

## Orientações Interpretativas - MPCSP

(ATO Nº 016/2023-CP, de 05 de abril de 2023, DOE de 25/11/2023)

### **Código 01 (Licitações e Contratos)**

OI 01.36. Uniforme e material escolar

### **Código 02 (Contas de Prefeituras Municipais)**

#### **Gestão Fiscal**

- OI 02.01. Alterações orçamentárias
- OI 02.02. Déficit orçamentário
- OI 02.03. Falta de liquidez
- OI 02.04. Encargos intempestivos
- OI 02.05. Precatórios
- OI 02.06. Requisitórios de baixa monta

#### **Responsabilidades do gestor**

- OI 02.07. Duodécimos
- OI 02.08. Empenho no último mês de mandato
- OI 02.09. Artigo 42 LRF
- OI 02.10. Aumento de pessoal nos últimos 180 dias

#### **Gastos obrigatórios**

- OI 02.11. Ensino 25%
- OI 02.12. Fundeb
- OI 02.13. Fundeb magistério
- OI 02.14. Saúde 15%
- OI 02.15. Investimentos em saúde e ensino

#### **Violação das diretrizes do TCESP**

- OI 02.16. Reincidência
- OI 02.17. Baixo IEG-M
- OI 02.18. Sistema Audesp



## **CÓDIGO 01 (Licitações e Contratos)**

**OI-MPC/SP nº 01.36:** Nas licitações destinadas à contratação anual de uniforme e material escolar, não se admite utilização do sistema de registro de preços.

## **CÓDIGO 02 (Contas de Prefeituras Municipais)**

### **Gestão fiscal**

**OI-MPC/SP nº 02.01:** Concorre para emissão de parecer desfavorável realizar excessivas alterações orçamentárias, na medida em que sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. PARECER DESFAVORÁVEL. DESEQUILÍBRIO FISCAL. ELEVADO DÉFICIT FINANCEIRO. BAIXO ÍNDICE DE LIQUIDEZ IMEDIATA. EXCESSIVAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. REEXAME CONHECIDO E NÃO PROVIDO.*

*[...]*

*No mérito, observo que motivou a emissão de Parecer Desfavorável o desequilíbrio fiscal, com acentuado déficit financeiro e conseqüente diminuto índice de liquidez imediata (0,26). Reforçou, também, a reprovação das contas o excesso de alterações orçamentárias (45,83%).*

*Do Relatório de Fiscalização das contas do exercício de 2019 constata-se que a execução orçamentária foi deficitária em 1,45% (R\$ 286.124,22), tendo a Administração Municipal efetuado excessivas alterações orçamentárias que corresponderam a 45,83% das despesas inicialmente fixadas, descaracterizando a Lei Orçamentária Anual e acentuando o desequilíbrio fiscal das contas de Murutinga do Sul. (grifos nossos).*

*[...]*

*Diante do exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ e d. MPC, voto no sentido do NÃO PROVIMENTO do Pedido de Reexame protocolado em face*



*da apreciação das contas da Prefeitura Municipal de Murutinga do Sul, relativas ao exercício de 2019, mantendo-se o Parecer Desfavorável em todos os seus termos.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-12723.989.21-6, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 09.03.2022).

**OI-MPC/SP nº 02.02:** Concorre para emissão de parecer desfavorável o resultado negativo da execução orçamentária apurado no encerramento do exercício, salvo se amparado por superávit financeiro do exercício anterior, uma vez que denota inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal.

Consoante dispõe o manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais”, editado pelo TCE/SP em 2021 (disponível no endereço eletrônico [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual\\_GestaoFinancera\\_TCE/Manual\\_GestaoFinancera\\_TCE\\_2021.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual_GestaoFinancera_TCE/Manual_GestaoFinancera_TCE/Manual_GestaoFinancera_TCE_2021.pdf)), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo, eis que permite verificar a oscilação da dívida de curto prazo (déficit financeiro), a que mais pesa nas finanças municipais.

No que toca ao tratamento conferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo à matéria, referido manual registra:

*O déficit orçamentário tem sido causa costumeira de pareceres desfavoráveis, confira-se a jurisprudência da Casa. É imperdoável quando decorrente de anulação ou cancelamentos de empenhos liquidados que resultam, na maioria das vezes, em superávits que ofendem o princípio da evidenciação das contas.*

Nesse sentido, é farta a jurisprudência da Corte de Contas paulista, a exemplo dos julgados a seguir colacionados:

*O principal e mais relevante fundamento para a reprovação das Contas, o desequilíbrio fiscal, assim fora considerado no voto recorrido:*

*No aspecto contábil, foi observado déficit orçamentário de 1,81% (R\$ 1.519.816,39), sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior. Aliás,*



*o orçamento deficitário contribuiu para agravar ainda mais o resultado financeiro negativo advindo do exercício anterior, que atingiu a monta de R\$ 9.084.818,38, representando aproximadamente 39 dias de arrecadação, frente à RCL de R\$ 82.051.507,03. Esse resultado compromete a aprovação das Contas, em consonância com pacífica jurisprudência desta Corte, pelo potencial de afetar exercício futuro e contribuir para o desequilíbrio fiscal.*

[...]

*Cumprе ressaltar que, além dos déficits orçamentário e financeiro, verificou-se elevação da dívida de curto prazo (16,19%) e ausência de liquidez face aos compromissos imediatos (índice de liquidez imediata de 0,56).*

[...]

*Ademais, como bem delineado no voto condutor, não se pode ignorar que a análise pauta-se pelo princípio da anualidade das Contas. A reprovação recaiu, portanto, nos resultados negativos do exercício desprovidos da comprovação de medidas contingenciadoras, conjunto de falhas que ofendem, como já observado, as regras de responsabilidade da gestão fiscal (arts. 1º, § 1º e 9º da LRF).*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 16232.989.21-0, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 27.04.2022).*

*No mais, conforme constou do voto combatido, o resultado orçamentário, embora em patamar tolerável, não apresentou suporte, ou seja, a existência de cobertura financeira do exercício anterior, e o déficit financeiro representa mais de 2 meses da Receita Corrente Líquida.*

*Esses resultados, aliados à insuficiência de recursos para pagamento das obrigações de curto prazo e às alterações orçamentárias, levam a municipalidade a comprometer o orçamento do exercício seguinte.*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 5240.989.22-8, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 05.10.2022).*

**OI-MPC/SP nº 02.03:** Concorre para emissão de parecer desfavorável a ausência de liquidez financeira, decorrente de resultado financeiro negativo, eis que revela incapacidade de honrar os compromissos de curto prazo, descontrola esse que vai de encontro às disposições legais que exigem equilíbrio nas contas públicas.



