

**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 13/11/2019**

**PEDIDO DE REEXAME**

(GCDR-49)

**50** - TC-007737.989.19-4 (ref. TC-004309.989.16-8)

**Município:** Mococa.

**Prefeito(s):** Maria Edna Gomes Maziero.

**Exercício:** 2016.

**Requerente(s):** Maria Edna Gomes Maziero – Ex-Prefeita.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 11-09-18, publicado no D.O.E. 01-02-19.

**Advogado(s):** Marcelo Torres Freitas (OAB/SP nº 131.543).

**Procurador(es) de Contas:** João Paulo Giordano Fontes.

**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-II.

**Sustentação oral proferida em sessão de 06-11-19.**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. REEXAME. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2016. PARECER DESFAVORÁVEL. DÉFICIT FINANCEIRO. SUCESSIVOS DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS. DÍVIDA DE CURTO. ILIQUIDEZ. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. INSUFICIÊNCIA NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E ENCARGOS SOCIAIS. DESPESAS DE PESSOAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE LEGAL. APLICAÇÃO PARCIAL DO FUNDEB. GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. AFASTAMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INOCORRÊNCIA DE NOVA DESPESA. DESPROVIMENTO.**

**1. RELATÓRIO**

1.1. Em sessão de 11/09/2018, a Segunda Câmara<sup>1</sup> emitiu Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas de 2016 da **PREFEITURA DE MOCOCA**, Prefeita Sra. Maria Edna Gomes Maziero.

Para assim concluir, o colegiado considerou as seguintes falhas:

(1) **Finanças municipais:** elevado déficit financeiro decorrente de

---

<sup>1</sup> Eventos 93 e 101 do Processo Principal (TC-4309.989.16-8). Conselheiro Dimas Ramalho, Relator, Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo.

sucessivos déficits orçamentários, a despeito do aumento da Receita Corrente Líquida; liquidez da dívida de curto prazo; aumento da dívida de longo prazo; incremento da dívida ativa sem adoção de providências para sua cobrança; elevado patamar de alterações orçamentárias.

- (2) **Despesa de pessoal:** superação do limite de 90% do art. 59, §1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que fossem observadas as vedações do art. 22, incisos IV e V da mesma lei, devido a contratações por tempo determinado sem que houvesse aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança;
- (3) **Restrições do último ano de mandato:** ausência de disponibilidade de valores suficientes à cobertura das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício; empenho de mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato; e gastos de publicidade acima do limite legal;
- (4) **Ensino:** não aplicação integral dos recursos do FUNDEB e impropriedades na gestão educacional;
- (5) **Encargos sociais:** recolhimento parcial de encargos sociais sem que tenha havido parcelamento dos mesmos;
- (6) **Precatórios:** pagamento insuficiente dos passivos judiciais.

No Parecer constaram, ainda, recomendações e determinações à Prefeitura.

**1.2.** Inconformada, a Sra. Maria Edna Gomes Maziero (ex-Prefeita) interpôs **Pedido de Reexame** (Evento 1) pleiteando emissão de novo Parecer, agora no sentido da aprovação das contas de 2016.

Preliminarmente, alega que o cumprimento dos itens de relevância, quais sejam, aplicação em ensino e saúde<sup>2</sup>, deveriam ser considerados na análise meritória.

Afirma também que os resultados negativos obtidos em 2016

---

<sup>2</sup> Investimento na Saúde: 28,85% / Investimento na Educação: 30,81%.

foram decorrentes de frustração de receitas oriundas de transferências dos Governos Federal e Estadual, portanto independentes da vontade do gestor municipal, mencionando que a recessão econômica prejudicou a maioria dos municípios brasileiros.

Segundo a Recorrente, a mera existência de déficit orçamentário não é determinante para a emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Quanto às alterações orçamentárias, informou que foram amparadas na Lei Orçamentária Anual e visaram cobrir despesas não previstas inicialmente.

Narra que a dívida de curto prazo decorre do resultado orçamentário do período, o qual, por sua vez, foi gerado pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais, concluindo se tratar de falha passível de ser relevada. O aumento da dívida de longo prazo, por sua vez, teria se dado em razão do aumento da dívida junto ao INSS. Sobre as despesas de pessoal acima do limite legal, pugna pela sua desconsideração, vez que insuficiente para fulminar as contas.

Com relação à insuficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB, alegou que empenhou 100% dos recursos, sendo que a redução do percentual se deu por ação da Fiscalização, alheia à sua vontade.

Sustenta que está realizando os pagamentos de precatórios conforme o pactuado no Acordo firmado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Já em matéria de encargos sociais, alega que a Municipalidade possui acordos de parcelamento de débitos previdenciários e dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Informa que não se silenciou com relação à Dívida Ativa, tendo publicado sistematicamente nos órgãos de imprensa do Município avisos para os contribuintes recolherem seus tributos, bem como enviado notificações àqueles inadimplentes. Alega ainda que os custos de cobrança são superiores ao valor daqueles tributos de pequena monta, razão pela qual ajuíza ações de

execução fiscal a cada quatro anos. E editou leis autorizando o parcelamento dos débitos tributários.

