



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

**Gestão Financeira de Prefeituras
e Câmaras Municipais com as
regras do último ano de mandato
e da legislação eleitoral**

2019



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

**Gestão Financeira de Prefeituras
e Câmaras Municipais com as
regras do último ano de mandato
e da legislação eleitoral**

2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2019

CONSELHEIROS

ANTONIO ROQUE CITADINI (PRESIDENTE)
EDGARD CAMARGO RODRIGUES (VICE-PRESIDENTE)
CRISTIANA DE CASTRO MORAES (CORREGEDORA)
RENATO MARTINS COSTA
ROBSON MARINHO
DIMAS EDUARDO RAMALHO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Élida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Letícia Formoso Delsin

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe

Denis Dela Vedova Gomes

Carim José Feres

Luís Cláudio Mãnfió

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Márcio Martins de Camargo

Sílvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Antonio Bento de Melo
Diretor Técnico de Departamento – DSF-I
Alexandre Teixeira Carsola
Diretor Técnico de Departamento – DSF-II

Elaboração

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

Revisão

Agnon Ribeiro de Lima
Maurides Tedeschi
Valdir Martino

Colaboração

Revista do TCESP
Coordenadoria de Comunicação Social

Apresentação

Dentre as preocupações da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo está a de manter os jurisdicionados sempre bem informados, e para isto é muito importante manter constantemente atualizados os instrumentos colocados à disposição do público.

Como parte destes instrumentos tem-se os diversos manuais, como este, que trazem de forma didática a abordagem de assuntos de interesse para a atividade-fim, procurando auxiliar aos jurisdicionados para o cumprimento de suas obrigações perante o Tribunal.

Merece destaque o esforço que anualmente é feito com a realização do CICLO DE DEBATES, evento que neste ano de 2019 completou sua 23ª edição, e se destina a aproximar o Tribunal dos jurisdicionados.

O CICLO DE DEBATES tem sido realizado nas regiões administrativas do Estado, para facilitar os participantes e se tem mostrado um instrumento que possibilita aos agentes públicos, dos Poderes Executivo e Legislativo, notadamente seus dirigentes, a discutirem assuntos gerais e até pontuais, trocando, também, experiências, fato que tem resultado em grande benefício na melhoria da comunicação entre o Tribunal e os gestores.

Sempre atento ao bom uso das ferramentas tecnológicas, o Tribunal tem avançado no desenvolvimento de plataformas que contém informações úteis aos jurisdicionados e à sociedade, tendo-se, com os lançamentos feitos neste ano de 2019, um conjunto significativo de aplicativos:

- PAINEL DE OBRAS ATRASADAS E PARALISADAS
- PAINEL DE FISCALIZAÇÕES ORDENADAS
- VISOR SOCIAL DE RELATÓRIOS DE ALERTAS DA LRF
- OBSERVATÓRIO FISCAL
- MAPA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS
- OLHO NA ESCOLA
- PAINEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS
- MAPA DA SAÚDE
- MAPA DE DESPOLUIÇÃO DO RIO TIETÊ

O Tribunal dispõe, também, da Escola Paulista de Contas Públicas, que tem anualmente realizado cursos e eventos, numa extensa programação, com vistas a capacitar o maior número de agentes da administração, em todas as áreas da atividade-fim.

Manter uma rotina de capacitação e ter sempre atualizados todos os instrumentos à disposição dos gestores e executores é uma tarefa que o Tribunal se empenha em realizar e espera estar contribuindo, assim, para facilitar as atividades dos jurisdicionados, prestando, também informações à sociedade.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Presidente

Sumário

1.	A rotina operacional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	11
1.1	O Tribunal de Contas na legislação	11
1.2	Jurisdição	11
1.3	Composição.....	11
1.4	Localização física	11
1.5	Comunicação mediante publicações e notificações.....	12
1.6	A Página Eletrônica do TCESP	13
1.7	Súmulas, Deliberações, Consultas e decisões de Exames Prévios de Edital	16
1.8	A Missão Pedagógica	16
1.9	Os casos de alerta.....	17
1.10	Inelegibilidade do Agente Público.....	18
1.11	O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)	19
1.11.1	I - PLANEJAMENTO: Índice Municipal do Planejamento	20
1.11.2	I-FISCAL: Índice Municipal da Gestão Fiscal.....	22
1.11.3	I - EDUC: Índice Municipal da Educação	22
1.11.4	I - SAÚDE: Índice Municipal da Saúde.....	23
1.11.5	I - AMB: Índice Municipal do Meio Ambiente	23
1.11.6	I - CIDADE: Índice Municipal de Cidades Protegidas	24
1.11.7	I - GOV-TI: Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação	24
1.12	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Observatório do Futuro	24
2.	Principais recomendações de gestão financeira	25
2.1.	O Planejamento Orçamentário como passo essencial na boa gestão do dinheiro público.....	26
2.1.1	A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares.....	29
2.2	O Controle Interno	29
2.3.	Os Subsídios dos Agentes Políticos do Poder Executivo – Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários	30
2.4	Cargos em comissão	32
2.5.	Contratação de pessoal por tempo determinado.....	33
2.6	As despesas impróprias	35