Inteligência dos artigos 1º, § 1º, e 4º, I, “a”, da Lei Complementar nº 101/2000, c/c artigo 48 da Lei 4.320/1964:

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT FINANCEIRO. ILIQUIDEZ. FALTA DE PAGAMENTO DE APORTE PREVIDENCIÁRIO. RAZÕES REPETIDAS E INSUFICIENTES QUE NÃO MOTIVAM REVERSÃO DO PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL. DESPROVIMENTO.*

*Cuida-se do PEDIDO DE REEXAME interposto pela PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁLVARO DE CARVALHO, ante a r. decisão da C. Primeira que emitiu parecer prévio desfavorável às contas do Prefeito no exercício de 2019, senhor Cícero Martins dos Santos, em razão do déficit financeiro ([-] R\$ 3.512.188,62) superior a um mês da arrecadação do exercício (77 dias), da expressiva iliquidez (0,54) e da pendência de recolhimento do aporte devido à Previdência Municipal (R\$ 520.651,54).*

*[...]*

*Destarte, persiste a baixa financeira aproximada a 77 (setenta e sete) dias da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$ 3.512.188,62), além da expressiva insolvência frente à dívida fluante (Liquidez Imediata = 0,54), notadamente por substancial parcela de inscrições em restos a pagar processados (R\$ 3.182.400,75), sem que as razões de apelo revelem tempestivas medidas de reequilíbrio entre receitas e despesas para o efetivo ajustamento das Finanças, tendo em conta, ainda, que o desalinho vem comprometendo os demonstrativos municipais desde a competência de 2014 .*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-18257.989.21-0, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 13.04.2022).*

*Diante desses números, o déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar, em 11,64%, o déficit financeiro retificado do exercício anterior, implicando, por conseguinte, em comprometimento tanto à atual como à futura agenda de programas governamentais, já que esse valor corresponde a mais de 30 dias da RCL o que, nos termos da jurisprudência desta Corte, desabona contas Municipais.*



*Cabe registrar, sobre o assunto, que embora a administração tenha decretado estado de calamidade pública por conta da pandemia COVID-19, a fiscalização anotou que os recursos estaduais e federais recebidos foram superiores às despesas empenhadas, revelando que tais gastos não influenciaram no resultado orçamentário deficitário.*

*Assim, a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, §1º, da LRF, cuja situação se agrava tendo em vista que este Tribunal emitiu 7 (sete) alertas ao Poder Executivo sobre o descompasso entre receitas e despesas e nenhuma providência eficaz foi adotada, nem sequer houve o contingenciamento das despesas, como determina o artigo 9º da mesma Lei Fiscal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3189.989.20-5, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 16.08.2022).

**OI-MPC/SP nº 02.04:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a ausência de recolhimento tempestivo dos encargos sociais, uma vez que a insuficiência ou o atraso dos pagamentos aumenta a dívida municipal, onera os cofres públicos e implica sanções aos municípios, razão pela qual parcelamentos, ainda que iniciados no próprio exercício, não solvem o desacerto.

Deixar de honrar os compromissos a que o gestor sabidamente estava obrigado impacta diretamente nas contas do ente municipal, acarretando assunção de despesas com multas e juros que poderiam ser evitadas.

Especificamente no tocante à falta de repasse aos órgãos previdenciários, tal prática prejudica o equilíbrio financeiro do regime de previdência e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, traduz-se em conduta tipificada como crime (apropriação indébita previdenciária - artigo 168-A do Código Penal).

Cumpra registrar que parcelamentos de tais débitos, mesmo que encetados no exercício de competência, ainda que configure medida administrativa voltada a reorganizar a



gestão, não afasta a ocorrência, eis que representam ofensa ao princípio da anualidade e contribuem para o aumento da dívida de longo prazo:

*A decisão recorrida censurou a falta de pagamento de parte dos encargos sociais incidentes no período, pois a Administração recolheu a menor as competências de abril a novembro de 2019, deixando de quitar o valor total de R\$ 626.164,66, incluído em acordo de parcelamento firmado ao final do exercício.*

*Por sua vez, o apelante argumenta que o inadimplemento, decorrente de diminuição na receita municipal, teria sido regularizado mediante celebração de ajuste para pagamento fracionado, o qual foi devidamente cumprido no exercício subsequente (2020), que se encerrou com superávits orçamentário e financeiro.*

*Assim, as razões recursais apenas confirmam a ocorrência das irregularidades que fundamentaram o aresto combatido, pois, diante da queda na arrecadação, o responsável aduz ter priorizado outros dispêndios em detrimento da quitação das obrigações previdenciárias. Ocorre que, conforme ressaltou o d. Ministério Público, encargos sociais são despesas obrigatórias, que não se encontram no âmbito da discricionariedade dos gestores.*

*Ademais, face à alegação do recorrente no sentido de que o parcelamento em questão não prejudicou o equilíbrio atuarial do Instituto de Previdência, por terem sido aplicados juros e correção monetária sobre as prestações devidas, cabe lembrar que tais encargos geraram ônus aos cofres do Executivo municipal [...].*

*Por fim, consoante destacou o voto condutor da decisão combatida, a falta de recolhimento de encargos sociais, com posterior parcelamento dos respectivos débitos, é prática reincidente na Administração local, devedora de dois acordos celebrados junto ao INSS e oito firmados com o RPPS. Tal cenário demonstra expressivo endividamento da Prefeitura, cuja dívida fundada é constituída, majoritariamente, de contribuições sociais não pagas no tempo devido, atingindo 28,66% da Receita Corrente Líquida do período (R\$ 34.578.196,17 - RCL / R\$ 9.911.576,17 - dívida previdenciária), com potencial para comprometer os orçamentos futuros, a higidez do Regime Próprio de Previdência Social e o pagamento dos benefícios dos servidores municipais.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-5298.989.22-9, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 14.09.2022).



Impende destacar, ainda, que o recolhimento parcial de encargos previdenciários em razão da realização de compensações não autorizadas judicialmente, ou sem anuência da Receita Federal, pode, igualmente, ensejar a emissão de parecer desfavorável, uma vez que, caso sejam consideradas indevidas (ainda que parcialmente), terão desencadeado prejuízos ao erário, tendo em vista o endividamento por falta do tempestivo recolhimento das contribuições devidas, com a incidência de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos:

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.*

*Compensações Previdenciárias R\$ 4.160.828,91, Encargos em atraso de juros e multas no valor R\$ 172.205,64 e pagamento de Horas Extras R\$ 1.677.388,13. Razões não acolhidas. Pedido de reexame conhecido e não provido. Manutenção do parecer desfavorável.*

*[...]*

*Sobre as compensações previdenciárias, as justificativas da defesa não podem ser aceitas, uma vez elas ocorrem de forma unilateral e direta, por intermédio de seus próprios servidores, sem expressa autorização da Receita Federal.*

*Como bem frisou o MPC em sua manifestação:*

*“Isso porque, sem decisão judicial ou anuência do Fisco Federal, não há liquidez e certeza a respeito da pretensão e dos valores envolvidos. Ao realizar compensações unilaterais, o gestor age de forma imprudente, uma vez que, caso sejam consideradas indevidas (ainda que parcialmente), terão desencadeado prejuízos à Fazenda Municipal, tendo em vista o endividamento por falta do tempestivo recolhimento das contribuições previdenciárias, com a aplicação de todas as penalidades cabíveis, a onerar, aliás, não o responsável pelos demonstrativos em exame, mas os mandatos e gestões subsequentes”.*

*Ainda sobre o tema, restou comprovado que a realização dessas compensações induziu à redução artificial das despesas. Prova disso seria a reversão do orçamento superavitário de 2,08% das receitas, que passariam para um déficit de 1,75% da arrecadação municipal.*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 7326.989.22-5, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 26.10.2022).*





**OI-MPC/SP nº 02.05:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de quitar integralmente o mapa orçamentário de credores, quando o Município se encontrar submetido ao regime ordinário de pagamento de precatórios, ou deixar de efetuar os depósitos das parcelas devidas, quando sujeito ao regime especial, nos termos do artigo 100 da Constituição Federal.

