



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DOS PREFEITOS

Fevereiro 2012

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos

Fevereiro 2012





CONSELHEIRO PRESIDENTE

Renato Martins Costa

CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE

Robson Marinho

CONSELHEIRO CORREGEDOR

Antonio Roque Citadini

CONSELHEIROS

Edgard Camargo Rodrigues

Cláudio Ferraz de Alvarenga

Samy Wurman

(Auditor Substituto de Conselheiro)

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

(Auditor Substituto de Conselheiro)

SUPERVISÃO

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

COORDENAÇÃO

Pedro Issamu Tsuruda
Alexandre Teixeira Carsola
Diretores dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização

PRODUÇÃO ORIGINAL

Este Manual é uma edição revista, atualizada e ampliada de duas cartilhas elaboradas, em 2008, por Carmem Silvia Costa Craveiro; Celso Atilio Frigeri; Ednéia de Fátima Marques; Eduardo Abrame; Fabio Alexandre Salemm Lellis; Flavio C. de Toledo Jr.; Sérgio Ciquera Rossi; Sérgio Teruo Nakahara e Pedro Rogério Clemente Palomares

REVISÃO, ATUALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA PRESENTE EDIÇÃO

Flavio C. De Toledo Jr.
Assessor Técnico da Secretaria-Diretoria Geral - SDG
Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral – SDG

COORDENAÇÃO GRÁFICA

José Roberto Fernandes Leão
Supervisor da Revista do TCESP

COLABORAÇÃO

Herly Silva de Andrade Galli

apresentação

O processo do qual emerge o titular do Poder Executivo Municipal o legitima a administrar sua cidade, de acordo com o ideário e os compromissos assumidos ao longo das sempre renhidas disputas eleitorais.

Como fazê-lo, entretanto, depende da observância de um sem número de regras e procedimentos que emanam da Constituição e das leis e que visam ao estabelecimento de parâmetros necessários à distinção entre discricionariedade e arbitrariedade, entre o permitido e o vedado, entre a prevalência do bem comum e a conduta personalista e danosa.

Dentro de tal contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo cumpre seu dever de editar a publicação O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DOS PREFEITOS, que representa importante elemento de subsídio aos administradores públicos, na medida em que consolida e sintetiza o entendimento da Corte sobre os principais temas do cotidiano das Prefeituras paulistas.

Essa visão do controle externo técnico, 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 para o Prefeito, 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.

Procura-se, neste trabalho, privilegiar a abrangência de informações, sem a preocupação com o aprofundamento dos temas, já que de doutrina não se cuida, mas de sumário representativo dos aspectos que mais ocupam nossos trabalhos de orientação e fiscalização dos jurisdicionados.

Assim, do cumprimento dos mínimos constitucionais e dos preceitos de responsabilidade fiscal, aos cuidados com o almoxarifado, passando pelos repasses ao terceiro setor, subsídios e outros temas de grande interesse, a abrangência, se não exauriente, se pretende suficiente para garantir, da melhor forma possível, a boa gestão dos recursos públicos.

Tenhamos todos, administradores e controle externo, esse compromisso com a cidadania: faremos sempre o melhor de nossos esforços, para sermos dignos de confiança que em nós foi depositada pelos brasileiros de São Paulo.

Não é outro o intuito e o sentido desta publicação.

