civil e 60% não possuem levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público.

## 5.21. A Tecnologia da Informação e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal

O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre

políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

A média geral apurada nos municípios jurisdicionados a este Tribunal alcançou a faixa C+ (Em fase de adequação), distribuída da seguinte forma:

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA				
3	88	196	161	196
A	B+	B	C+	C

Nesse tema, foi respondido que 94% das Prefeituras não possuem um Plano Diretor de Tecnologia da Informação, mesmo com toda a execução orçamentária e financeira apoiada por soluções tecnológicas próprias ou de terceiros (em sua grande maioria), o que vem a demonstrar a ausência de diretrizes formais na política de segurança de informação, como por exemplo, deixando de tratar questões como o risco de perda de dados ou de baixa eficiência no trato das questões pertinentes a esse assunto.

## 6. ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS

### 6.1. Subsídios dos Vereadores - Princípio da Anterioridade

Em virtude de a Reforma Administrativa (EC nº 19, de 1998), ter afastado, ao menos textualmente, a anterioridade fixatória, a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, vem restabelecer esse quarentenário princípio remuneratório, quer dizer, a definição do subsídio do Vereador acontece numa legislatura para valer na seguinte; eis o art. 29, VI da Constituição:

*VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

Dito de outra maneira, não pode a Câmara Municipal, no desenrolar da legislatura, modificar, em termos reais, acima da inflação, o ganho do Edil.

O ato fixatório deve ser promulgado antes do pleito eleitoral, como é da jurisprudência dos Tribunais, baseada que está em princípios da Constituição: os da impessoalidade e moralidade (art. 37).

Nesse contexto, entende-se que a Carta de 1988 recepcionou posicionamento do Supremo Tribunal Federal, de 1969, exarado no Recurso Extraordinário nº 62.594/SP:

*“(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, **necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo**. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito”.*

Na hipótese de fixação posterior à eleição, tem-se julgado nula a Resolução da Edilidade, daí retornando aos valores do ato anterior, editado para a legislatura precedente. É a chamada repriminção.

#### 6.1.1. Exame Prévio do Ato Fixatório

No escopo de prevenir desacertos no ato que fixa o subsídio, esta Corte requer o prévio envio da correspondente Resolução, determinando, se for o caso, correções a ser feitas em tempo hábil.

Nesse cenário, evitam-se irregularidades que antes se reproduziam ao longo de toda a legislatura e, delas decorrentes, os sucessivos juízos negativos desta Corte. Eis o artigo 70 das Instruções nº 02/2008:

*Artigo 70 - A Câmara Municipal remeterá a este Tribunal, em até 48 horas após sua promulgação, que deverá ocorrer antes das eleições municipais, cópia dos Atos de Fixação dos Subsídios dos Vereadores e Presidentes de Câmaras.*

*§ 1º - Promulgado o ato de fixação, eventuais alterações também só poderão ocorrer antes do pleito municipal, caso em que serão encaminhadas a esta Corte no prazo estabelecido neste artigo.*

*§ 2º - Caso mantida, sem alterações, a fixação anterior, o responsável pelo Poder Legislativo deverá encaminhar declaração negativa, no prazo previsto neste artigo.*

#### 6.2. Modo Fixatório

A despeito da norma que solicita lei para **reajustar** o subsídio (art. 37, X da CF), a **fixação** remuneratória do Edil acontece por Resolução da Câmara e, não, por lei sujeita à sanção ou veto do Prefeito.

De fato, se pretendesse lei formal para o subsídio da Edilidade, o legislador constituinte diria isso, de modo claro e inequívoco, assim como fez para os agentes políticos do Executivo (art. 29, V da CF):

*“V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais **fixados por lei** de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)”.*

De mais a mais, a não-exigência do diploma legal ampara-se nas seguintes razões:

- O art. 29, VI da Constituição é suficientemente claro ao dizer que a própria Câmara estabelece o subsídio de seus membros. Nesses termos, tal lide só pode mesmo requerer um ato interno.
- A remuneração do Vereador obedece a rigorosos limites financeiros e à anterioridade que impede aumentos acima da inflação. Eis bons argumentos a mostrar a desnecessidade de eventual veto do Executivo em lei formal.

A propósito, essa questão foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em votação unânime, declarou inconstitucional lei municipal quanto ao tema, sob o argumento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário (*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00 (2006)*).

### 6.3. Os Limites Financeiros da Constituição

Apenas o Poder Executivo arrecada receitas e, a modo do art. 168 da Constituição, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à operação dos outros Poderes estatais, que, por isso, não têm receita própria, contando apenas com tais suprimentos.