A inobservância das diretrizes constitucionais acerca do pagamento de precatórios é falha que enseja a reprovação das contas anuais, valendo registrar que parcelamentos, ainda que no próprio exercício, não solvem o desacerto, eis que configuram ofensa ao princípio da anualidade e contribuem para o aumento da dívida de longo prazo.

*Também não há como afastar a inadimplência relacionada aos precatórios. Estando inserido no regime especial, o Município deveria depositar, mensalmente, um percentual da sua receita, em conta vinculada do TJ, para a satisfação dos débitos. Porém, consta nos autos, informação de insuficiência no recolhimento dos depósitos mensais, referentes ao período de setembro a dezembro de 2019, no montante de R\$ 3.908.120,07 (conforme apurado pela DEPRE/TJ-SP). A ocorrência de parcelamento no exercício seguinte não afasta a impropriedade, tendo em vista o princípio da anualidade das Contas.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-11408.989.22-6, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 30.11.2022).

*Sobre os precatórios o Município está enquadrado no regime especial de pagamento; portanto, em razão da definição constitucional à época, obrigando-se ao recolhimento de montante suficiente à quitação da dívida judicial estocada até 2024, com base em percentual sobre sua RCL anualmente definido pelo Órgão Gestor – qual seja, o E. TJESP.*

*No caso, o saldo de precatórios alcançou R\$ 21.700.725,06 ao final de 2019, e o ritmo adotado pela Origem não atendeu às necessidades impostas, eis que sendo indispensável o recolhimento/depósito mínimo de R\$ 3.484.190,15 no período (2,29% da RCL definido pelo E. TJESP), ficou limitado a R\$ 2.522.071,43.*

*O descumprimento da obrigação imposta levou o Município a solicitar seu parcelamento, em valor de R\$ 945.151,50, referente ao período setembro/dezembro-2019, em 53 parcelas mensais, a partir de agosto/20;*



*também, em acréscimo, a autorização emitida pelo DEPRE, datada de 05.08.20, alcançou outros R\$ 2.142.787,15, esse referente a janeiro/julho-20, em 05 parcelas.*

*Logo, a situação exposta impacta a gestão dos exercícios posteriores, retroalimentando as dificuldades até então experimentadas na execução orçamentária e financeira.*

*Pelo exposto, encurtando razões, voto pelo IMPROVIMENTO DO APELO, a fim de manter o r. parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas em apreço.*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-1114.989.22-1, Rel. Cons. Cristiana De Castro Moraes, j. 03.08.2022).*

**OI-MPC/SP nº 02.06:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de quitar todos os requisitórios de baixa monta exigíveis no exercício, em inobservância ao artigo 17 da Lei nº 10.259/2001.

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS MUNICIPAIS. NÃO PROVIMENTO. Inobservância das regras de responsabilidade na gestão fiscal. Despesas de pessoal acima do limite da LRF. Ausência de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta devidos no exercício.*

*[...]*

*Por fim, quanto à dívida judicial, importante ressaltar que a reprovação recaiu sobre os requisitórios de baixa monta não pagos, em desacordo com o previsto no art. 100, § 3º, da CF/1988 e art. 535, §3º, II, do Código de Processo Civil.*

*Como bem observado pela Assessoria de ATJ, o TJ/SP quando atesta a suficiência dos depósitos efetuados pela Administração Municipal, o faz apenas no sentido de que tais depósitos deverão estar em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça, o qual abrange os valores constantes dos mapas orçamentários anteriormente apresentados a Prefeitura Municipal.*

*Tal verificação não abrange os valores pagos pela municipalidade a título de requisitórios de baixa monta, já que eles não integram os mapas orçamentários do Tribunal de Justiça. Por essa razão, insubsistente a tese única da defesa para demonstrar a regularidade dos pagamentos.*



*Esse entendimento consta do artigo “Os Precatórios Judiciais”, de autoria de Sérgio Ciquera Rossi e Flávio C. de Toledo, publicado na Revista do TCU, edição nº 110 - set./dez. 2007, páginas 41/46, reproduzido abaixo:*

*“Em vista desse rito sumário, os tais passivos de baixa monta, via de regra, não se perfilam nos mapas orçamentários do Tribunal de Justiça e, no mais das vezes, tampouco se apresentam na lei orçamentária anual, vindo tal lacuna a ser remediada, na execução do orçamento, mediante abertura de créditos adicionais, quer suplementares (reforço de dotação já existente), quer especiais (criação de dotação não prevista)”.*

*Diante de todo o exposto voto pelo não provimento do presente pedido de reexame, mantendo-se o parecer desfavorável para as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Cerqueira César, referentes ao exercício de 2019.*

*(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-11849.989.21-5, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 16.02.2022).*

## **Responsabilidades do gestor**

**OI-MPC/SP nº 02.07:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de repassar ao respectivo Poder Legislativo, até o dia vinte de cada mês, o percentual fixado na Lei Orçamentária relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, § 5º, 158 e 159, obedecidos os limites estabelecidos pelo art. 29-A, constituindo crime de responsabilidade o descumprimento dessa obrigação, conforme art. 29-A, § 2º, todos da Constituição Federal.

Repasso de duodécimo à Câmara Municipal acima dos limites fixados pelo artigo 29-A da Constituição Federal configura inconstitucionalidade que, por si só, macula a valoração das contas de governo:

*Por sua vez, a inobservância do percentual máximo definido no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal para repasses de duodécimos à Câmara, limitado a 7,0% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do*



*artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, denota gravidade suficiente para comprometer as contas do Prefeito do Município de Flora Rica.*

*A Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que reduziu de 8 (oito) para 7 (sete) o percentual de repasse financeiro ao Legislativo, entrou em vigor na data de sua promulgação e a alteração no artigo 29-A da Constituição Federal produziu seus efeitos a partir do exercício de 2010, conforme disposto no artigo 3º de referida Emenda.*

*O Executivo não observou a limitação imposta e, ao tentar carrear a culpa do excesso de repasse à Câmara, o Sr. Prefeito Municipal não observou que, em princípio, o valor repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao valor previsto na Lei Orçamentária, porém dentro dos limites insertos nos incisos I a IV do artigo 29-A da Constituição da República.*

*Ressalto que a vedação de que se efetue repasse menor do que estabelecido na Lei Orçamentária somente é aplicável quando o valor fixado não ultrapassa o limite constitucional que é aquele imposto no art. 29-A da CF/88, devendo tal parâmetro ser observado no processo de elaboração e de aprovação da LOA, sendo vedado ao Poder Legislativo majorá-lo.*