São Paulo, Fevereiro de 2012

Renato Martins Costa

Presidente

Índice

1. A ROTINA OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	9
1.1. O Tribunal de Contas na Legislação	9
1.2. Jurisdição.....	9
1.3. Composição	9
1.4. Localização Física.....	9
1.5. As Publicações no Diário Oficial do Estado e as Notificações Pessoais	10
1.6. A Página Eletrônica (www.tce.sp.gov.br)	10
1.7. As Súmulas	11
1.8. A Missão Pedagógica	11
1.9. Os Casos de Alerta	12
1.10. A Remessa Eletrônica de Registros Financeiros – O Projeto Audesp – Auditoria Eletrônica de Contas Públicas	12
2. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – PASSO ESSENCIAL NA BOA GESTÃO DO DINHEIRO PÚBLICO	13
2.1. O Plano Plurianual – PPA	13
2.2. A Lei De Diretrizes Orçamentárias – LDO	14
2.3. A Lei Orçamentária Anual – LOA.....	15
2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares.....	16
2.4. Recomendações do TCESP quanto ao Planejamento Orçamentário.....	17
3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL.....	18
3.1. Não Aplicação dos Mínimos Constitucionais da Educação	18
3.1.1. As glosas mais habituais na despesa educacional	20
3.1.2. Cautelas na gestão da despesa educacional.....	23
3.1.3. O Saldo Remanescente do Fundo do Ensino Fundamental – FUNDEF	23
3.2. Não Aplicação do Mínimo Constitucional da Saúde.....	23
3.2.1. Cautelas na Gestão da Despesa com Ações e Serviços de Saúde.....	25
3.3. O Déficit Orçamentário.....	25
3.3.1. Cautelas na Apuração do Resultado de Execução Orçamentária.....	26
3.3.2. Fórmula de Cálculo do Resultado da Execução Orçamentária	26
3.4. Insuficiente Pagamento de Precatórios Judiciais.....	27
3.4.1. O Regime Especial de Precatórios	27
3.4.2. Autarquias e Fundações no Regime Especial de Precatórios.....	27
3.4.3. O Regime Normal, Ordinário, de Pagamento de Precatórios Judiciais	28

3.4.4. A Contabilização dos Depósitos nas Contas Especiais do Tribunal de Justiça.....	28
3.5. Repasse Excessivo à Câmara dos Vereadores	28
3.5.1. A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores – A Receita Tributária Ampliada do Município.....	29
3.6. Falta de Repasse Previdenciário	30
3.7. Superação do Limite da Despesa de Pessoal.....	31
3.7.1. Fórmula de Apuração da Despesa de Pessoal	32
3.8. Incorreta Aplicação da Receita com Multas de Trânsito	32
4. AS VEDAÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO.....	33
4.1. Vedações Da Lei De Responsabilidade Fiscal	33
4.1.1. Não Cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal	33
4.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato (Art. 21, Parágrafo Único da LRF)	34
4.1.3. Empréstimos e Financiamentos.....	35
4.1.4. Superação dos Limites da Despesa de Pessoal e da Dívida Consolidada	35
4.2. Vedações da Lei Eleitoral (Lei Nº 9.504, de 1997).....	36
4.2.1. Revisão Geral da Remuneração dos Servidores	36
4.2.2. Despesas de Publicidade e Propaganda	36
4.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios.....	37
4.3. Vedação da Lei Nº 4.320, de 1964	38
5. Outras Recomendações de Gestão Financeira	38
5.1. Contratação de Pessoal por Tempo Determinado	38
5.2. Os Subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo – Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários.....	39
5.3. Cargos em Comissão	41
5.4. As Despesas Impróprias.....	41
5.5. A Transparência Fiscal	41
5.6. Licitações e Contratos	42
5.7. Cautelas Fiscais nos Contratos Relativos à Criação, Expansão ou Aprimoramento da Ação Governamental – Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal	43
5.8. As Dispensas Licitatórias por valor (Art. 24, I e II da Lei Nº. 8.666, de 1993)	44
5.9. Os Royalties.....	45
5.10. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.....	45
5.11. O Cálculo da Dívida Consolidada	45
5.12. Repasses a Entidades do Terceiro Setor.....	46
5.13. Convênios Firmados com a União e o Estado.....	47
5.14. O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FMCA.....	47
5.15. Tesouraria.....	49
5.16. Almojarifado.....	49
5.17. Bens de Caráter Permanente	49
5.18. Ordem Cronológica de Pagamentos	49
6. Bibliografia	49
7. Anexos	50

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 movimentação do dinheiro público no Governo do Estado e em 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 e fundos de previdência de servidores públicos.

1.3. COMPOSIÇÃO

Compreende dois órgãos colegiados e um singular:

- I. Tribunal Pleno;
- II. Primeira Câmara e Segunda Câmara;
- III. Conselheiro Julgador Singular.

1.4. LOCALIZAÇÃO FÍSICA

Além da sede, na capital paulista, o Tribunal de Contas, a partir da década de 80, desconcentrou-se em 18 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 e Adamantina.