2.7	Licitações e Contratos.....	36
2.8	Cautelas Fiscais nos contratos relativos à criação, expansão ou aprimoramento da Ação Governamental – art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal	41
2.9	As dispensas licitatórias por valor (art. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993).....	42
2.10	Ordem cronológica de pagamentos	44
2.11	Tesouraria	44
2.12	Almoxarifado	44
2.13	Bens de caráter permanente	45
2.14	Controles do consumo de combustível, manutenção e uso da frota.....	45
2.15	Gestão documental, transparência fiscal e a Lei de Acesso às Informações.....	46
2.16	Repasse a Entidades do Terceiro Setor	48
2.17	Convênios firmados com a União e o Estado	52
2.18	O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FMCA.....	52
3.	As causas do parecer desfavorável.....	54
3.1	O déficit orçamentário.....	55
3.1.1	Cautelas na apuração do resultado de Execução Orçamentária .	56
3.2	Insuficiente Pagamento de Precatórios Judiciais	57
3.2.1	O regime normal, ordinário, de pagamento de Precatórios Judiciais	58
3.2.2	A Contabilização dos depósitos nas contas especiais do Tribunal de Justiça.....	58
3.3	Falta de repasse previdenciário	59
3.3.1	Compensação de Créditos Previdenciários.....	60
3.4	Repasse Excessivo à Câmara dos Vereadores	61
3.4.1	A base de cálculo do repasse à Câmara dos Vereadores – a receita tributária ampliada do Município.....	61
3.5	Superação do limite da Despesa de Pessoal	62
3.6	Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação.....	64
3.6.1	As glosas mais habituais na despesa educacional	67
3.6.2.	Cautelas na Gestão da Despesa Educacional e os Conselhos ligados à Educação Municipal	70
3.7	Não aplicação do mínimo constitucional da Saúde.....	73
3.7.1	Cautelas na Gestão da Despesa com Ações e Serviços de Saúde	75
3.8	Aplicação incorreta da receita com multas de trânsito.....	76

4.	As vedações de último ano de mandato.....	77
4.1	Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	77
4.1.1	Não cumprimento do art. 42 da LRF	77
4.1.2	Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF).....	80
4.1.3	Empréstimos e Financiamentos	82
4.1.4	Superação dos Limites da Despesa de Pessoal e da Dívida Consolidada	82
4.2	Vedações da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral)	83
4.2.1	Revisão Geral da remuneração dos servidores e subsídios dos Agentes Políticos.....	83
4.2.2	Despesas de Publicidade e Propaganda	84
4.2.3	Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios	85
4.2.4	Outras condutas vedadas	86
5.	Orientações específicas às câmaras municipais.....	86
5.1	Subsídios dos Vereadores - princípio da anterioridade.....	86
5.1.1	Exame Prévio do Ato Fixatório.....	87
5.2	Modo fixatório	87
5.3	Os limites financeiros da Constituição.....	88
5.3.1	O limite à remuneração total dos Vereadores	88
5.3.2	Os limites à despesa total (exceto com inativos).....	89
5.3.2.1	A penalização pelo excesso de repasse à Câmara	90
5.3.3	O Limite à Folha de Pagamento.....	90
5.3.4	Os limites à remuneração do Vereador	92
5.3.4.1	Limite ao subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores ...	93
5.3.4.2	Reajustamento do Subsídio.....	93
5.3.4.3	Férias e 13º Salário	95
5.3.4.4	Sessões Extraordinárias	95
5.3.4.5	Verbas de Gabinete	96
5.3.4.6	Retenções sobre a Remuneração do Vereador	97
5.4	Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	97
5.5	Cautelas na gestão financeira	99
5.5.1	Uso do regime de Adiantamento.....	99
5.5.2	Responsabilidade do Presidente da Câmara enquanto ordenador da despesa	100

5.5.3	Devolução de numerários não utilizados	101
5.5.4	Acumulação de Cargos.....	101
5.5.5	Transparência Fiscal e Lei de Acesso a Informações.....	102
5.5.6	Licença do Vereador	102
6.	Bibliografia.....	102
7.	Anexo.....	104

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 do Estado de São Paulo (TCESP) é órgão de controle externo da administração pública; suas atribuições figuram na Constituição do Estado de São Paulo (arts. 31, 32 e 33), na Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) e no seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 04/2010, de 24 de novembro de 2010.