*A Lei Orçamentária do Município foi editada em meados de setembro de 2010 contando o Executivo com tempo hábil para amoldar o orçamento às exigências constitucionais. Mesmo porque, como destacado por SDG, o Comunicado SDG nº 31, de 29/09/2009 já alertava os Chefes de Executivos quanto aos novos percentuais de gastos com as Câmaras Municipais e a necessidade de proceder as adequações em função da sua vigência a contar de 1º de janeiro de 2010.*

*Nestas circunstâncias, no mérito VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL FLORA RICA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.*

*(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1112/026/11, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 22.10.2013, trânsito em julgado em 09.12.2013).*

Da mesma forma, transferências em atraso, parceladas ou inferiores ao valor estipulado na lei de regência também implicam rejeição dos demonstrativos:

*A equipe técnica demonstrou que os valores de duodécimos transferidos ao Legislativo local não ultrapassaram o limite estabelecido no artigo 29-A, da*



*Constituição Federal. Porém, os repasses ocorreram com atraso em praticamente todos os meses do exercício e com valores inferiores à dotação prevista na Lei Orçamentária Anual (um duodécimo).*

*Embora os valores ao final do exercício estivessem em patamar inferior ao previsto no art. 29-A, caput e incisos, da Constituição Federal, os repasses só poderiam ser inferiores aos previstos na peça orçamentária caso nova Lei alterando o orçamento fosse enviada e aprovada pelo Legislativo local. Portanto, a irregularidade afronta o princípio da independência dos Poderes, constante do caput do art. 2º da Constituição Federal.*

*Como pondera o Parquet de Contas, a falha é rotineira no Município, tendo sido objeto de recomendações por este Tribunal desde o exercício de 2010 (TC - 2798/026/10, TC - 1270/026/11, TC - 1859/026/12, TC - 1927/026/13, TC - 2492/026/15 e TC - 4275.989.16).*

*Essa conduta demonstra desídia do gestor em relação às reiteradas recomendações deste E. Tribunal, impondo, assim, a reprovação das contas em apreciação.*

*Diante dos fatos, determino à Prefeitura Municipal de Batatais que regularize os repasses de duodécimos ao Poder Legislativo, de modo que os mesmos sejam feitos até o dia 20 de cada mês, nos valores estipulados na LOA, além de não ultrapassar o limite previsto na Constituição Federal.*

*(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4510.989.18-9, Rel. Dimas Ramalho, j. 25.08.2020).*

*Por fim, o Recorrente não trouxe justificativas suficientes para o repasse de duodécimos em valor inferior ao previsto na lei orçamentária e com atraso.*

*Nos eventos e ciclo de debates que promove junto a seus jurisdicionados, este Tribunal é enfático ao ressaltar a importância da entrega tempestiva e quantitativamente adequada dos valores devidos ao Legislativo, sempre alertando os chefes do Executivo da importância de cumprirem rigorosamente esta obrigação constitucional.*

*Até mesmo porque se trata de medida fundamental para a preservação da independência e harmonia entre os poderes, tanto que seu desrespeito foi capitulado pela Constituição Federal como crime de responsabilidade do Prefeito (art. 29-A, §2º, II e III).*



*Assim, não é aceitável que essa falha persista nas contas da Prefeitura de Batatais desde o exercício de 2010 sem que sejam adotadas medidas para regularizar a periodicidade e o valor dos repasses.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-25386.989.20-6, Rel. Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, j. 24.11.2021).

*Por fim, em face da ausência de impugnação nesse sentido, resta mantida a impropriedade relacionada ao fracionamento dos repasses à Câmara Municipal em inobservância ao prazo estabelecido no art. 168 da Constituição Federal (até o dia 20 de cada mês).*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-11408.989.22-6, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 30.11.2022).

**OI-MPC/SP nº 02.08:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente, consoante artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/1964.

Ainda que usualmente adotada em conjunto com a regra do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a inobservância do artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, também tem sido apontada pela Corte de Contas paulista como causa ensejadora da reprovação de demonstrativos:

*Ignorados cinco alertas dirigidos ao Município a termos do artigo 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00, sucedeu-se violação do artigo 42 da apostila de Responsabilidade, haja vista que a disponibilidade líquida vista no final do primeiro quadrimestre (30/04 = R\$ 20.117,49) foi revertida em 31/12/2016 para a substancial escassez financeira de R\$ 2.734.217,89 (dois milhões e setecentos e trinta e quatro mil e duzentos e dezessete Reais e oitenta e nove centavos). Houve, ainda, inobservância da limitação de empenhos disciplinada ao derradeiro mês do mandato, em descumprimento do artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964.*



(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4195/989/16, Rel. Cons. Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, j. 25.09.18)

*No que concerne ao empenhamento, no último mês de mandato, de mais de um duodécimo da despesa prevista, a despeito das alegações da defesa, o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64 continua em vigor e o entendimento consolidado deste Tribunal permite a relevação da falha apenas quando constatado cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2489.989.19, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 23.10.19).

*Além disso, o entendimento de que a diminuta quantia empenhada no último mês do mandato, acima do montante relativo a um duodécimo da despesa prevista se mostrou irrisória (R\$ 359.851,75) e não prejudicou os demonstrativos do exercício, é incapaz, independentemente do valor envolvido, de demover a assertiva de que houve efetivo descumprimento da regra disposta no artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64.*

*Por fim, a respeito da alegada discussão sobre a vigência do supramencionado dispositivo de lei, diante da abrangência do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim preleciona o aludido manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais:*

*“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 amparasse 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.”*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-7083.989.19-4, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 20.11.2019).

*Em que pesem os pontos até então destacados, os demonstrativos se ressentem de falhas que comprometem os resultados da gestão. [...]*

*De se anotar que, sob o ponto de vista dos dispêndios, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no mês de dezembro, caracterizando inobservância ao § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964 e colaborando para o elevado déficit apurado ao final do exercício.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4278.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 04.12.2018, trânsito em julgado em 18.03.2019).

‡ **OI-MPC/SP nº 02.09:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável contrair, nos últimos dois quadrimestres do mandato do Prefeito, 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, conforme disposto no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

**EMENTA:** REEXAME. PREFEITURA DE APIAÍ. COMPETÊNCIA 2016. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CENSURÁVEL. ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM COBERTURA. DESEQUILÍBRIO FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EM PERÍODO VEDADO. INFRINGÊNCIAS À LEI ELEITORAL. CONHECIDO. PROVIMENTO NEGADO.

1. É vedado ao titular de Poder ou Órgão referido no artigo 20 da LRF, 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 (artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal).





2. De acordo com o entendimento deste Tribunal, a conduta de cancelar restos a pagar já liquidados revela-se absolutamente irregular, por distorcer os fundamentais resultados contábeis, colocando em risco a confiabilidade das respectivas demonstrações.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2489.989.19-4, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 23.10.2019).

Igualmente configurado descumprimento do artigo 42 da LRF, tendo em vista que a Prefeitura encerrou o exercício de 2020 com iliquidez de R\$ 1,6 milhão, revertendo aquela sobra de R\$ 3,1 milhões apurada no paradigma de 30 de abril, ao arrepio dos oito alertas encaminhados pelo Sistema AUDESP e da sinalização de ofensa à norma fiscal constante do relatório de acompanhamento do 1º quadrimestre (evento 36.6).