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.

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)

Em janeiro de 2012, tal página contava com mais de nove milhões de acessos.

A grandeza desse número sinaliza esforço de aproximação com o universo jurisdicionado.

Em tal sítio eletrônico, tem-se o que segue:

- **PESQUISA** - informações relativas à jurisprudência, tramitação processual, consulta cidadã e relação de apenados.
- **SESSÕES** - pauta do Tribunal Pleno e das 1ª. e 2ª Câmaras.
- **A INSTITUIÇÃO** - informes sobre gestão estratégica, concursos, eventos, prestação de contas, licitações e relatório de atividades.
- **LEGISLAÇÃO E NORMAS** - inteiro teor da Lei Orgânica, Regimento Interno, Súmulas, Instruções e Legislação Estadual e Federal.
- **ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS** – programação de eventos para o público interno e externo.
- **AUDESP** – Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo, contendo diversos manuais, plano de contas, perguntas e respostas, o “*Fale Conosco*”, guia de cadastro de entidades, tabelas de escrituração contábil, roteiros contábeis e para transmissão de documentos.
- **PORTAL DO CIDADÃO** – números alusivos a receita e despesa dos municípios jurisdicionados; comparações médias de certas despesas; avaliações; alertas à vista de riscos fiscais; resultados de julgamentos e pareceres prévios. Para noticiar o Portal, foi emitido o seguinte Comunicado:

Comunicado SDG nº 02/2011

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA que se encontra à disposição dos cidadãos o instrumento de divulgação eletrônica “Portal do Cidadão”. Este trabalho vem aproximar os municípios jurisdicionados ao sistema já existente no Estado.

As informações de receitas e despesas encontram-se dispostas em linguagem adequado à compreensão de todos os cidadãos e são extraídas dos balancetes enviados mensalmente ao sistema AUDESP.

Registre-se que esta divulgação não desobriga as entidades municipais de atenderem às determinações no prazo e na forma contidas na Lei Complementar nº 131, de 2009.

As informações serão atualizadas mensalmente e para consultá-las acesse o endereço eletrônico www.portaldocidadao.tce.sp.gov.br.

SDG, 28 de janeiro de 2011.

*SÉRGIO CIQUERA ROSSI
Secretário–diretor geral*

1.7. AS SÚMULAS

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; encontram-se todas franquadas na página www.tce.sp.gov.br.

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 Casa 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 podem ser obtidos os seguintes manuais e cartilhas:

- *Financiamento das Ações e Serviços Públicos da Saúde;*
- *Aplicação de Recursos no Ensino;*
- *Remuneração dos Agentes Políticos Municipais;*
- *Repasses Públicos ao Terceiro Setor;*
- *Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Contratos de Parcerias Público-Privadas;*
- *Previdência Municipal;*
- *Os Cuidados do Prefeito com o Mandato;*
- *Orientações às Prefeituras Municipais;*
- *Orientações às Câmaras Municipais;*
- *Orientações às Autarquias Estaduais;*
- *Orientações às Fundações Estaduais;*
- *Orientações às Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas Municipais e Estaduais;*
- *Guia de orientação aos Membros do Conselho Municipal do CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social;*
- *Guia de orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde;*
- *Compêndio de Consultas, Deliberações e Súmulas;*
- *Contas Anuais do Governador – Balanço Geral do Estado.*

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.

1.10. A REMESSA ELETRÔNICA DE REGISTROS FINANCEIROS – O PROJETO AUDESP – *Auditoria Eletrônica de Contas Públicas*

Desde 2003, o Projeto AUDESP vem sendo desenvolvido junto com entidades municipais e empresas de desenvolvimento de softwares, já tendo vencido várias fases.

Com fundamento em normas legais, constitucionais e na boa técnica orçamentária, orientou o AUDESP quanto a conceitos e conteúdos das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Relativamente à execução do orçamento, padronizou-se estrutura de informações contábeis, com a finalidade de melhor integrar o planejamento e a execução operacional da lei orçamentária.

A partir de janeiro de 2009, com as Instruções nº 02/2008, aperfeiçoou-se a entrega eletrônica de documentos; entre eles as peças contábeis, de planejamento e as tabelas cadastrais.