Nunca é demais lembrar que, antes da Emenda nº 25, de 2000, as Constituições só opunham limites à remuneração do Vereador e, não, a outras despesas da Câmara Municipal, órgão que, nos dias de hoje, sofre as seguintes restrições financeiras:

- A remuneração total dos Vereadores não pode superar 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador variam entre 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual (art. 29, VI da CF).

- Excluídos os gastos com inativos e frente a seis segmentos populacionais, a despesa global se conformará entre 3,5% a 7% da receita municipal do ano anterior (art. 29-A da CF).
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% dos duodécimos enviados pela Prefeitura (§ 1º do art. 29-A, CF).

O descumprimento de tais limites tem sido o principal motivo de rejeição do balanço do Presidente da Mesa Diretora.

**TC-2321/026/04** – Câmara Municipal de Itapeva - Dr. Antonio Roque Citadini - Parecer desfavorável.

“Total de despesas da Câmara correspondente a 8,27%, extrapolando o limite constitucional de 8,00%, contrariando o disposto no art. 29-a, inc. I, da cf. Pagamento a maior de subsidio ao presidente da Câmara, superando o limite estabelecido no art. 29, inc. VI, alínea “c” da carta magna”. Contas julgadas irregulares (art. 33, inc. III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar número 709/93).”

**TC-2663/026/04** – Câmara Municipal de Brejo Alegre - Dr. Fulvio Julião Biazzi - Parecer desfavorável.

“Transgressão ao disposto no inc. I, do art. 29-a da Constituição federal, ao realizar despesas equivalentes a 8,12%, Extrapolando o limite legal admitido de 8%. Quanto a abertura de Créditos adicionais suplementares, mesmo que haja norma municipal autorizando, prevalece os ditames estabelecidos no art. 42 da Lei Numero 4320/64. Contas julgadas irregulares (art. 33, inc. III, Alínea b da lei complementar n. 709/93), com determinação”.

### 6.3.1. O Limite à Remuneração Total dos Vereadores

Sob a atual Constituição, a primeira barreira foi a da Emenda nº 1, de 1992, nisso estabelecido que a remuneração total dos Vereadores nunca ultrapasse 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).

Na apuração, a base de cálculo deve ser a tributária ampliada, ou seja, a mesma que delimita todo o gasto das Câmaras, exceto o dos inativos (art. 29-A da CF):

*“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inati-*

*vos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

Assim se faz por simetria, visto que o ganho da vereança faz parte da despesa total da Edilidade, a qual, como antes de viu, é fração da receita tributária ampliada de todo o Município - RTA (de 3,5% a 7%).

Diz-se ampliada porque abrange, a um só turno, a receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRE, Taxas e Contribuição) e mais os impostos repassados pela União e Estado (FPM, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITR).

De igual modo, os 5% para os subsídios incidem sobre a receita efetivamente realizada no exercício anterior; isso, para que também se guarde sintonia com a antes transcrita norma e saiba o gestor, logo no início do exercício, quanto pode despende com todo o corpo legislativo.

Então, no presente limite, não há que se mirar na receita do próprio ano, quer a prevista, quer a executada, mas, sim, na tributária arrecadada no ano anterior.

### 6.3.2. Os Limites à Despesa Total (Exceto com Inativos)

Em 23 de setembro de 2009, promulga o Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, disciplinando número de Vereadores por 24 estratos populacionais, além de reduzir o tamanho da despesa das Câmaras: dos 5 a 8% da Emenda 25, para os atuais 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do Município:

É o que se vê na análise comparativa do seguinte quadro:

FAIXA DE HABITANTES	TETO ANTERIOR (EC 25/00)	TETO ATUAL (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

Considerando que a imensa maioria dos municípios paulistas tem menos de 100 mil habitantes, precisaram suas Câmaras reduzir, já em 2010, a despesa total; de 8% para 7% do denominador enunciado no art. 29-A da Constituição: a receita tributária ampliada.

Tal restrição pode pesar mais a partir da legislatura 2013-2016, desde que, por emenda à lei orgânica, tenha aumentado a Edilidade o número de Vereadores, nos moldes facultados pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009.

Diante dessa maior limitação, há de se alertar que o Executivo local, à conta de suas próprias dotações e sob uma imprópria política de boa vizinhança, pode estar irregularmente bancando, por exemplo, dispêndios próprios do Legislativo, tais como a construção da nova sede da Câmara ou o parcelamento de não recolhidas contribuições previdenciárias do Vereador.