Modificações normativas inseridas pela Lei Complementar nº 173/2020 autorizaram o afastamento dos limites e vedações decorrentes do indigitado dispositivo, porém sob condição de que os recursos arrecadados fossem dirigidos ao combate de situação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional<sup>8</sup>, tendo a equipe da UR-15 certificado, por outro lado, que a anomalia não decorreu do enfrentamento da emergência sanitária ocasionada pela Covid-19, conforme instrução complementar constante do evento 121.

[...]

Tais circunstâncias, assim, mantêm hígdas anotações de descumprimento do preceito de responsabilidade fiscal, o qual guarda força suficiente para macular as contas, a teor da pacífica jurisprudência formada desta Corte, ensejando comunicação ao Ministério Público Estadual.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3143.989.20-0, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 31.05.2022).

**OI-MPC/SP nº 02.10:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Prefeito, sendo tal ato nulo de pleno direito, conforme artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.



*Não obstante ostentem aspectos positivos, as contas de Guarantã se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro. Refiro-me ao Aumento da Taxa de Despesa com Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato, ao Pagamento de Abono Natalino, e à baixa efetividade da gestão municipal – IEGM.  
[...]*

*A concessão desse abono vulnerou, portanto, o disposto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe ações que resultem no aumento da despesa com pessoal no período de 180 dias que antecede o término do mandato.  
[...]*

*A irregularidade, no caso, é grave e, por si só, já enseja a emissão de parecer desfavorável às contas, a exemplo do decidido recentemente nos autos do TC-002878.989.20.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC 2825.989.20-5, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 24.05.2022)

*Restando a análise sobre o aumento de despesas nos últimos 180 dias de mandato, considero que o ponto seja falha capital suficiente à rejeição das contas em exame.*

*A norma fiscal é muito clara em relação ao ponto, proibindo ações dentro do período que resultem no aumento da despesa com pessoal; assim, como também é indefesa e frágil a tese de que a verba paga a título de “abono” deixe de ter cunho remuneratório, posto que não se incorporou aos vencimentos rotineiros.  
[...]*

*Na verdade, ao defender que o “abono” esteja isento de contraprestação por parte do servidor, mais ainda se isola do interesse público, porquanto, em sendo benefício atribuído unicamente a servidores – ativos e inativos, ofende aos termos do já invocado art. 128 da CE (“as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço).*

*Ademais, a ação ofende aos termos da Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/00), motivando o envio de peças dos presentes (laudo de inspeção, relatório e voto) ao conhecimento do Ministério Público Estadual.*

*Como bem pontuou o MPC, agrava a situação o fato que o “abono” foi concedido em contexto de calamidade pública, em clara afronta ao previsto no art. 8º, VI, da LC 173/20.*



(TCE/SP, Segunda Câmara, TC 2878.989.20-1, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 08.03.2022).

### **Gastos obrigatórios**

**OI-MPC/SP nº 02.11:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, consoante artigo 212 da Constituição Federal, excepcionado o não atingimento do referido percentual nos exercícios 2020 e 2021, desde que efetuada, até 2023, a complementação dos valores faltantes, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 119/2022.

A insuficiente aplicação no ensino é conhecida causa de rejeição das contas anuais, há muito repudiada pela Corte de Contas paulista.

Sobre o caráter desabonador do descumprimento do art. 212 da CF, inclusive no tocante ao *quantum* a menor, elucidativo o voto proferido pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues nos autos do TC-1963/026/13 (Primeira Câmara, sessão de 22.09.2015):

*Quanto à inobservância da aplicação no setor educacional, a Fiscalização apurou que a despesa atingiu o equivalente a 23,66% da receita proveniente de impostos (fls. 24).*

*Nesta questão, ainda que pertinentes os argumentos para o remanejamento das despesas contabilizadas no FUNDEB superiores ao montante recebido deste Fundo em 2013 (R\$ 420.833,02), o percentual apurado (24,987%) pelo Setor de Cálculos da Assessoria Técnica permaneceu aquém do mínimo exigido constitucionalmente.*

*Sobre a situação, embora o Responsável solicite a incidência do Princípio da Insignificância diante da pequena diferença faltante (R\$ 3.880,28), bem como da aplicação total dos recursos do FUNDEB, o argumento não merece prosperar ante a diretriz fixada no artigo 212 da Constituição Federal que é categórica quanto ao investimento mínimo no setor educacional.*



Por oportuno, cito decisão do e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Relator à época do TC-2515/026/07:

*“(C) O investimento no ensino de no mínimo 25% da receita de impostos, inclusive transferidos, é exigência constitucional taxativa; o Município aplicará “nunca menos” de 25% (artigo 212). Irrelevante, portanto, o valor faltante para que fosse atingido o mínimo. Não há como formular critério a respeito de limite possível de descumprimento de percentual mínimo imposto pela Constituição. A exigência é “nunca menos” de 25%; não de 24,99%, 24,90%, 24%, 21%...”.*

Decisões mais recentes, até mesmo em sede recursal, reafirmam a inadmissibilidade da insuficiente aplicação no ensino, rechaçando, inclusive, propostas de compensação ante valores a maior investidos em outros exercícios:

**EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. PARECER DESFAVORÁVEL. ENSINO. INSUFICIENTE APLICAÇÃO. REEXAME CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

*Conforme constou do Voto condutor do Parecer combatido, a aplicação no Ensino foi de apenas 23,16% das receitas auferidas, descumprindo o dever constitucional disposto no artigo 212 da Constituição Federal.*

[...]

*Sobre a possibilidade de compensação dos percentuais de aplicação no Ensino relativos ao período de governo (2017-2020), ressalto que a prestação de contas é regida pelo princípio da anualidade, não havendo como acolher tal pretensão.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-22649.989.21-7-6, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 06.07.2022).

**EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS DE PREFEITURA. APLICAÇÃO INSUFICIENTE NO ENSINO (24,76%). NÃO PROVIMENTO.**

*Assim, ausentes nos autos elementos capazes de motivar a revisão dos cálculos de aplicação no Ensino acolhidos pela decisão recorrida, corrobora-se a aplicação final, no exercício de 2019, de apenas 24,76% das receitas resultantes de impostos e transferências, em desacordo com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-22544.989.21-3, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 09.11.2022).



Vale ressaltar, no entanto, situação excepcional trazida pela EC nº 119/2022:

*Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:*

*"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."*

No que tange à excepcionalidade prevista pela EC nº 119/2022, a Corte de Contas paulista já teve oportunidade de abordar o tema:

*Nos demais aspectos que envolvem a gestão, a instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do Ensino o equivalente a 24,73% da receita oriunda de impostos e transferências, não atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.*

*Porém, com o advento da Emenda Constitucional nº 119, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando, assim, a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do DF, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do caput do artigo 212 da CF/88, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da COVID-19, e seguindo a Nota Técnica SDG 1776, essa aplicação insuficiente no setor educacional não deverá implicar, por si só, na desaprovação das presentes contas.*

*Considerando, ainda, as disposições da Emenda, existe a determinação de que cabe aos Municípios o dever de compensação até 2023 daquilo que não tenha sido aplicado para alcançar os mínimos obrigatórios no ensino nos anos de 2020 e 2021.*



*Deve, portanto, a Autoridade Responsável realizar a devida compensação, atualizando-se o valor com base no acumulado do Índice de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2747.989.20-0, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 23.08.2022).