Argumenta que devem ser excluídas do cômputo das despesas apuradas para efeitos do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal aquelas cujas obrigações tenham sido contraídas antes do início do segundo quadrimestre de 2016 (01/05/2016). Para a caracterização da conduta vedada por tal dispositivo, afirma a Recorrente, é necessária a contração de nova obrigação, sendo insuficiente a existência de saldo financeiro negativo. Ainda, alegou que o empenhamento de duodécimo da despesa no último mês de mandato pode ser alçada ao campo das recomendações.

Sobre os gastos com publicidade institucional em descompasso com a legislação, afirma que resultam da classificação incorreta do Município, alegando, subsidiariamente, que a falha pode ser relevada.

No mais, impugnou os diversos pontos que foram objeto de recomendações e determinações por esta Corte e ressaltou a ausência de má-fé do gestor público.

**1.3.** As **Assessorias Técnicas**, endossadas pela **Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)**, manifestaram-se pelo conhecimento e **desprovimento** do pedido de Reexame, mantendo-se o Parecer Desfavorável (Evento 23).

**1.4.** O **Ministério Público de Contas (MPC)**, da mesma forma, entendeu que os argumentos não tiveram força para afastar o juízo desfavorável às contas. Concluiu pelo conhecimento e **desprovimento** do pedido de reexame (Evento 29).

**É o relatório.**

## **2. VOTO PRELIMINAR**

### **2.1. Pedido de Reexame em termos, ~~dele~~ **conheço**.**

## **3. VOTO DE MÉRITO**

Analisei as razões de defesa, bem como os dados da gestão municipal, e verifico que o recurso não merece provimento.

Em primeiro lugar, destaco que a aplicação dos mínimos constitucionais e legais em áreas essenciais como ensino e saúde, bem como o atendimento ao limite de despesa de pessoal, constituem obrigações do gestor municipal como executor do orçamento.

Também é responsabilidade do chefe do Executivo garantir a prestação dos serviços públicos com qualidade, sem descuidar do equilíbrio entre as receitas e despesas do Município, sendo certo que o “excesso” de investimento em Ensino ou Saúde não pode ser descontado do resultado da execução orçamentária, porque dela é parte indissociável.

Igualmente, a crise econômica que atinge o país, por mais que tenha consequências nas finanças dos órgãos públicos, não pode servir de justificativa para os resultados negativos obtidos pela Administração, que deveria ter promovido esforços no contingenciamento de despesas, sobretudo as não obrigatórias e adiáveis.

Assim, verifico que os três déficits orçamentários da gestão<sup>3</sup>, contribuíram para elevação da dívida Municipal. Frise-se que durante o ano de 2016 o Tribunal de Contas emitiu 05 (cinco) alertas sobre o excesso de gastos frente à arrecadação, porém não foi demonstrada adoção de medidas capazes de reverter o déficit do gasto público.

O fato de este Tribunal já ter alçado ao campo das

---

<sup>3</sup> 2013 – 1,47%; 2015 – 5,91%%; 2016 – 7,34%.

recomendações déficits orçamentários em percentuais superiores quando analisou contas de outras Prefeituras não implica, automaticamente, emissão de juízo favorável à aprovação das contas no presente caso. Isto porque os déficits financeiros nos quatros anos do mandato evidencia situação de desequilíbrio nas contas públicas.

Nesse ponto, importante destacar o histórico da gestão 2013-2016. A liquidez financeira de R\$ 3.053.139,05<sup>4</sup>, registrada no início da gestão, em 31/12/2012, passou para uma iliquidez de R\$ 33.262.867,66 em 31/12/2016<sup>5</sup>.

Nesse mesmo sentido, o Município dispunha de R\$ 0,26 disponível para cada R\$ 1,00 exigível, bem como o aumento da dívida de longo prazo em 10,09% em relação aos valores verificados no exercício anterior.

Destaco que os resultados negativos foram obtidos a despeito do aumento da Receita Corrente Líquida, que passou de R\$ 145.132.104,47 em 2015<sup>6</sup> para R\$ 152.242.068,87 em 2016<sup>7</sup>. Portanto, não é possível relacionar os resultados negativos com queda na arrecadação.

Mesmo se encontrando nesse cenário, houve crescimento da Dívida Ativa, que aumentou R\$ 17.769.070,38 ao final de dois exercícios financeiros. E não há nos autos comprovação de medidas de cobrança (notificações de contribuintes, execuções fiscais, etc.), assim como estudos e/ou cálculos que os custos das execuções superam o valor da cobrança.