O não encaminhamento sujeita o gestor às multas do artigo 104 da Lei Orgânica do Tribunal; caso a omissão se relacione aos relatórios fiscais² o dirigente pode ser responsabilizado sob a Lei de Crimes Fiscais (nº 10.028, de 2000), além de ficar o Município impedido de receber transferências voluntárias do Estado ou União e contratar operações de crédito.

A não fidedignidade dos dados remetidos é falha grave, tal qual se vê no seguinte Comunicado:

COMUNICADO SDG Nº 34/2009

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.

SDG, 27 de outubro de 2009.

*SÉRGIO CIQUERA ROSSI
Secretário-diretor geral*

² Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

Por fim, há de se enfatizar que o Projeto AUDESP venceu, em abril de 2011, a 7ª edição do Prêmio Mário Covas; *categoria Excelência em Gestão Pública*; isso, entre 239 projetos inscritos. Tal concurso visa promover boas práticas de gestão pública, que aprimorem a qualidade dos serviços ofertados à população.

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.

Quanto 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 pilas: 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.

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.*

2.1. O PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA é instrumento de médio prazo (4 anos), aprovado por lei de exclusiva iniciativa do Executivo.

Ao longo do quadriênio, pode essa lei ser alterada também por ação daquele Poder. É o que se denota do art.167, § 1º da Constituição:

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade

Conveniente essa possibilidade de modificação, na medida em que, no primeiro ano de gestão, convive o novo Prefeito com Plano Plurianual feito sob as prioridades do anterior mandatário.

Caso a Lei Orgânica Municipal não enuncie prazos de tramitação legislativa do PPA, valem os ditos na Constituição Estadual (*art. 174, § 9º, 1*):

- ***Até 15 de agosto do primeiro ano do mandato executivo:*** Prefeito envia projeto à Câmara dos Vereadores.
- ***Até o encerramento da sessão legislativa:*** Câmara dos Vereadores devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, donde se depreende que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

2.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

É a LDO um pré-orçamento detalhista; 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.

Ao longo da execução orçamentária, pode a lei de diretrizes ser alterada mediante projeto do Executivo. Conveniente essa possibilidade, vez que, no primeiro ano de gestão, convive o Prefeito com a LDO elaborada sob as prioridades do antecessor.

Desde que não previstos na Lei Orgânica Municipal, os prazos de apreciação legislativa serão os da Constituição do Estado de São Paulo (*art. 174, § 9º, 2*):

- **Até 30 de abril:** Prefeito envia o projeto à Câmara dos Vereadores;
- **Até o término do primeiro período da sessão legislativa** (meados de junho): Câmara devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, daqui se inferido que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

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:

COMUNICADO SDG n.º. 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:

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 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.

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 critérios 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 componham específica atividade programática.

SDG, 20 de abril de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário diretor geral

2.3. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

No cotidiano, no dia a dia da Administração, a LOA é a peça mais importante para que se concretizem as políticas públicas. Nunca é demais lembrar que, na área governamental, não se gasta um centavo sem a correspondente autorização orçamentária (art. 167, I e II da CF).

No curso de sua execução, a lei orçamentária pode ser alterada mediante os créditos adicionais, que assim se decompõem:

- *Suplementares*, destinados a reforçar dotação antes prevista;
- *Especiais*, destinados a criar dotação não antevista na lei de orçamento;
- *Extraordinários*, destinados a despesas urgentes e imprevistas.

Assim, descabe ao Prefeito alegar que seu antecessor não previu verba suficiente para as despesas mínimas (Educação, Saúde) ou, talvez, para os precatórios judiciais. Assim como se viu, a Lei nº. 4.320, de 1964, apresenta remédio para omissões na programação orçamentária (art. 40 a 46).