**OI-MPC/SP nº 02.12:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável descumprir o disposto no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, deixando de utilizar todos os recursos do FUNDEB, no exercício financeiro em que forem creditados, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, facultando-se, desde que empregado o percentual mínimo de 90%, a aplicação do restante no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente.

Ainda que a Lei nº 14.113/2020, ao revogar dispositivos da Lei 11.494/2007, tenha majorado o percentual passível de aplicação residual (de 5% para 10%), bem assim o período de utilização (passando do primeiro trimestre para o primeiro quadrimestre do exercício seguinte), o raciocínio permanece inalterado, no sentido de que a inobservância aos limites legais vigentes enseja rejeição dos demonstrativos, conforme farta jurisprudência da Corte de Contas paulista construída à luz da legislação anterior:

*No tocante à aplicação dos recursos do Fundeb, inobstante o voto de Primeira Instância ter assinalado desatendimento ao artigo 21, caput e §2º, da Lei Federal nº 11.494/07, nenhuma documentação foi apresentada para contrariar tal entendimento ou comprovar gastos dos recursos do fundo (R\$14.566,09) com a educação.*

*Tampouco merece acolhimento o pleito de compensação do valor excedente aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a cobertura de insuficiente aplicação do FUNDEB, uma vez que este Tribunal deliberou não mais admitir qualquer forma de integralização das aplicações do FUNDEB que não guardem rigorosa observância ao disposto no art. 21, §2º, da Lei nº 11.494/2007, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal,*



*nos termos da Deliberação TC-A nº 24.468/026/11 publicada no DOE de 28 de julho de 2011.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, Pedido de Reexame, TC-229/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 29.11.2017, trânsito em julgado em 30.01.2018, v.u.).

*O ensino municipal mereceu aplicação do valor equivalente a 25,37% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF) e 64,48% dos recursos do FUNDEB constituíram a quantia destinada aos profissionais do Magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII do ADCT.*

*Entretanto, falha capaz de macular a totalidade dos demonstrativos examinados exsurge da utilização de 93,45% do montante advindo do FUNDEB, até 31.12.15, aquém, portanto, do mínimo (95%) estabelecido no artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.*

*Promovidos os devidos ajustes (exclusão do valor despendido com pessoal em desvio de função – R\$14.447,52) e, ainda que se considere a parcela diferida (R\$360.206,38 – 6,29% do montante transferido ao município), a aplicação total, observada no encerramento do primeiro trimestre de 2016, restringiu-se a 99,74% das verbas repassadas no exercício (2015), contrariando, da mesma forma, o disposto no supradito dispositivo legal.*

(TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2687/026/15, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 12.09.2017, trânsito em julgado em 22.11.2017, v.u.).

*Outra questão que pesa sobre as contas diz respeito a não aplicação integral dos recursos do FUNDEB.*

*Nesse caso, consoante atestou o setor responsável de ATJ, houve a aplicação de 99,76% do FUNDEB recebido na proporção de 99,59% até 31/12/2016 e 0,17% no primeiro trimestre/2017, permanecendo a deficiência de R\$102.972,71 (0,24%), descumprindo o preceituado no artigo 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494/2007.*

(TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4304.989.16, Rel. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, j. 11.09.2018, v.u.).



**OI-MPC/SP nº 02.13:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de aplicar pelo menos 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e artigo 26 da Lei nº 14.113/2020.

Aplica-se aqui o mesmo raciocínio do enunciado anterior. O novo regramento, no entanto, majorou o percentual mínimo de aplicação na remuneração dos profissionais da educação (de 60% para 70%), que deverá ser fielmente observado pelos gestores.

Mantém-se, portanto, a rejeição das contas anuais caso não atingido o piso previsto no ordenamento vigente, conforme há muito já vinha decidindo a Corte de Contas paulista à luz da norma anterior, quando o piso era de 60%:

*Consoante voto condutor, as principais questões que acabaram por ocasionar o desfecho negativo dado às contas foram: o excesso de gastos com pessoal (57,65%), em detrimento ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o descumprindo do artigo 60, inciso XII, do ADCT-CF e artigo 22 da Lei n.11.474/07, na medida em que o município investiu na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica o correspondente a 58,05% dos recursos oriundos do FUNDEB (grifos nossos).*

*[...] devido à ausência de elementos novos que pudessem motivar a revisão dos cálculos então realizados ou argumentos que rechaçassem os registros da fiscalização, o desfecho negativo dado às contas deve ser mantido.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2910/026/10, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 04.09.2013)

**OI-MPC/SP nº 02.14:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável deixar de aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação de impostos, conforme determina o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

O entendimento de que o insuficiente investimento nas ações e serviços de saúde compromete as contas municipais é, há muito, pacífico no âmbito da jurisprudência da Corte de Contas paulista, e assim permanece nos mais recentes julgados:





*Em sessão de 26-05-09, a Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAIUÁ, exercício de 2007. Para tanto, censurou:*

*a) O insuficiente investimento em ações e serviços da saúde, contrariando o artigo 77, III, do Ato de Disposições Transitórias da Constituição Federal (ADCT-CF), pois corresponderam a apenas 12,7% da receita de impostos e transferidos.*

*[...]*

*O fatiamento do exame das contas anuais se evidencia descabido, sobretudo quando, qual ocorre na hipótese dos autos, a reprovação das contas decorre de aferições que necessariamente devem considerar o período anual como os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício, bem como de observância do limite constitucional de investimento em ações e serviços da saúde (ADCT-CF, artigo 77).*

*[...]*

*Diante do exposto, meu voto nega provimento ao pedido de reexame e confirma o parecer recorrido.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2223/026/07, Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga, j. 25.11.2009, trânsito em julgado em 22.12.2009)

*Evoluindo nesse quadrante, passa-se ao segundo fundamento determinante na reprovação: descumprimento do piso constitucional de 15% da receita de impostos na Saúde.*

*Diante da constatação de que despesas vinculadas à Saúde e inscritas em Restos a Pagar Não Processados (R\$ 4.704.192,30) não contavam com cobertura financeira em 31 de dezembro de 2020 11, a equipe de inspeção apenas validou como aplicação em ações e serviços públicos na área o montante efetivamente pago no exercício, na ordem de 14,60% da receita de impostos (R\$ 102.402.208,27), adotando-se os resultados apresentados no Sistema AUDESP.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-3309.989.20-0, Rel. Edgard Camargo Rodrigues, j. 29.11.2022, trânsito em julgado em 22.12.2009).



**OI-MPC/SP nº 02.15:** Verificado o não atingimento dos percentuais mínimos de investimento na educação ou na saúde, além da emissão de parecer desfavorável, deve ser determinada a aplicação dos montantes faltantes no exercício seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio sobre as contas anuais.