De fato, aquelas obras e encargos previdenciários devem ser apenas custeados pelo orçamento da Edilidade, visto que, do limite total, a Constituição só exclui os gastos com inativos; nenhum outro (art. 29-A, “caput”).

Aliás, bem apropriada essa dedução dos inativos; tal dispêndio escapa a qualquer tipo de restrição; tem natureza incomprimível e inadiável; será sempre realizado em sua integralidade, quer se queira ou não; enquanto o gestor pode, como derradeira alternativa, cortar até gasto com pessoal em atividade, a despesa com inativos, diferente, não pode sofrer redução.

Por sua própria conta, a Edilidade paga inativos quando o Município não conta com regime próprio ou, se o tem, na hipótese daqueles aposentados, por alguma razão, não terem se filiado ao sistema local de aposentadorias e pensões.

A apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, conforme fórmula de apuração demonstrada no item 3.5.1, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela União e Estado; daí a segunda adjetivação: “*ampliada*”.

#### 6.3.2.1. A Penalização pelo Excesso de Repasse à Câmara

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição (art. 29-A, § 2º, I da CF). É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável à conta do Chefe do Executivo

E não se alegue que a Prefeitura limitou-se a transferir o tanto previsto na lei orçamentária; é assim porque o orçamento camarário tem rígido limite, conhecido logo no início de cada exercício, porquanto baseado em receita do ano anterior.

Também, o Presidente da Câmara tem seu balanço rejeitado, posto que autorizou despesa superior ao freio constitucional. Nunca é demais lembrar que, para o Decreto-lei nº 201, de 1967, é também crime de responsabilidade fazer despesa em desacordo com as normas financeiras pertinentes (art. 1º, V).

### 6.3.3. O Limite à Folha de Pagamento

A folha de pagamento da Câmara não pode superar 70% dos repasses vindos da Prefeitura; é o § 1º, art. 29-A da Constituição.

*“§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)”*

Do contrário, responde o dirigente daquela Casa por crime de responsabilidade (art. 29-A, § 3º da CF); vem daí mais um motivo para rejeitar o balanço da Edilidade.

Na verificação desse limite, apresentou-se, logo de início, questão controversa: qual *“receita”* tomar como parâmetro: *a programada no orçamento; a efetivamente utilizada; a bruta transferida ou toda a receita possibilitada na Constituição (potencial)?*

Opta esta Casa pela receita bruta transferida, visto que tal parâmetro:

1. Ajusta-se, rigorosamente, ao regime de apuração da receita pública, o de caixa (art. 35, I, Lei nº 4.320, de 1964).
2. Opera sob o mesmo ambiente de realidade, de execução, enfiado no trecho final do art. 29-A da Constituição: *“efetivamente realizado”*<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, *efetivamente realizado no exercício anterior*: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)



3. Escapa da superestimativa tão comum no processo de orçamentação.
4. Sob a *receita efetivamente utilizada*, o Legislativo ver-se-ia instado a despende, de forma supérflua, valor que, devolvido, evidenciaria descumprimento dos 70% da folha de pagamento;
5. Espelha a verdade contábil e, por isso, não fere o princípio da evidenciação de débitos e créditos do setor governamental (art. 83 e 89 do sobredito diploma).
6. Dá-se conforme a técnica de projeção trienal da receita pública, de que trata o art. 30 daquela lei.

Nesse freio de 70%, a folha de pagamento é acolhida, de forma literal, pela doutrina e jurisprudência. Com isso, o numerador do cálculo não inclui os encargos patronais, os inativos, tampouco os contratos de terceirização que substituem servidores.

É desse modo, pois os encargos que sobre a folha incidem a ela não se agregam materialmente. Os contratos de terceirização nada têm a ver com a folha de pagamento, apesar de se incorporarem ao conceito ampliado de despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (*art. 18, § 1<sup>o</sup>*).

Para os fins de apurar o limite, a tal folha também não inclui os gastos com inativos, vez que estes, a teor constitucional, excluem-se da despesa bruta da Câmara (art. 29-A da CF).

Se assim é no numerador da equação, também será, por analogia, no denominador (duodécimos da Câmara), vez que não tem cabimento haver receita sem a correspondente despesa (inativos).