Desde que as leis orgânicas municipais omitam prazos de tramitação da LOA, os Municípios poderão se referenciar nos tempos dispostos na Constituição do Estado (art. 174, § 9º, 3):

- **Até 30 de setembro:** Prefeito envia projeto orçamentário à Câmara dos Vereadores;
- **Até o encerramento da sessão legislativa:** Câmara devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, donde se infere que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

Em sua missão pedagógica, este Tribunal sugere conteúdos que, segundo a lei e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei Orçamentária Anual. Eis o Comunicado 29/2010:

COMUNICADO SDG nº29, de 2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Quanto a este item: recomendação de moderada margem orçamentária para créditos suplementares, deve o leitor remeter-se aos comentários que se fará no próximo item desta Cartilha; o 2.3.1.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

SDG, 6 de agosto de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
Secretário diretor geral

2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado, recomendou-se percentual moderado de margem 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 5%. 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.

Ressalte-se que, no Comunicado, limitou-se este Tribunal ao campo da recomendação, jamais determinando o tal percentual não excessivo de modificação unilateral do orçamento. E nem poderia ser diferente, visto que, para isso, a Constituição (art. 165, § 8º) e a Lei nº 4.320 (art. 7º, I) não opõem qualquer teto, seja nominal ou percentual.

2.4. RECOMENDAÇÕES DO TCESP QUANTO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Corte recomendações como as que seguem:

- I. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.
- II. Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.
- III. Salutar que seja moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF).
- IV. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar municiada dos Anexos de metas e riscos fiscais (*art. 4º, § 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).
- V. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve evidenciar critérios objetivos para limitação de empenho, caso haja queda na receita estimada (*art. 4º, I, “b” da LRF*).
- VI. A Lei de Diretrizes Orçamentárias precisa enunciar objetivas condições para subvencionar entidades do terceiro setor (*art. 4º, I, “f” da LRF*).
- VII. A Lei Orçamentária Anual deve abranger todas as entidades públicas do Município, atendendo ao princípio orçamentário da unidade (*art. 165, § 5º, I da CF*).
- VIII. Oriundos da participação popular (art. 48, LRF), as obras e outros projetos devem se individualizar na Lei Orçamentária Anual, em específicas categorias programáticas.
- IX. A transposição, transferência e remanejamento devem estar precedidos de lei específica (art. 167, VI da CF).
- X. A Lei Orçamentária Anual precisa detalhar-se até o nível do elemento de despesa (*art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964*); aliás, foi isso objeto dos seguintes Comunicados:

COMUNICADO SDG N.º 20/2006

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em atendimento ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal Responsável, a discriminação da despesa na Lei do Orçamento deverá ser feita, no mínimo, por elementos econômicos, conforme determina o artigo 15 da Lei Federal n.º 4.320/64 e não até a modalidade de aplicação.

SDG, 23 de junho de 2006.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

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 -

2 -

4 - Ante a existência de passivos judiciais, a lei orçamentária individualizará a necessária dotação no elemento de despesa “Sentenças Judiciais”. Sem essa explícita previsão, o art. 100, § 6º da Constituição indica sequestro da quantia suficiente.

SDG, 3 de agosto de 2011

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

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 Fiscal³
10. Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)⁴
11. Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties.

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).

³ Vide comentários no item 4 deste Manual – As Vedações de Ano Eleitoral

⁴ Vide comentários no item 4 deste Manual – As Vedações de Ano Eleitoral

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 (FPM⁵, 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)⁶.

Esses 5% contam na aplicação do exercício anterior. Se assim não fosse, as Administrações que, junto ao FUNDEB, perdem dinheiro, não cumpririam os 25% do art. 212 da Constituição. Nesse sentido, aquela lei fez ressurgir o chamado *período adicional* ao exercício financeiro.⁷

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.

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.

⁷ 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).

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; 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 31.12.2012.... R\$ 1.000

(-) Pagamento de RP/Educação até 31.01.2013 R\$ 800

(=) Glosa de RP/Educação não pagos até 31.01.2013R\$ 200

- **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).

- **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

- **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).
- **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.
- **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, dispendo 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*).
- 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*).

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*

3.2. 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.

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 vinda 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 especial⁸, 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.

3.3. 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 déficit 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%.

⁸ Conforme Emenda Constitucional nº. 29, de 2000 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

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 n.º 4.320, de 1964.