1.2 Jurisdição

Esta Corte de Contas fiscaliza a aplicação dos recursos públicos 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 além de entidades e fundos de previdência de servidores públicos.

1.3 Composição

Compreende dois órgãos colegiados e dois singulares:

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

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

1.4 Localização física

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

Essa prática aproximou este Tribunal de Contas do público jurisdicionado, consolidando sua missão pedagógica e trazendo efetividade ao trabalho de fiscalização, tudo isso com redução de custos.

1.5 Comunicação mediante publicações e notificações

O TCESP possui Seção específica no Diário Oficial do Estado (DOE), dentro do Caderno do Legislativo.

Neste 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.

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

Além das publicações e das notificações pessoais, a cada processo autuado os interessados assinam um Termo de Ciência e de Notificação para o acompanhamento dos atos de tramitação do correspondente processo, bem como dando ciência de que todos os despachos e decisões serão publicados no DOE. Este documento formaliza o compromisso da parte interessada em acompanhar o processo pela imprensa oficial e exercer o direito de defesa, dispensando, a partir daí, a notificação pessoal em todos os atos processuais. Neste sentido foi a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) nos autos do Mandado de Segurança nº 2038263-14.2016.8.26.0000.

O Sistema de Processo Eletrônico, chamado e-TCESP, propicia a realização de cientificação eletrônica, por meio da qual os responsáveis por atos de gestão, cadastrados em processos específicos, recebem por *e-mail* a informação de disponibilização de instruções da Fiscalização, despachos, decisões entre outros atos processuais.

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

As seguintes informações estão disponíveis:

- **Newsletter** – informações, atualizações e novidades que são divulgadas no Portal Institucional.
- **Relatório de Alerta** – documento gerado com a finalidade de informar aos órgãos jurisdicionados as situações desfavoráveis e/ou irregulares

relacionadas à gestão fiscal, Instruções do Tribunal, índices de aplicações no Ensino e na Saúde.

- **Relatório de Instrução da Gestão Fiscal** – documento gerado com a finalidade de informar as situações relacionadas à gestão fiscal, Instruções do Tribunal, índices de aplicações no Ensino e na Saúde.
- **Acompanhamento Processual** – possibilita o acompanhamento das publicações dos despachos e das decisões proferidos nos processos que tramitam no TCESP, relativos aos seus jurisdicionados.
- **Comunicados Audesp** – emitidos pela Divisão Audesp, responsável pelo Sistema Audesp em suas diversas Fases, informa sobre as alterações de documentação, disponibilidade dos sistemas, calendário entre outras.

As orientações para utilização do sistema encontram-se em tutorial, disponível no *site* do TCESP.

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

1.6 A Página Eletrônica do TCESP

Com o intuito de facilitar a identificação virtual, para segmentar os endereços de *internet* dos Tribunais de Contas, o domínio *tc.br* também passou a ser utilizado pelo TCESP. Assim, padronizam-se as unidades de endereços virtuais das Cortes de Contas do Brasil, de modo que todos tenham domínio próprio, deixando o *site* mais identificável para a população, o que diminui a possibilidade de falseamento de endereço.

Contudo, o *site* permanecerá ativo nos dois endereços - domínio antigo (*www.tce.sp.gov.br*) e atual (*www.tcesp.tc.br*), para que não haja dificuldade de acesso por parte da população.

Considerando que a Divisão de Tecnologia da Informação promove constante atualização no conteúdo do *site*, é inviável relacioná-lo. Contudo, há basicamente o seguinte conteúdo:

<p>INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competência • Composição • Endereços • Gestão Estratégica • Histórico • Organograma • Publicações 	<p>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA</p> <p>LEGISLAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legislação Federal • Legislação Estadual • Lei Orgânica e Regimento Interno • Resoluções • Instruções • Comunicados
---	---

SERVIÇOS**JURISDICIONADO**

- Guia de Recolhimento
- Ciclo de Debates
- Pesquisa de Processos
- Relação de Apenados
- Responsáveis – Contas Irregulares
- Órgãos Fiscalizados

CIDADÃO

- Concursos
- Visor
- Mapa das Câmaras
- Pannel de Obras
- IEG-M
- Fiscalizações Ordenadas
- FOCCO-SP
- Observatório do Futuro
- Notícias
- Publicações
- Eventos
- TV TCE

SERVIDOR

- Folha de Pagamento
- SEI
- Webmail
- Portal RH

SISTEMAS

- Audesp
- e-TCESP
- PUSH
- Portal de Sistemas
- SisCOE
- SisCAAWeb
- SisCAANET
- Catálogo de Sistemas e Serviços