Desse modo, o gasto com inativos será abatido, simultaneamente, do numerador (*folha de pagamento*) e do denominador (*receita da Câmara*), tal qual abaixo se vê:

- Folha de Pagamento da Câmara de Vereadores
- (-) *gastos com inativos pagos com verbas orçamentárias da Edilidade*
- (/) Receita Bruta Transferida *menos gastos com inativos*
- (=) percentual da folha legislativa de pagamento

Ainda, convém anotar que esses 70% da folha de pagamento não contradizem os 6% que opõe a LRF à despesa de pessoal da Edilidade; é assim porque os 70% se miram na receita específica da Câmara e,

não, em toda a receita corrente do Município, como o é quanto aos 6%. Não bastasse isso, folha de pagamento é apenas parte da despesa de pessoal, visto que esta também agrega os encargos patronais e os contratos de terceirização que substituem servidores.

#### 6.3.4. Os Limites à Remuneração do Vereador

Tirante os municípios de capitais e os que tinham mais de 100 mil habitantes, determinava a Constituição de 1967, em sua versão original, gratuidade no exercício da vereança.

Ao estabelecer que, conforme limites e critérios de lei municipal, teriam os Vereadores direito à remuneração, a Emenda Constitucional nº 4, de 1975, na prática, rompe com a falta de retribuição pecuniária para todo e qualquer Vereador.

A partir de então, outros regramentos alteraram o modo de pagar a vereança; no entanto, não mais se regressou àquele estado de gratuidade.

Nos dias de hoje, a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, limita o subsídio da Câmara à vista de dois fatores: *população local e remuneração do Deputado Estadual*:

POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO (HABITANTES)	LIMITE EM FUNÇÃO DO SUBSÍDIO DO DEPUTADO ESTADUAL
Até 10.000	20%
De 10.001 a 50.000	30%
De 50.001 a 100.000	40%
De 100.001 a 300.000	50%
De 300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000	75%

Tal apuração se baseia apenas no subsídio único; não agrega verbas indenizatórias recebidas pelo Deputado Estadual (*auxílio moradia; ajuda de custo para deslocamento, entre outras*).

A guisa de ilustrar, o pagamento do Deputado Estadual está circunscrito a 75% do recebimento do Deputado Federal (art. 27, § 2º da CF).

A remuneração excessiva do Vereador acarreta juízo de irregularidade deste Tribunal, porquanto caracterizado ato de gestão ilegítimo e antieconômico 42, o que também implica restituição do pagamento impróprio e imputação de multa.

#### 6.3.4.1. Limite ao Subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores

Este Tribunal, em junho de 2003, deliberou que o subsídio do Presidente da Câmara pode ser maior que o dos demais Vereadores, desde que submetido ao limite constitucional para os agentes políticos do Legislativo Municipal (TC-18801/026/01).

Aqui, é preciso ver que o dirigente legislativo também desempenha todas as funções do mandato para o qual foi eleito: o de Vereador; nesta condição de parlamentar local, recebe seu subsídio, de forma limitada e, ao se beneficiar de adicional que resulta superação do teto, restaria afrontado o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º da CF).

De se observar que o Chefe do Legislativo, em boa parte dos casos, também usufrui vantagens de representação, tais como viatura, combustível, despesas de viagem, refeições, custeio de gabinete relativamente mais alentado, gastos com telefonia móvel, entre várias outras vantagens que nada têm de remuneratórias.

#### 6.3.4.2. Reajustamento do Subsídio

A barreira remuneratória do Edil é parcela do subsídio do Deputado Estadual (de 20% a 75%).

Ante a não coincidência temporal entre os mandatos daqueles dois parlamentares, controvérsia houve quanto à possibilidade de o novo subsídio do Deputado comunicar-se, de pronto, ao ganho do Vereador.

Se assim fosse, dois anos após o início da legislatura municipal e face ao início do mandato do Deputado Estadual, o Edil seria contemplado com majoração remuneratória, que, no mais das vezes, supera a inflação dos doze últimos meses, ou seja, é mais que a revisão geral anual.

Considerando que, entre todos os parlamentares da Nação, apenas o Vereador está submetido, de forma rigorosa, ao princípio da ante-

---

42 Conforme art. 33, III, “c”, da Lei Complementar nº 709, de 1993.

rioridade remuneratória, entendeu o Tribunal de Justiça de São Paulo que os vencimentos da vereança não podem automaticamente se elevar diante da nova remuneração do Deputado.