Desse amparo monetário, há de ser excluídas as disponibilidades dos regimes próprios de previdência; tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do Município (*Lei n.º 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 n.º 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 n.º 4.320, de 1964*).
- d. Em face da Portaria Interministerial n.º 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 n.º 4.320, de 1964 e art. 18, § 2º da LRF*).

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 (ex.: folha de pagamento de dezembro, encargos patronais, 13º salário)	
(=) Resultado da Execução Orçamentária (superávit ou déficit)	

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.

3.4.1. O Regime Especial de Precatórios

Promulgada em 9 de dezembro de 2009, a Emenda 62 veio instituir nova sistemática de quitação de precatórios estaduais e municipais, o chamado regime especial.

Em síntese, reveste-se tal regime das seguintes peculiaridades:

- Mediante Decreto do Prefeito, fez-se opção por uma das duas alternativas de pagamento da mora judicial: *retenção mensal de 1% a 1,5% da receita corrente líquida (regime especial mensal) ou parcelamento em até 15 anos (regime especial anual)*.
- Depósitos em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça local, mesmo que trabalhista o requisitório.
- A utilização de não menos que 50% dos depósitos sob ordem cronológica de apresentação dos títulos judiciais.
- O uso de não mais que 50% mediante três possibilidades: a) *leilão de deságio*; b) *ordem crescente de valor*; c) *acordo em câmara local de conciliação*.
- Além dos credores alimentares, mais duas preferências: idosos e portadores de doenças graves.
- Redução do precatório em face de dívida que possa ter o credor junto ao devedor (encontro de contas).
- Aceitação de títulos judiciais na aquisição de imóveis públicos.
- Correção monetária e compensação da mora pelos índices da Caderneta de Poupança.

Essas novas regras estão sob comando dos Tribunais de Justiça, aos quais compete recepcionar os depósitos dos Municípios; reter o Imposto de Renda e as contribuições previdenciárias; descontar eventual dívida do credor junto ao devedor; realizar o pagamento segundo ordens de cronologia, preferência e opções locais; tudo isso, sem prejuízo daquelas Cortes alimentarem o sistema eletrônico de dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ⁹.

Registrada a inadimplência naquele sistema, os descumpridores são incluídos no CEDIN, o Cadastro Nacional de Inadimplentes, daí não podendo celebrar empréstimos e financiamentos, receber transferências voluntárias, além de sofrerem retenção de quotas no Fundo de Participação de Municípios – FPM.

De se atentar que o regime especial da Emenda 62 não alcança o requisitório de baixa monta. É o que vê na Resolução nº 115, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça¹⁰.

Então, sob o regime especial, deve o Município pagar o valor, mensal ou anual, pactuado no Decreto do Prefeito e mais os requisitórios de baixa monta.

3.4.2. Autarquias e Fundações no Regime Especial de Precatórios

A Emenda 62 alcança a Administração direta e mais as autarquias e fundações.

Entendiam alguns que, a partir da Emenda 62, a dívida judicial foi centralizada na Administração direta, devendo ser por esta toda paga.

⁹ Resolução CNJ nº 115, de 2010.

¹⁰ Art. 1º O Sistema de Gestão de Precatórios – SGP instituído no âmbito do Poder Judiciário e gerido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, tem por base banco de dados de caráter nacional, alimentado pelos Tribunais descritos nos incisos II a VII do Art. 92 da Constituição Federal, com as seguintes informações: § 5º O disposto no presente artigo não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor”.

Equívocada tal leitura; autarquias e fundações têm identidade jurídica própria, contando com orçamento e patrimônio individualizados; via de consequência, respondem por suas dívidas, quer contratuais ou judiciais.

Nesse passo, os pagamentos judiciais devem obedecer a **critério de proporcionalidade**, isto é, a participação individual nos depósitos globais acontece frente ao tamanho da dívida judicial da Prefeitura, das autarquias e das fundações; isso, sob qualquer opção escolhida (anual ou mensal).

3.4.3. O Regime Normal, Ordinário, de Pagamento de Precatórios Judiciais

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

Aqui se enquadram os Municípios que, em 9.12.2009, nada deviam a título judicial ou, em tal data, só contavam com requisitórios de baixa monta.