JURISPRUDÊNCIA

- Pesquisa de Processo
- Pesquisa de Jurisprudência
- Súmulas
- Deliberações
- Exames Prévios de Editais

ESCOLA DE CONTAS

- Quem Somos
- Biblioteca
- Cursos e Eventos
- EAD
- Notícias
- Pesquisa de Interesse por cursos
- Produção Acadêmica

TRANSPARÊNCIA**MUNICÍPIOS**

- Visor
- Mapa das Câmaras
- Pannel de Obras
- Portal da Transparência Municipal
- Contas Municipais (Parecer)
- Consolidadas dos Municípios

ESTADO

- Contas anuais

TCESP

- Portal da Transparência do TCESP
- Gestão de Pessoas
- Contas Públicas
- Contratações
- Relatórios

FALE CONOSCO**TCESP**

- Endereços

OUVIDORIA

- www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria

CHAMADOS

- Verificar Protocolos
- Suporte Técnico aos Sistemas
- Tirar dúvidas
- Reclamar
- Sugerir
- Elogiar
- Comunicar Possíveis Irregularidades
- SIC (Serviço de Informação ao Cidadão)

IMPRENSA

- Coordenadoria de Comunicação Social (CCS)

Do rol de **serviços**, pode-se destacar:

- **Relação de Apenados** – no qual há:
 - **Pesquisa de Impedimento de Contratos / Licitações:**
 - Relação das pessoas físicas e/ou jurídicas que **sofreram penas** em procedimentos licitatórios ou contratações de que participaram, nos Órgãos indicados, nos termos das instruções vigentes;
 - Relação das pessoas físicas e/ou jurídicas que estão **impedidas de contratar** com a administração pública e/ou de **receber benefícios ou incentivos fiscais**, por determinação judicial.
 - **Certificado de Apenamento:** é um documento fornecido pelo TCESP, que tem por objetivo informar a existência ou a inexistência de registro de apenamentos, apresentando a situação da pessoa física ou jurídica no exato momento da pesquisa nos registros informatizados do Tribunal.
 - **Pesquisa de Impedimento de Repasses:** relação de órgãos ou entidades que, de acordo com o disposto no artigo 103 da Lei Orgânica do TCESP, estão proibidos de novos recebimentos.
- **Visão Social de Relatórios de Alertas (Visor)** – é uma plataforma gráfica que tem o objetivo de facilitar o entendimento desses alertas emitidos pelo TCESP e classificar as prefeituras de acordo com a quantidade e a diversidade de alertas recebidos.
- **Mapa das Câmaras** – traz informações de interesse para a sociedade, no que se refere à população de cada município, ao número de vereadores, à quantidade de funcionários lotados na Câmara, e ao gasto total com pessoal e custeio, indicando o gasto *per capita*. Permite, também, ter-se a classificação das Câmaras por ordem de gasto.
- **Painel de Obras** – por meio do qual são divulgados, por municípios, dados de obras públicas atrasadas ou paralisadas, sua fonte de recursos, classificação da obra, motivo da paralisação, entre outros.
- **Fiscalização Ordenada** – as Fiscalizações Ordenadas são atividades de fiscalização concomitantes, coordenadas e *in loco*, com o objetivo de fiscalizar a realização e/ou execução das políticas públicas pelos órgãos e entidades paulistas. Podem-se acessar os dados dessas fiscalizações, inclusive tomar conhecimento de quais foram realizadas em determinado exercício e por município.

1.7 Súmulas, Deliberações, Consultas e decisões de Exames Prévios de Edital

A Súmula resume, em texto curto e objetivo, a interpretação pacífica dos Conselheiros sobre determinado assunto, o que atende 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 a originou. O TCESP editou 52 Súmulas, aprovadas pela Resolução nº 5, de 17 de julho de 2019.

O TCESP também emite Deliberações explanando entendimentos sobre temas específicos. São exemplos de assuntos deliberados os gastos com o PASEP nas despesas de pessoal, contratação para os serviços de fornecimento de vale alimentação e/ou refeição, a indiscriminada vedação de produtos importados nas licitações e despesas no âmbito das Câmaras Municipais.

Compete, ainda, ao TCESP decidir sobre consultas que lhe sejam formuladas, acerca de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, via de regra, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado. As consultas podem ser formuladas por intermédio dos Chefes dos Poderes Públicos estaduais e municipais, Secretários de Estado e dirigentes das entidades da administração indireta e fundacional, tanto do Estado como dos Municípios. Devem conter exposição precisa da dúvida, com formulação de quesitos.

Ademais, por meio de Comunicados do Gabinete da Presidência, periodicamente o TCESP torna públicos levantamentos sobre Editais de Licitação impugnados e analisados pelo Plenário em sede de Exame Prévio de Edital. Abrange temas questionados com maior frequência, bem como as decisões proferidas com as respectivas determinações de correções e os números dos correspondentes processos. Objetiva-se orientar os jurisdicionados para que não incorram em desacertos que possam vir a prejudicar o andamento das licitações que são lançadas e, por vezes, são suspensas em face de Representações.