Nesse diapasão, este Tribunal de Contas, em 20.12.2006, baixou Deliberação advertindo sobre a impossibilidade de incidência automática dos reajustes havidos na remuneração do parlamentar estadual:

*1 - Advirtam-se as Câmaras Municipais **sobre a impossibilidade da incidência automática do reajuste do subsídio da Vereança**, por ofensa aos princípios constitucionais da anterioridade e economicidade.*

*2 - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação. São Paulo, 19 de dezembro de 2006.*

Nessa marcha e desde que não se ultrapasse o teto constitucional, os subsídios da Câmara só podem ser majorados pela revisão geral anual de que trata a Carta Política (art. 37, X), instituto que se limita a manter o poder de compra antes corroído pela inflação; nada mais que isso.

Então, a imutabilidade do subsídio não impede a mera reposição da perda aquisitiva; trata-se de medida de justiça e homenagem ao princípio da irredutibilidade remuneratória, consagrado em várias passagens do Texto Constitucional (art. 7º, VI; 95, III; 128, § 5º, I, “c” e 194, IV).

De fato, para o Supremo Tribunal Federal a revisão geral anual nada tem a ver com aumento remuneratório; restringi-se a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário:

*“a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam **como revisão o ato pelo qual formaliza-se a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos**, por sinal expressamente referido na Carta de 1988 - inciso IV do art. 7º --, patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado. **ESTA É A PREMISSE CONSAGRADORA DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS.....**” (STF, Pleno, RMS 22.307/DF).*

Na revisão geral anual, os agentes políticos não podem ser favorecidos, só eles, por tal atualização monetária; tampouco, beneficiar-se

por índices maiores que o dos servidores. O ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, abarcando, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos.

Tal correção, demais disso, deve apenas compensar a inflação dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa (art. 37, X da CF).

Também, a revisão geral anual não pode nunca emanar de Resolução do Legislativo; para isso, há de haver lei formal específica; eis o art. 37, X da Constituição:

*“Art. 37 - .....*

*“X- a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.”*

#### 6.3.4.3. 13º Salário

A Lei nº 4.090, de 1962, em seu art. 1º, estabelece que, no mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial (13º salário).

Nesse cenário, põe-se evidente a relação de trabalho, profissional, funcional, que, por óbvio, escapa à situação jurídica do agente político.

De mais a mais, o 13º salário foi nomeado *Gratificação de Natal*, porém o detentor de mandato eletivo é recompensado, tão somente, por subsídio em parcela única, vedando-lhe o acréscimo de qualquer gratificação adicional (art. 39, § 4º da CF).

Essa linha de dicção é acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo: *“É que o vereador é agente político detentor de mandato eletivo e seu vínculo jurídico com o Estado não tem natureza profissional, a ele não se estendendo os direitos sociais fundamentais previstos no art.124, § 3o, da Constituição Paulista, devidos apenas aos servidores públicos, dentre eles o 13º salário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.002930-5 (175.943-0/6); grifamos.*

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que o **Deputado Estadual**, *“não mantendo com o Estado, como é da natureza do cargo eletivo, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência, não pode ser consi-*

***derado como trabalhador ou servidor público, tal como dimana da Constituição Federal (art. 7º, inciso VIII, e 39, §3º), para o fim de se lhe estender a percepção da gratificação natalina. Recurso a que se nega provimento” (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.476 - BA, in RSTJ 192/584);( grifamos).***

#### 6.3.4.4. Sessões Extraordinárias

A partir de fevereiro de 2006, com a edição da Emenda Constitucional nº 50, os membros do Congresso Nacional não mais podem receber por sessões extraordinárias, os chamados “*jetons*”.

A ver desta Corte de Contas, esta regra deve ser estendida aos Vereadores. Essa leitura análoga, vertical, do art. 57, § 7º da CF ampara-se nas seguintes razões:

- O sobredito dispositivo tem dois inequívocos escopos: a) o da responsabilidade fiscal; b) o da recuperação da imagem do Poder Legislativo junto à sociedade brasileira.
- Em Municípios com menos de 50 mil habitantes, 92% do todo nacional, como justificar a legitimidade e a economicidade no pagamento de sessões extraordinárias, quando as reuniões normais, ordinárias, acontecem, regra geral, em uma única noite da semana?
- Os Deputados Federais e Senadores realizam, em média, três sessões ordinárias por semana e nada recebem por sessões extraordinárias. Sob a ótica da isonomia, por que os Vereadores devem ser indenizados pelo labor extraordinário, se realizam sessão normal, no mais das vezes, uma única noite da semana?
- Nos moldes do art. 29, VI da CF, a fixação remuneratória do Vereador submete-se ao que dispõem as outras normas constitucionais.
- A Lei Maior é mais que os atos locais fixatórios e as leis orgânicas municipais.