De fato, assim preceitua o item 1.2 da Ordem de Serviço 3/10, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“1.2. - Os Municípios, Autarquias, Universidades e Fundações Públicas, não submetidos ao regime especial **por não apresentarem mora em 09/12/2009, deverão cumprir o disposto no art. 100 da Constituição promovendo, até dezembro do ano subsequente, o depósito do total requisitado** devidamente atualizado, à disposição do TJSP, em conta bancária judicial junto ao Banco do Brasil.*

Além disso, retornam ao regime ordinário as Fazendas que já tenham cumprido o regime especial da Emenda 62, quer satisfazendo o parcelamento dos 15 anos ou quando o percentual sobre a RCL já representar cifra maior que o saldo devedor.

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*). É assim visto tal peça é apenas lembrete do TJ sobre precatórios que adentraram a 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.

3.4.4. 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 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 ¹¹. É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável à conta do Prefeito.

¹¹ § 2º do art. 29-A da Lei Maior.

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

De outro lado, a *Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP*, não é contribuição de melhoria¹²; deixa assim de compor a receita tributária, afastando-se da sobredita base de cálculo. Então, entra a CIDE, por força do art. 159 da CF, mas não a CIP, vez que esta não é tributo.

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

- *Dívida ativa tributária;*
- *Multa e juros por impostos atrasados;*

12 Conforme Portaria SOF/STN nº. 163, de 2001

- *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 ¹³, 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 dinheiros 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.

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.

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

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.

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:

¹³ Portaria Interministerial nº. 163, de 2001.

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 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

3.7. 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 de quatro em quatro meses; 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).

Nesse diapasão, afigura-se mais um motivo de parecer desfavorável: a não-recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato¹⁴, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal.

¹⁴ 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:

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA NOS 12 ÚLTIMOS MESES (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	
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)	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º, LRF) (II)	
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial	
Despesas de Exercícios Anteriores	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (*)	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) – (II)	

(*) 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 seguintes¹⁵.

¹⁵ De fato, um dos principais consultores legislativos no processo de discussão da LRF, o Prof. Wéder 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).

- 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.
- 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 dezembro¹⁶, 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 pública¹⁷.

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, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho¹⁸ e de rigorosa planificação de caixa¹⁹

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 n.º 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);

¹⁶ Ex.: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais.

¹⁷ 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.**

¹⁸ Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁹ art. 8º da LRF e art. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 1964.

- 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 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 ²⁰.

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).

²⁰ 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 não superem um dos dois valores; o que for menor: a) média dos 3 últimos exercícios; b) dispêndio feito no ano imediatamente anterior:

Art. 73. São proibidas:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

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:

.....

.....

4- 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

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.

4.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

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 reprimendas 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 comprovação de 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 ($6\% \times 0,95 = 5,7\%$)²¹.

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); 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.

²¹ Parágrafo único, art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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 Corte²²; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (*art. 33, III, "c" da Lei Orgânica*). De mais a mais, deve o Responsável desenvolver, 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 apreciação²³.

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).*
- *Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição.*
- *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).*
- *Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.*
- *Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.*
- *Gastos excessivos com telefonia celular.*
- *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.*
- *Festas de confraternização dos funcionários públicos.*
- *Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.*

5.5. A TRANSPARÊNCIA FISCAL

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

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.

²² Balanços do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem assim das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

²³ Governador: 60 dias após o recebimento da conta; Prefeitos: até o final do ano seguinte ao do recebimento da conta.

- (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.

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;
- 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;
- 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).

Há de se atentar, também que, contratos de maior vulto devem ser remetidos para análise mais detalhada desta Corte:

Comunicado SDG nº 01/2012

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA a todos os órgãos jurisdicionados que, em decorrência da correção anual pela variação da UFESP, e consoante previsto nas Instruções nºs 01 e 02/2008, os valores atualizados de remessa de ajustes a esta Corte, vigentes para o exercício de 2012, são os seguintes: R\$ 3.491.000,00 para os contratos ou atos jurídicos análogos de obras e serviços de engenharia e R\$ 1.746.000,00 para os de compras e demais serviços, bem como para os contratos de gestão, termos de parceria e convênios.

SDG, 09 de janeiro de 2012

SÉRGIO DE CASTRO JR.