É firme a jurisprudência da Corte de Contas paulista no que diz respeito à possibilidade de aprovação das contas anuais com determinação de aplicação, no exercício seguinte ao trânsito em julgado da decisão que apreciou as contas, da importância faltante dos recursos do FUNDEB quando decorrente de glosa efetuada pela Fiscalização, desde que não extrapole o equivalente à parcela passível de diferimento. Nesse sentido:

*[...] ressaltado que, mesmo com a glosa efetuada pela Fiscalização, a aplicação de tais recursos atingiu no exercício de 2010 o percentual de 99,70%, superando, assim, o limite de 95% a que alude o § 2º do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07. Ora, se em situações normais, teria o Município a possibilidade de aplicar o percentual remanescente no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, não se me afigura motivo para rejeição das contas o fato de ter, ainda que com glosa, mas de boa-fé, aplicado a integralidade dos recursos no exercício pertinente. Entendo, contudo, que deverá a importância correspondente à diferença observada – no caso, R\$ 71.304,67 – ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do Parecer sobre as contas, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.*

Nesse sentido, cito o voto do E. Relator Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, nos autos do TC-001126/026/11:

*“Proveniente de ajuste efetuado por este Tribunal, a utilização dos recursos do fundo em percentual inferior a 100% e superior aos 95% exigidos pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07 não constitui motivo para rejeição das contas, devendo a importância correspondente à diferença ser destinada àquele setor no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do Parecer sobre os presentes demonstrativos, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009”.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2753/026/10, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, j. 14.08.2013).



À luz dessa diretriz, considerando que a Corte de Contas, mesmo quando aprova os demonstrativos, determina a posterior aplicação de recursos do FUNDEB não utilizados (em decorrência de ajustes da Fiscalização), mais necessária ainda é a complementação dos investimentos insuficientes em setores fundamentais, como saúde e educação, quando o não atingimento dos mínimos constitucionais deu-se por conduta da própria administração, ensejando a reprovação das contas.

### **Violação das diretrizes do TCESP**

**OI-MPC/SP nº 02.16:** Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.

*EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. IEGM. GESTÃO DE PESSOAL. GRATIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. LAUDO TÉCNICO IMPERTINENTE. RECOMENDAÇÕES. ADVERTÊNCIAS. GASTOS EXCESSIVOS COM COMBUSTÍVEIS E MANUTENÇÃO DA FROTA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. FALHAS REINCIDENTES. PARECER DESFAVORÁVEL. 1. Os excessivos gastos com combustíveis e manutenção da frota por dispensa de licitação, em desatendimento às recomendações deste E. Tribunal de Contas desde o exercício de 2013, de maneira reincidente, demanda a emissão de parecer desfavorável, além de multa ao responsável e encaminhamento ao d. Ministério Público Estadual. (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4379.989.19-7, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 19.10.2021).*

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. GASTOS EXCESSIVOS COM COMBUSTÍVEIS E MANUTENÇÃO DA FROTA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. REINCIDÊNCIA. PARECER DESFAVORÁVEL. NÃO PROVIMENTO.*

[...]



*A despeito as alegações defensórias quanto ao cumprimento dos mandamentos legais e constitucionais, não restou demonstrada a regularidade dos referidos dispêndios e sequer foram apresentadas quaisquer justificativas ao excesso de contratações por meio de dispensa de licitação.*

[...]

*Assim, filio-me ao posicionamento externado pelo d. Parquet de Contas no sentido de que: "a inércia do Gestor em corrigir tais impropriedades e adotar medidas visando o controle e a transparência dos gastos públicos justifica a aplicação da multa de 200 (duzentas) UFESPs ao ex-Prefeito, com base no art. 104, inc. II, Lei Complementar Estadual nº 709/93", cuja cobrança deve obedecer ao quanto disposto na Deliberação SEI nº 0011209/2020-51.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-7029.989.22-5, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 23.120.2022).

*A falha relativa à aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB, apesar de pequena a quantia (R\$ 1.965,98), não pode ser afastada, pois o Município de Osasco é reincidente nesta falha, que já constou dos Pareceres dos exercícios de 2011, 2014 e 2015, sendo que nos dois últimos o Recorrente era quem estava no comando do Executivo Local. Além disso, embora isoladamente pareça insignificante, quando analisada em conjunto com as demais deficiências na gestão educacional, a falha adquire maior dimensão.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-7719.989.19-6, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 04.12.2019).

*A equipe técnica consignou em seu bem elaborado relatório que a Prefeitura não realiza o controle de quilometragem percorrida por cada veículo, o que impossibilita a análise qualitativa das despesas com combustíveis, por não ser possível avaliar a razoabilidade daquelas despesas frente à distância percorrida.*

*A princípio essa não seria uma falha tão grave, a ponto de comprometer a totalidade dos demonstrativos, podendo, usualmente, ser alçada ao campo das recomendações. No entanto, no caso do Executivo de Álvares Florence, existe um agravante acerca desta falha que demanda a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.*

*Trata-se da reincidência contumaz na falha, posto que as equipes técnicas da Unidade Regional de Fernandópolis vem apontando esse tipo de conduta desde*



*o relatório das contas anuais de 2013, repetindo o apontamento nos relatórios de 2014, 2015, 2016 e agora também no relatório das contas de 2017.*

*Nos pareceres das contas de 2013 e 2014, inclusive, constou recomendação expressa dessa Corte de Contas para que o chefe do executivo adotasse medidas efetivas de saneamento da falha, o que de fato não ocorreu.*

*Não é demais lembrar que o Tribunal de Contas possui como missão “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”. Portanto, quando o Tribunal faz uma recomendação, está agindo dentro de sua função pedagógica oficialmente instituída, cabendo ao gestor analisar e corrigir as falhas apontadas, sob pena de ver suas contas reprovadas em um momento futuro, caso assim não proceda.*

*Ocorre que nos últimos cinco exercícios a Prefeitura de Álvares Florence incorreu na mesma falha, ignorando as recomendações emitidas nos pareceres das contas de 2013 e 2014, publicadas<sup>1</sup> bem antes do início do exercício de 2017, portanto com tempo hábil para adoção de medidas corretivas.*

*[...]*

*Sendo assim, acompanho o entendimento da SDG, do MPC e da unidade jurídica da ATJ pela emissão de Parecer Desfavorável às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de Álvares Florence, sem prejuízo de determinar a adoção de eficaz controle a utilização da frota municipal e os gastos com combustíveis.*

*[...]*

*Por fim, considerando o elevado valor gasto com manutenção de veículos sem a realização de procedimentos licitatórios, R\$1,137 milhão, e a constatação de gastos com veículos que não possuíam condições de tráfego, determino a abertura de autos apartados para verificação dessas despesas, incluindo a efetiva execução dos reparos e peças adquiridas.*

*Determino, ainda, a imediata remessa de cópia integral do presente processo ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção de medidas de sua alçada.*

*(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6281.989.16-0, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 03.09.2019).*



**OI-MPC/SP nº 02.17:** É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

*Também comprometeram as contas a Baixa Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, uma vez que o Município obteve a nota geral C, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice, que designa gestões com “baixo nível de adequação”, evidenciando o seu afastamento em relação aos padrões que qualificam grande parte dos aspectos abordados pelo referido instrumento e a necessidade premente de o Executivo local avançar na qualidade de sua gestão, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.*

[...]