Nessa trilha, o não pagamento de sessões extraordinárias para os Vereadores ampara-se na leitura simétrica do art. 57, § 7º da Carta Magna e nos princípios constitucionais da moralidade, economicidade e legitimidade da despesa pública.

A propósito, essa interpretação foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, que rejeitou o pagamento de sessões extraordinárias para Deputados Estaduais do Paraná (ADI 4509 MC/PA, rel. Min. Cármen Lúcia, 7.4.2011. (ADI-4509)

#### 6.3.4.5. Verbas de Gabinete

Há Edilidades que entregam, todo mês, determinada quantia para cada gabinete de Vereador; com isso, são bancadas despesas com combustível, celular, cópias xerográficas, material de escritório, participação em eventos, manutenção de veículos, entre outras. É a tal Verba de Gabinete que tem outras designações como, por exemplo, Auxílio Encargos Gerais de Gabinete ou Ajuda de Custo.

Tem-se impróprio o pagamento dessa verba, eis que compete ao Vereador produzir leis e fiscalizar o Executivo; jamais autorizar, ele próprio, despesa orçamentária, com exceção do Chefe do Legislativo Municipal.

Ao demais e no intento de reduzir custos, obter racionalidade operacional e melhor submeter-se aos princípios e regras do art. 37 da Constituição, o gasto camarário deve ser processado, de modo centralizado, no serviço administrativo da Edilidade e, não, em cada gabinete de Vereador.

Em face da economia de escala, licitações para bens e serviços logram preços mais vantajosos do que os obtidos na esfera de procedimento do Vereador.

Diferente do que acontece com os Deputados e Senadores, a atividade essencial da vereança não exige descolamentos para além da fronteira municipal, o que dispensa verbas indenizatórias como o auxílio-moradia e a ajuda de custo para transporte.

De se ressaltar que, para despesas com viagem oficial, há sempre a alternativa do adiantamento, fundo que, para esta Corte, deve estar sob responsabilidade formal de um servidor efetivo; não do agente político; isso, para que se atenda ao art. 68 da Lei nº 4.320, de 1964.

De mais a mais e ante o fato de a Constituição misturar, em só artigo (39, § 4º), verbas remuneratórias (gratificação, adicional) e indenizatórias (prêmio, verba de representação), tem-se interpretado que, frente à sua habitualidade, anterioridade e uniformidade, a verba de gabinete afronta o subsídio em parcela única, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

#### 6.3.4.6. Retenções sobre a Remuneração do Vereador

Sob a redação original da Constituição, a previdência social era somente bancada por contribuições dos empregadores e trabalhadores.

Depois, a Emenda nº 20, de 1998, amplia o leque de financiamento, agregando outros segurados, inclusive o agente político.

Depois disso e tendo em mira os exercentes de mandato político, a Lei nº 10.887, de 2004, restabelece contribuição previdenciária suspensa por Resolução do Senado (nº 26, 2005).

Baseadas naquela Resolução Senatorial, várias Câmaras deixaram de recolher ao INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

Entretanto, após o ressurgimento legal do gravame, das multas aplicadas pelos fiscais federais e da não-concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP ao Município<sup>43</sup>, depois de tudo isso, voltaram as Edilidades a recolher o encargo; isso mediante confissão de dívida junto àquela autarquia federal, que concedeu parcelamento aos devedores.

Na condição de despesa própria do Legislativo Municipal, tal parcelamento deve ser honrado à conta do orçamento específico da Câmara e, não, por dotações da Prefeitura.

#### 6.4. Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal

Sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), o que abarca os seguintes objetos de gasto:

- *Vencimentos e vantagens fixas;*
- *Obrigações patronais (recolhimentos previdenciários, FGTS, PASEP).*
- *Outras despesas variáveis (horas extras, substituições, entre outras);*
- *Aposentadorias;*
- *Pensões;*
- *Contratações por tempo determinado;*
- *Salário-Família dos servidores estatutários;*
- *Contratos de terceirização de mão-de-obra;*
- *Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas;*
- *Indenizações e restituições de índole trabalhista*

Mencionado diploma repartiu os 60% entre os Poderes estatais; no Município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calcula-

<sup>43</sup> Sem o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, não pode o Município receber transferências da União, nem dinheiros da compensação entre os regimes previdenciários.



dos sobre o denominador comum da LRF: *a receita corrente líquida* (art. 20, III).

A despesa de pessoal é apurada quadrimestralmente; em abril, agosto e dezembro, mostrando-se os percentuais no relatório de gestão fiscal (*art. 22 da LRF*).