Secretário-diretor geral substituto

Data de Publicação:

10/01/2012

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 despesa²⁴ faça certas anotações no processo que abriga a licitação ou contratação direta (*dispensa/inexigibilidade*); são elas²⁵:

- *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 anteriores. 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”*).

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 fiscais²⁶ ou recibos de serviços*);
- 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*).

²⁴ Nos moldes do Decreto-lei nº 200, de 1967 (art. 80, § 1º), 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.

²⁵ Vide modelo no Anexo 1 deste Manual.

²⁶ 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.

5.9. OS ROYALTIES

Em virtude da exploração local de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, os Estados e os Municípios recebem compensação financeira enviada pela União; é a receita de transferência chamada “*Royalty*” (código 1721.22.00 da classificação padronizada da receita pública).

No respectivo controle, deve o Município observar o que segue:

- Os Royalties devem ser movimentados, única e tão somente, em conta bancária vinculada.
- Em nível de **objeto do gasto**, os Royalties não podem financiar despesas de pessoal; tampouco as que digam respeito a serviço da dívida (*principal, juros e outros encargos*), a menos que, neste caso, estejam sendo pagos débitos junto ao Governo Federal (art. 8º da Lei nº. 7.990, de 1989).
- Em nível de **programa de governo**, os Royalties do Petróleo e Gás Natural só podem custear ações relacionadas à *energia; pavimentação de rodovias; abastecimento e tratamento de água; irrigação; proteção ao meio ambiente e saneamento básico*. É bem isso o que determina o art. 24 do Decreto Federal nº. 1, de 1991.
- Contudo, há aqui de se ressaltar que, para o outro tipo de Royalty, o dos *Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica*, inexistente a sobredita vinculação programática, devendo apenas evitar-se que os recursos banquem despesa de pessoal e as relativas ao serviço da dívida (principal e juros).

5.10. A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE

Conforme o art. 1º - A e 1º - B da Lei n.º 10.336, de 2001, Estados e Municípios aplicarão referida contribuição em “*programas de infra-estrutura de transporte*”.

Conforme o art. 6º da Lei n.º 10.636, de 2002, esses programas têm como objetivos essenciais:

- A redução do consumo de combustíveis automotivos;
- O atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens;
- A segurança e o conforto dos usuários;
- A diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo;
- A melhoria da qualidade de vida da população;
- A redução das deseconomias dos centros urbanos e
- A menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Assim, trata-se de outro recurso a ser aplicado exclusivamente no objeto da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorre o ingresso (*parágrafo único, art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).

5.11. 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.

5.12. 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 n.º. 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”;
- entidades 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 recebimentos de auxílios, subvenções ou contribuições do Estado ou dos Municípios até que regularizem sua situação perante este Tribunal:

SDG, 1º de setembro de 2011

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

5.13. 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 chamadas 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)”.

5.14. O FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FMCA

Assim como os outros fundos especiais²⁷, 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).

²⁷ Art. 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 1964

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, devem 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:

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

Secretario-diretor geral

5.15. 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.

5.16. 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.

5.17. 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.

5.18. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

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

6. 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.
- 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.
- 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

7. ANEXOS

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 Plurianual 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:

Valor da despesa no 1º exercício.....R\$

Impacto % sobre O Orçamento do 1º exercício%

Impacto % sobre o Caixa do 1º exercício.....%

Valor da despesa no 2º exercício.... R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 2º exercício.....%

Impacto % sobre o Caixa do 2º exercício.....%

Valor da despesa no 3º exercício...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

PROJETO GRÁFICO GUEN YOKOYAMA
EDITORAÇÃO GRÁFICA TERESA LUCINDA FERREIRA DE ANDRADE
REIMPRESSÃO E ACABAMENTO DESTA GRÁFICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
EDIÇÃO DE SÃO PAULO

FORMATO 21,0 X 26,5 CM
TIPOLOGIA DIN 1451 STD, PERPETUA E UTOPIA
PAPEL MIOLO OFFSET 75 G/M²
CAPA CARTÃO 180 G/M²
NÚMERO DE PÁGINAS 52
TIRAGEM 1500