Todas estas decisões estão disponíveis no *site* do TCESP.

1.8 A Missão Pedagógica

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, esta Corte arroga-se a função pedagógica, embora não lhe esteja constitucionalmente determinada. Porém, é primordial para o aperfeiçoamento da máquina governamental, visando melhorar a oferta dos serviços à população.

Para tanto, o TCESP anualmente promove dezenas de cursos e encontros com agentes políticos e servidores públicos, além de produzir manuais e comunicados ao público jurisdicionado e cidadãos em geral.

Tais informações são periodicamente revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os desta Corte e dos tribunais superiores do país.

Ressalte-se que as posições apresentadas não são imutáveis, dogmáticas, permanentes, conquanto o aprofundamento da análise legal, às vezes, indica outros entendimentos.

O TCESP realiza há mais de 20 anos o Ciclo Anual de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais de forma descentralizada, ou seja, em diversas localidades do Estado de São Paulo. São tratados os temas de interesse e de relevância para a oportunidade, perfazendo alguns milhares de agentes públicos orientados a cada ano.

Nesse sentido, é **imprescindível** a frequência dos **Prefeitos e Presidentes de Câmaras** nos eventos realizados, pois tomam ciência das matérias que, além de evitar, respectivamente, pareceres desfavoráveis ou contas reprovadas, propiciam informações necessárias à melhoria da execução de políticas públicas, resultando em melhores serviços prestados à população.

1.9 Os casos de alerta

Com a edição da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a execução orçamentária dos jurisdicionados passou a ser acompanhada pelo TCESP, com a emissão de alertas. Com a implementação do Sistema Audesp, os alertas se tornaram automáticos, indicando a possibilidade de desvios como o déficit orçamentário, o aumento da dívida, o não cumprimento das restrições de último ano de mandato ou dos mínimos constitucionais da Educação e Saúde, bem assim a superação dos limites da despesa de pessoal e da dívida consolidada.

Tendo em vista o crescente número de Contas de Prefeituras com parecer desfavorável, o TCESP emitiu o Comunicado SDG nº 19, de 5 de maio de 2015, alertando para a importância da adoção de procedimentos em razão dos pontos de controle alertados. Nesse sentido, destacam-se os seguintes trechos:

Comunicado SDG nº 19/2015

[...]

Ao inserir na Lei de Responsabilidade Fiscal o §1º do artigo 59, o legislador contou com a certeza de que os Tribunais de Contas exerceriam um controle sobre as contas públicas em tempo suficiente

curto entre os atos de governo ou de gestão e seus efeitos, de maneira a poder empreender uma ação que possibilitasse ao administrador fazer uma correção de rota e retomar o equilíbrio na execução do orçamento.

[...]

Destina-se, pois, esse estudo, ao acompanhamento, pelos interessados, do grau de responsabilidade exigido pela lei no trato com a coisa pública, avaliando as medidas implementadas pelos administradores na correção dos desvios fiscais ocorridos no passado, com vistas a um melhor desempenho no futuro.

Nesse passo, o TCESP, para o ano de 2019, mediante ATO GP nº 5, de 10 de abril de 2019, publicado no DOE de 12 de abril de 2019, estabeleceu o calendário das datas em que seriam publicados, por Comunicado da Presidência, no DOE, os **alertas** da LRF para os Municípios e órgãos do Estado, consoante periodicidade legalmente fixada, ou seja, bimestral e quadrimestral.

Alie-se à implementação da plataforma **Visão Social de Relatórios de Alertas (Visor)**, disponível no *site* do TCESP, já comentada neste Manual.

1.10 Inelegibilidade do Agente Público

O ordenador da despesa que tiver sua conta relativa ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, ficará inelegível para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão. (art. 1º, I, g, da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades).

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

Como exemplos de irregularidades insanáveis temos o déficit da execução orçamentária não coberto por suficiência financeira, a não aplicação do percentual mínimo na educação ou na saúde, as despesas compromissadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato sem a correspondente disponibilidade financeira (art. 42, da LRF) e ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias.

O elemento subjetivo, o dolo, por sua vez, de difícil caracterização, uma vez que o ordenador da despesa não executa diretamente todos os atos de gestão e

certamente não o faz na intenção de praticar o ato de improbidade administrativa, ficará evidenciado nas situações em que o Tribunal de Contas emite alertas para a regularização do ato e mesmo assim não é atendido.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do Recurso Especial Eleitoral RESPE nº 8502, considerou que a inobservância aos alertas emitidos pelo TCESP configura dolo a ensejar a declaração de inelegibilidade de candidato à Prefeitura Municipal por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei das Inelegibilidades.