Ultrapassado o específico limite, dispõe a Câmara Municipal de 2 (dois) quadrimestres para o ajuste, adotando, se for o caso, as medidas-restritivas da Constituição (*cutte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outros procedimentos do § 3º do art. 169*).

Nesse diapasão, comparece mais um motivo de rejeição da conta do Presidente da Mesa Diretora: a não-recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal ao limite de 6% da receita corrente líquida.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato<sup>44</sup>, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal.

## 6.5. Cautelas na Gestão Financeira

### 6.5.1. Uso do Regime de Adiantamento

Deliberou esta Corte que o regime de adiantamento pode ser utilizado, segundo a lei local, pelo agente político, desde que, nos termos do art. 68 da Lei nº 4.320/64, apenas servidor público retire, em seu próprio nome, o numerário, identificando depois, na prestação de contas, o nome do Vereador que realizou a correspondente parcela da despesa.

Eis a Deliberação TC-A – 42.975/026/08:

*Artigo 1 – Salvo o subsídio a que faz jus na conformidade do artigo 29 da Constituição Federal, é vedado pagamento a qualquer título a Vereador.*

<sup>44</sup> Tais sanções referem-se ao impedimento de o Município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (art. 23, § 3º, LRF). Não bastasse isso, fica o Prefeito sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º, IV da Lei nº 10.028, de 2000).

*Artigo 2 – O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, **feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.***

*Artigo 3 – esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação. São Paulo, 3 de dezembro de 2008.*

Tem-se visto que considerável parcela das Câmaras incorre em descertos no uso do regime de adiantamento. Para inibir tais desvios, emitiu este Tribunal o seguinte Comunicado:

**Comunicado SDG**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

- *autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.*
- *o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).*
- *a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº de inscrição no INSS, nº de inscrição no ISS.*
- *a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.*
- *em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.*
- *não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.*
- *o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.*

São Paulo, 07 de junho de 2010  
 Sérgio Ciquera Rossi  
 Secretário-Diretor Geral

É de boa prática e altamente recomendável que, para fins dispêndios com viagens, os deslocamentos dos Srs. Edis sejam autorizados pelo Presidente da Câmara ou pela Mesa Diretora, levando em conta a parcimônia na definição do quantitativo de representantes e deixando claro qual o objetivo e o interesse público envolvido.

### 6.5.2. Responsabilidade do Presidente da Câmara enquanto Ordenador da Despesa

Deliberou esta Casa que, na qualidade de ordenador da despesa, o Presidente da Câmara responde pela devolução de gastos irregulares, o que inclui os valores indevidamente pagos aos Vereadores.

Eis a Deliberação TC-A nº 43.579/026/08:

**1. a satisfação dos débitos resultantes das decisões do Tribunal de Contas cabe aos responsáveis definidos no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, artigo 32, parágrafo único, da Constituição do Estado, e artigos 15, 36 e 39 da Lei Complementar n.709/93.**

*2. não atendida a determinação do Tribunal para recolhimento do débito, expedir-se-á o correspondente título executivo em favor da Fazenda Pública, segundo previsão do parágrafo 3º do artigo 71 da Constituição Federal, cumprindo ao órgão administrativo competente adotar as providências necessárias à cobrança judicial ou extrajudicial, no prazo que lhe for fixado, definindo responsabilidades segundo a lei civil.*

*3 - Publique-se,*

*São Paulo, 03 de dezembro de 2008.*

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO - Presidente

FULVIO JULIÃO BIAZZI - Relator

Publicado no DOE de 4 de dezembro de 2008 página 67

### 6.5.3. Devolução de Numerários não Utilizados

De se enfatizar que o numerário não utilizado pela Câmara deve ser sempre devolvido à Prefeitura, quer isso esteja, ou não, previsto na lei orgânica do Município.

Com efeito, a Edilidade não gera receita pública; somente administra repasses vindos, todo mês, do Poder Executivo (art. 168 da CF). Nessa linha de raciocínio, os ganhos obtidos em aplicações financeiras, eventual alienação de bens, assim como o Imposto de Renda reti-

do na fonte, também esses haverão de ser entregues, em tempo breve, à Tesouraria do Município.

#### 6.5.4. Acumulação de Cargos

Desde que haja comprovada compatibilidade de horários, poderá o Vereador também receber pelo desempenho de cargo, emprego ou função na Administração Pública. É o que possibilita o art. 38, III da Constituição.

Não havendo tal adequação de horários, deve o Edil afastar-se do cargo, emprego ou função, podendo optar por uma das duas remunerações.