Igualmente elevado o patamar de alterações orçamentárias. Não se trata de uma questão de falta de embasamento legal, mas sim de fragilidade do planejamento financeiro concebido, tendo em vista que o percentual de alterações atingiu 18,78% da despesa fixada no início do exercício.

---

<sup>4</sup> TC-001931/26/12.

<sup>5</sup> Evento 49.56, fls. 06 do Processo Principal (TC-004309.989.16-8).

<sup>6</sup> TC-002564/026/15.

<sup>7</sup> Evento 49.56, fls. 04 do Processo Principal (TC-004309.989.16-8).



Quanto às despesas de pessoal, o Executivo Municipal foi alertado 04 (quatro) vezes quanto à superação de 90% previsto no art. 59, §1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que houvesse recondução ao limite prudencial. Além disso, constatou-se a contratação de servidores por tempo determinado sem que houvesse aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e a contratação de horas extras, o que caracteriza afronta expresso às vedações legais contidas no art. 22, incisos IV e V da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Recorrente afirma que a insuficiência da aplicação dos recursos do FUNDEB se deu por circunstâncias alheias a sua vontade. O que ocorreu, na verdade, foi a retificação do percentual a partir das glosas da Fiscalização, que excluíram do cômputo os restos a pagar não pagos até 31/03/2017, e concluindo que não houve utilização da totalidade dos recursos (94,28%), a despeito do disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Somam-se a isso as diversas deficiências constatadas na gestão educacional, tais como o déficit de vagas, falhas do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, extrapolação do limite máximo de alunos por sala, entre outras, as quais não foram impugnadas especificamente nas razões recursais.

Pretendendo ver afastada a irregularidade relativa à insuficiência de pagamento de precatórios, sustenta que está quitando seus débitos de acordo com as determinações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Porém, constatou-se justamente o contrário: o Município não depositou as parcelas referentes ao exercício de 2016, falha esta reincidente.

Com relação ao recolhimento parcial dos encargos sociais, a existência de acordos de parcelamento não é suficiente, por si só, para afastar a irregularidade. Tal como constou na decisão combatida, a esta análise deve ser realizada *“sempre tomando o cuidado de analisar as peculiaridades de cada caso concreto e verificar o efetivo impacto nas finanças do Município”*.

E, no presente caso, a Prefeitura Municipal de Mococa deixou de

recolher aos cofres da Previdência Social o equivalente a R\$ 11.097.860,84, além do recolhimento de R\$ 312.496,31 em juros e multas, devido a recolhimentos intempestivos, onerando os orçamentos futuros.

Como bem lembrou a Assessoria Técnico-Jurídica (evento 23), tais falhas foram objeto de apontamento e recomendação no relatório e Parecer das contas de 2015<sup>8</sup>, o que não foi suficiente para a Municipalidade deixar de incidir em tal conduta. E, acrescento: a insuficiência no recolhimento de encargos sociais voltou a constar como apontamento nos Relatórios da Fiscalização nos exercícios de 2017<sup>9</sup> e 2018<sup>10</sup>.

Com razão o pleito da Recorrente de ver afastado o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já é de conhecimento de todos deste Tribunal minha posição no sentido de que a inobservância deste dispositivo legal exige a contração de obrigação nova pela Prefeitura, não podendo se fundar exclusivamente na existência de saldo financeiro negativo. Por tabela, afasto também o descumprimento do art. 59, §1º da Lei nº 4.320/64, pois atendido o disposto na Lei Fiscal, de abrangência mais ampla.

Não tem a mesma sorte o excesso de gastos com publicidade institucional no último ano de mandato, pois a Apelante não trouxe aos autos documentos comprovando o suposto equívoco na classificação das despesas.

Por fim, destaco que a análise das contas de Prefeituras realizada por este Tribunal leva em consideração o histórico da gestão, as peculiaridades das contas de cada Município, as recomendações dos Pareceres anteriores e sua observância pela gestão responsável. Logo, não se pode atender ao pleito do Recorrente de aplicação mecânica das soluções adotadas em casos que trataram de quantitativos semelhantes à resolução do presente, cujas falhas,

---

<sup>8</sup> TC-002564/026/15

<sup>9</sup> TC-006787.989.16.

<sup>10</sup> TC-004544.989.18.



quando analisadas em conjunto, revelam o descontrole das finanças municipais.

Assim, diante do exposto e do que consta dos autos, acolhendo unânimes manifestações das Assessorias Técnicas, Chefia da ATJ e MPC, **VOTO PELO DESPROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME**, mantendo-se o Parecer Prévio **desfavorável** à aprovação das contas da **Prefeitura Municipal de Mococa**, exercício de 2016, apenas afastando das causas de decidir a ofensa aos art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 59, §1º da Lei 4.320/64.

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**