1.11 O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)

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

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

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

As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das Prefeituras frente às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M.

Cada faixa é caracterizada da seguinte forma:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5(cinco) índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima
B	Efetiva	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M menor que 50%da nota máxima

A metodologia, os quesitos formulados e maiores detalhes sobre a composição do índice estão disponíveis no *site* do TCESP. Salutar observar que sua revisão é constante, e as alterações são divulgadas anualmente no Manual do IEG-M.

Além da consulta por meio da página do Tribunal, foi desenvolvido o aplicativo IEG-M Mobile, que permite a visualização dos índices em *tablets* ou dispositivos móveis. As orientações para instalação encontram-se disponíveis no *site* (Catálogo de Sistemas e Serviços).

A evolução do IEG-M obtida pelos municípios do Estado de São Paulo em gráficos¹.

A seguir, passa-se a explanar acerca de cada índice setorial.

1.11.1 I - PLANEJAMENTO: Índice Municipal do Planejamento

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

A evolução deste índice é demonstrada em gráfico².

Considerando a predominância das notas C e C+, pode-se inferir que a execução ocorre de forma diversa da que foi planejada. São exemplos de fatos que ensejam essas conclusões: despesas fixadas inicialmente quando são modificadas durante

1 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

2 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

a execução do orçamento, despesas que seriam praticadas por uma determinada Secretaria quando são **remanejadas** para a outra, um programa governamental da Saúde quando é transposto para outra função de governo e um investimento quando é transferido para despesas com materiais de consumo, todas decorrentes de mudanças sem autorização legislativa, com base em autorizações por decretos.

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

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

Nas finanças públicas, a falta de cuidado com o combate ao endividamento, principalmente aqueles de curto prazo, também chamados de Restos a Pagar (RP), em última instância poderá agravar o déficit financeiro da Municipalidade, além de contribuir para o descumprimento da regra do art. 42 da LRF: a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato sem a correspondente disponibilidade financeira.

Esses são alguns cuidados na fase de planejamento dos gastos públicos, que ainda mostram-se um desafio, mesmo passados cerca de 20 (vinte) anos da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, de fato, preocupa este Tribunal, conforme descreve a Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES e o Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERBALDO, no artigo “Planejar é preciso”³:

Contudo, este retrato inicial, cujos dados referem-se a 2014, apresenta aspectos preocupantes. Salta aos olhos que os gestores municipais precisam ser capacitados para assegurar que a execução do orçamento público seja mais efetiva e evite desperdícios na máquina administrativa. No quesito planejamento, o índice revelou que a maior parte das

3 MORAES, Cristiana de Castro; BERBALDO, Sidney Estanislau. Planejar é preciso. Out. 2015. Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20151006_-_artigo-planejar_e_preciso.pdf. Acesso em 1º jul. 2019.

ações de governo é custeada com recursos financeiros distintos dos previstos no orçamento e não guarda coerência com os programas municipais.

Em tempos de crise, esses dados reforçam a necessidade de o gestor público planejar com mais efetividade a aplicação dos recursos advindos dos tributos pagos pelos cidadãos, em conformidade com os preceitos da responsabilidade fiscal e social.

Não existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade.

1.11.2 I-FISCAL: Índice Municipal da Gestão Fiscal

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

A evolução deste índice pode ser observada em gráfico⁴.

Pode-se destacar deste índice a aferição de que as Prefeituras não quitam integralmente os seus Restos a Pagar, situando num patamar de redução abaixo de 75% do seu estoque de endividamento de curto prazo.

1.11.3 I - EDUC: Índice Municipal da Educação

O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à Educação Infantil e Ensino Fundamental. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

Este índice obteve uma evolução⁵.

O declínio das notas A e B+, e consequentemente o aumento das notas C e C+, denotam que os Municípios necessitam melhorar a eficiência, eficácia e efetividade

4 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

5 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

dos gastos com ensino. Para tanto, devem envolver não apenas o aumento do montante médio anual por aluno, mas também implementar consistente programa de avaliação do rendimento escolar, estruturar adequadamente as unidades de ensino (refeitórios, bibliotecas, laboratórios, salas de aula com computadores, entre outros), entregar tempestivamente o material e uniforme escolares, além de outras medidas.

1.11.4 I - SAÚDE: Índice Municipal da Saúde

De igual forma ao Índice Municipal de Educação (i-EDUC), o Índice Municipal da Saúde (i-SAÚDE) mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas Prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

Este índice evoluiu⁶.