No caso do Presidente da Mesa Legislativa, esta Corte, em 13.12.2006, assim deliberou “*O Vereador investido na Presidência da Câmara Municipal, em face das atribuições inerentes à representação e à administração do Poder Legislativo, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função pública que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração, salvo se houver comprovada compatibilidade de horários*” (TC-A-16270/026/05).

#### 6.5.5. Transparência Fiscal e Lei de Acesso a Informações

A cada quatro meses, deve o Presidente da Câmara enviar, ao Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal, também assinado pelo diretor financeiro e responsável do controle interno (art. 54 da LRF). Do contrário, fica o gestor sujeito à multa aplicada por esta Casa.

As contas anuais do Prefeito ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no órgão legislativo municipal, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49 da LRF).

Ainda, precisa a Casa Municipal de Leis publicar, todo ano, os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos (art. 39, § 6º da CF).

Além dessas obrigações, a Edilidade deve atender os conteúdos mínimos de transparência e serviço de acesso à informações estabelecidos pela Lei 12.527/11 (LAI), conforme descrito no item 5.5 deste trabalho.

#### 6.5.6. Licença do Vereador

A licença-saúde do Edil, a partir do 16º dia, será bancada pelo respectivo regime previdenciário; não mais pelo orçamento legislativo.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2006.
- MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*, Rio de Janeiro, IBAM, 2001.
- MORAES, Cristiana de Castro e BERALDO, Sidney Estanislau. *Planejar é Preciso*, publicado no site do TCESP . 2015.
- NUNES, Moacyr de Araújo. *Manual de Orçamento e Contabilidade Pública*, São Paulo, CEPAM, 1993.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Manual Prático das Licitações*, São Paulo, Saraiva, 7ª edição, 2008.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Contrato Administrativo*, São Paulo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2007.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O Servidor Público nas Reformas Constitucionais*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2008.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Subsídios de Agentes Políticos Municipais*, Belo Horizonte, Fórum, 2004.
- SUGIURA, Paulo Massaru Uesugi. *Marco Regulatório do Terceiro Setor*, Jus Navigandi, agosto de 2014.
- TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, Editora NDJ, São Paulo, 3ª edição, 2005.
- TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Editora NDJ, São Paulo, 2005.
- TOLEDO JR., Flavio C. *Fim de Mandato – As Despesas Proibidas*, artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União (2008).
- TOLEDO JR., Flavio C. *O FUNDEB e os Mínimos Constitucionais da Educação*; publicado no site jus navigandi; setembro de 2010.

## 8. ANEXO

ANEXO 1 - Despacho-Padrão – Atendimento ao Artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Publicado no DOE, de 13 de Setembro de 2006

### COMUNICADO SDG nº 28/2006

O Tribunal de Contas do Estado recomenda aos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados que o despacho referido no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal contenha as informações que integram o MODELO abaixo proposto.

#### **Modelo de despacho do Ordenador da Despesa Atendimento ao art.16 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Na qualidade de ordenador da despesa, declaro que o presente gasto dispõe de suficiente dotação e de firme e consistente expectativa de suporte de caixa. conformando-se às orientações do Plano Plurianuale da Lei de Diretrizes Orçamentárias, motivo pelo qual, às fls. ...., faço encartar cópia do respectivo trecho desses instrumentos orçamentários do Município.

Em seguida, estimo o impacto trienal da despesa, nisso também considerando sua eventual e posterior operação:

<b>Valor da despesa no 1º exercício</b> .....	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 1º exercício .....	%
Impacto % sobre o Caixa do 1º exercício. ....	%
<b>Valor da despesa no 2º exercício</b> .....	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 2º exercício .....	%
Impacto % sobre o Caixa do 2º exercício .....	%
<b>Valor da despesa no 3º exercício</b> .....	R\$
Impacto % sobre o Orçamento do 3º exercício .....	%
Impacto % sobre o Caixa do 3º exercício .....	%

Data,  
Nome, Cargo e Assinatura do Ordenador da Despesa

SDG, 12 de setembro de 2006.  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral



<i>formato</i>	155 x 225 cm
<i>tipologia</i>	Din 1451 Std, Perpetua e Utopia
<i>papel miolo</i>	Offset 90 g/m <sup>2</sup>
<i>capa</i>	Cartão Triplex 250 g/m <sup>2</sup>
<i>número de páginas</i>	120
<i>tiragem</i>	1000



editoração, ctp, impressão e acabamento

**imprensaoficial**

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