*Diante desse quadro, embora o município tenha apresentado satisfatórios resultados orçamentário e financeiro, a baixa efetividade das políticas públicas implementadas na gestão do Prefeito ora Recorrente não autoriza a aprovação dos presentes demonstrativos.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 9668.989.21-3, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 24.08.2022).

*Em relação ao desempenho geral da Administração, destaco, inicialmente, que o IEG-M constitui um dos produtos dos esforços empreendidos por esta Corte ao longo dos últimos vinte anos para imprimir maior profundidade a suas análises, lançando luzes sobre uma gama cada vez mais ampla de aspectos da gestão pública e dos serviços que materializam direitos em diversas áreas de atuação do Poder Público, cujas condições e alcance não são refletidos – muitas vezes sequer tangencialmente – pelos registros contábeis e pelas demais informações de natureza burocrática produzidas pela Administração.*

*Por essa razão, o foco das análises realizadas por esta Corte recai cada vez mais sobre a dimensão propriamente operacional da atuação dos órgãos e entidades que integram a Administração, assim como sobre os impactos sociais e econômicos das políticas promovidas pelos Executivos municipais e estadual, transcendendo as avaliações meramente formais e protocolares, destituídas de*



*conteúdos substantivos, de modo a conferir níveis mais aprofundados de transparência à performance das organizações públicas e, por esse meio, concorrer para a superação das principais deficiências identificadas pela Fiscalização.*

*Tendo em vista a relevância dos aspectos abordados, assim como a dimensão e a importância que análises dessa natureza assumiram no âmbito deste Tribunal, entendo incontornável a elevação de seus resultados, sob determinadas circunstâncias, à condição de fator determinante para a apreciação das contas dos Executivos municipais. Não é mais admissível chancelar, mediante a emissão de parecer favorável, gestões que, apesar de observarem as balizas fundamentais que orientam a destinação e o registro das movimentações financeiras da Administração, descumram reiterada e sistematicamente a satisfação de requisitos intimamente associados ao alcance de padrões superiores de desempenho operacional, que proporcionam eficiência, eficácia e efetividade à aplicação dos recursos públicos.*

*Nesse sentido, ressalto que o município de Arapeí situou-se no menor nível de desempenho em todas as áreas abrangidas pelo IEG-M, C, reeditando os resultados registrados no exercício anterior e piorando, inclusive, em relação ao i-Saúde (já que o município obteve, em 2019, o conceito C+). Como as inúmeras impropriedades indicadas no relatório deste voto revelam, o Executivo não dispõe dos insumos e das estruturas administrativas e operacionais indispensáveis para assegurar a qualificação dos serviços prestados à população local. E mais: os levantamentos realizados pela Fiscalização ao longo do último quadriênio indicam que a Administração negligenciou a adoção de providências efetivas para superar ao menos parte das inadequações evidenciadas pelo Índice – circunstâncias que conduzem, inevitavelmente, à desaprovação dos demonstrativos analisados, a despeito da observância, como visto acima, das principais injunções fixadas pela Carta Magna, pela Lei do FUNDEB e pela LRF.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-3069.989.20-0, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, j. 25.10.2022).



**OI-MPC/SP nº 02.18:** Concorre para emissão de parecer desfavorável a falta de fidedignidade dos dados apresentados ao sistema AUDESP, na medida em que prejudica o acompanhamento das contas públicas e a aferição da aplicação de valores, possuindo o condão de mascarar a real situação da municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à necessária governança estatal.

É entendimento pacífico no âmbito da Corte de Contas paulista que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse sentido, o manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, de 2012, já citava o Comunicado SDG nº 34/2009, *in verbis*:

*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.*

Sobre o tema, julgados da Corte de Contas paulista têm rejeitado a ocorrência:

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. FUNDAMENTOS DE REPROVAÇÃO: ELEVADO PERCENTUAL DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. DESCUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL DE 15% NA SAÚDE. IMPROPRIEDADES NO CONTROLE INTERNO. FALTA DE**





FIDEDIGNIDADE NOS DADOS INFORMADOS AO AUDESP. ALERTA: RESULTADOS OBTIDOS NO IEG-M. ADVERTÊNCIAS. RECOMENDAÇÕES. OFÍCIO AO COMANDO DO CORPO DE BOMBEIROS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL. (Grifos nossos).

[...]

*Tais ocorrências sabidamente tendem a proliferar em ambiente de fragilidade de controles, razão por que não surpreendem os registros efetuados no relatório de lavra da Fiscalização relativos às impropriedades no Controle Interno e às dissensões entre os dados informados pela Origem e os do Sistema AUDESP. Na verdade, estas circunstâncias – que compõem e encerram a lista de fundamentos determinantes à reprovação dos demonstrativos – até ajudam a elucidar o insatisfatório andamento das contas públicas e a difícil aferição da aplicação de valores, num indelével fluxo a jusante de causa e consequência.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-3309.989.20-0, Rel. Cons. Edgar Camargo Rodrigues, j. 29.11.2022).

*Outro fator preponderante para o juízo desfavorável refere-se à ausência de fidedignidade dos registros contábeis e precária atuação do Controle Interno.*

*A análise das contas, para além do atendimento dos índices legais e constitucionais referentes às despesas obrigatórias, deve considerar os demais apontamentos da Fiscalização, inclusive quanto aos registros e a escrituração contábil, mecanismos de controle, atuação do controle interno e outras rotinas administrativas do órgão, com objetivo de obter uma visão global dos demonstrativos.*

[...]

*Essas ocorrências demonstram o descontrole do administrador sobre o setor financeiro, sobretudo no que diz respeito aos correspondentes registros, evidenciando a precariedade da gestão, que não se orienta pelos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da LF nº 4.320/64), além de causar efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4988.989.19-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 30.11.2021, trânsito em julgado em 14.03.2022).

*Não obstante ostentem alguns aspectos positivos, as contas de Leme se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro.*



*Refiro-me à falta de confiabilidade e fidedignidade dos dados contábeis e às inconsistências em sua escrituração.*

*[...]*

*Entretanto, consignou a Fiscalização que, diante das diversas inconsistências verificadas e apesar dos inúmeros pedidos de esclarecimentos, não logrou reunir evidências contábeis suficientes para validar os dados informados pela Origem ao Sistema Audesp e utilizados para o cálculo do resultado da execução orçamentária e, conseqüentemente, do resultado financeiro. Vale dizer, os resultados apurados não são confiáveis.*

*[...]*

*Em resumo, as peças contábeis e o Sistema Audesp não fornecem elementos fidedignos acerca dos bens, direitos e obrigações da Prefeitura, o que compromete os resultados dos exames que, por meio deles, sejam empreendidos. Ademais, o ente fiscalizado deixou de prestar informações tempestivas, completas e corretas, causando embaraços ao processamento de dados no Sistema Audesp, em afronta ao disposto no § 1º do artigo 25 da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4880.989.19-9, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19.10.2021).*