Dos quesitos, podem ser ressaltados os pertinentes à presença de médicos nas Equipes de Saúde da Família, à média anual de consultas por paciente, ao tempo de espera por consulta com especialista e à existência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nos locais de atendimento médico-hospitalar.

1.11.5 I - AMB: Índice Municipal do Meio Ambiente

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

Por meio de gráfico, pode-se inferir a evolução deste índice⁷.

Destacam-se, neste índice, quesitos afetos à existência de Plano Municipal de Saneamento Básico e de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), à coleta seletiva de resíduos sólidos, à existência e/ou participação em programa ou ação que promovam a melhoria contínua da qualidade ambiental no Município, ao planejamento emergencial para a crise hídrica, entre outros.

6 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

7 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

1.11.6 I - CIDADE: Índice Municipal de Cidades Protegidas

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

Veja a evolução deste índice⁸.

Atinentes ao tema há quesitos quanto ao Plano de Mobilidade Urbana, à capacitação de seu pessoal para ações municipais de defesa civil e a levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público.

1.11.7 I - GOV-TI: Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação

O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Por meio de gráfico pode ser vista a evolução deste índice⁹.

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

1.12 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Observatório do Futuro

Em 2015, 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) adotaram uma nova agenda global para o desenvolvimento sustentável. Em vigor desde 1º de janeiro de 2016, o pacto deve ser implementado até 2030.

O plano propõe uma ação mundial em busca de paz e prosperidade para as pessoas e para o planeta. Sucessora dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Agenda 2030 representa um acordo sem precedentes em torno do desenvolvimento sustentável, o que exigirá uma parceria global e a atuação coordenada entre governos, setor privado e sociedade civil.

8 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

9 Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são o caminho proposto para a efetivação da Agenda 2030. Com 17 objetivos e 169 metas, os ODS estão fundamentados nos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente.

O cumprimento desta agenda é tarefa extremamente desafiadora. Abrange questões que vão da erradicação da pobreza ao consumo responsável, passando pela igualdade de gênero, saúde pública, educação, pelo combate às mudanças no clima e o fortalecimento das instituições democráticas.

Para o sucesso de um projeto tão ambicioso, é imprescindível que cada país estabeleça estratégias, políticas, planos e programas consistentes com cada uma das metas e que a evolução do processo de implementação seja regularmente monitorada.

O TCESP e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, braço da ONU responsável pelos ODS) firmaram, em 2017, um memorando de entendimentos para facilitar a colaboração e a troca de informações entre os dois órgãos.

Fruto dessa parceria, o Observatório do Futuro foi criado para auxiliar o Estado e as Prefeituras na implementação da Agenda 2030 e também para acompanhar a evolução desse processo nos dois níveis de governo. Respectivamente, o IEG-E e o IEG-M são instrumentos fundamentais.

Para isso, o núcleo de monitoramento dos ODS tem como tarefa o desenvolvimento de estudos e atividades de capacitação de servidores, colaborando ainda na sistematização e divulgação de dados e de boas práticas. Uma cartilha¹⁰ foi elaborada para explicar o que são os ODS e como o TCESP pode ajudar Prefeitos e Governo do Estado a aderir ao projeto.

Apoiar a governança e o desenvolvimento sustentável também é essencial para que as metas acordadas internacionalmente possam ser cumpridas. O controle externo deve fazer parte desse processo, orientando as autoridades para a tomada de decisões mais conscientes e incentivando a inclusão dos ODS no planejamento dos governos do Estado e dos municípios.

2. Principais recomendações de gestão financeira

Nesta seção são expostas medidas que conduzem à 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

¹⁰ Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/>. Acesso em: 1º jul. 2019.

de gestão financeira (contratos de maior vulto; admissão de pessoal; aposentadorias; repasses a entidades do terceiro setor).

2.1. O Planejamento Orçamentário como passo essencial na boa gestão do dinheiro público

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

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

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

O planejamento orçamentário deficiente tem sido um dos principais motivos pelos quais o Município não atinge 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.¹¹

- No Brasil, essa planificação se desdobra em 3 (três) leis; hierarquizadas e interdependentes (art. 165, Constituição Federal [CF]):
- O Plano Plurianual – PPA;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- A Lei de Orçamento Anual – LOA.

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

Além disso, e considerando que as normas gerais de direito financeiro não conseguem captar todas as peculiaridades locais, a LDO é excelente oportunidade para

¹¹ Nesse sentido, ver decisões dos TC-001007/026/11 e TC-001691/026/12.

inibir o mau uso do dinheiro público, podendo, p. ex., proibir aquisição de automóveis de luxo, contratos com empresas pertencentes a servidor público, obras cujos preços superem consagrados indicadores de mercado.

Em sua missão pedagógica, este Tribunal sugere conteúdos que, segundo a legislação e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei de Diretrizes Orçamentárias. É o que se vê no Comunicado SDG nº 14, de 20 de abril de 2010:

1- A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2- Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.

3- Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se 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 compõem uma específica atividade programática.

O Comunicado SDG nº 13, de 24 de abril de 2017, complementa:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA que, na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), há de se atentar para os seguintes conteúdos:

1- Em consonância com a Lei 13.019, de 2014, previsão de critérios próprios, específicos, para as subvenções sociais, contribuições e auxílios destinados às entidades do terceiro setor (art. 4º, I, .f. e 26, da LRF).

2- [...]

3- Para atender à Lei Federal nº 8069, de 1990 (art. 4º, parágrafo único, .d.) e ao Comunicado SDG nº 8, de 2011, interessante vincular fração da receita para despesas de proteção à criança e ao adolescente.

4- Na existência de déficit financeiro, deve o anexo de metas fiscais propor superávit de execução orçamentária para liquidar, ainda que gradualmente, aquela dívida de curto prazo.

5- Sob o princípio orçamentário do equilíbrio, aquela proposição se materializa, no campo da despesa, por Reserva de Contingência, equivalente ao desejado superávit orçamentário.

6- E no intuito de garantir sobredita meta fiscal, haverá de se mostrar o tipo de gasto que será limitado caso haja frustração de receita (art. 4º, I, .b., da Lei de Responsabilidade Fiscal).

7- Há de ser módico, moderado, o percentual para as transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF).

8- Para a autorização solicitada no art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve existir anexo informando o custeio de serviços que são próprios da União e do Estado (tipo de serviço/valor).

9- Conveniente determinar específicas ações programáticas para gastos sujeitos a limites ou vulneráveis a desvios, que não possam ser claramente identificados no elemento de despesa (ex: publicidade oficial; propaganda; adiantamentos; despesas com viagens; gastos de representação).

2.1.1 A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares

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

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

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

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

Já o remanejamento, a transferência e transposição, podem contar com uma autorização módica, moderada, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou, esgotada tal margem percentual, há de o chefe do Executivo solicitar específica autorização do Legislativo.

2.2 O Controle Interno

O Sistema de Controle Interno deve ser visto como importante aliado do administrador. Por meio dele, informações dos diversos setores da Administração são obtidas, de modo a identificar falhas, erros, fraudes ou riscos, o que permite ações preventivas, de correção e/ou de aperfeiçoamento da gestão.

É instrumento essencial de governança, pois oferece ao administrador a segurança e confiança para o cumprimento das responsabilidades assumidas no

decorrer de todo o mandato, configurando num importante aliado para o desenvolvimento de sua gestão.

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

Apesar dos benefícios que o sistema de controle interno pode proporcionar e dos riscos que poderão ser evitados ou diminuídos, segundo frequentemente visto nas respostas ao IEG-M, nem todas as Prefeituras possuem órgão ou servidor responsável pelo Controle Interno da Administração Municipal. E, quando possuem, nem sempre utilizam os relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, avaliados pelo Sistema Audesp, em suas tarefas.

O assunto é objeto das Instruções do TCESP, além da edição de Manual específico, disponível no *site*.

2.3. 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 (art. 29, V, da CF); tal se dá em parcela única, sem o acréscimo de adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem (art. 39, § 4º, da CF).

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

De seu lado, o subsídio do Prefeito limita o salário de todos os servidores municipais e o subsídio dos demais agentes políticos (Vice-Prefeito, Secretários, Presidente da Câmara e Vereadores). Não obstante, cabe registrar a exceção dos Procuradores Municipais, em face da decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal (STF), assim resumida (g.n.):

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o **tema 510** da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: **“A expressão “Procuradores”, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”**. [...]. Plenário, 28.2.2019. (STF RE 663696. Relator: LUIZ FUX, Data da Publicação: DJ nº. 51, de 15/03/2019).

No que toca ao **Vice-Prefeito**, parece que houve propositada omissão pelo constituinte. Tratando-se de exaustivas, não exemplificativas, hipóteses de excepcionalidade do art. 38, entende-se que não cabe ao intérprete ressaltar aquilo que o próprio constituinte não o fez, restando vedada ao Vice-Prefeito acumulação remunerada com outro cargo público.

Neste sentido foi a decisão do e. Supremo Tribunal Federal, na ADI 199, de 1998: *“ao servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito aplicam-se-lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal.”*

Quanto à revisão geral anual (RGA), os agentes políticos não podem se beneficiar, isoladamente, de tal correção monetária, tendo em vista que o art. 37, X, da CF, prevê que deve 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.

Contudo, para os agentes políticos, o Poder Judiciário tem entendido que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, cujos subsídios são fixados para a legislatura ou mandato, nos termos do artigo 29, incisos V e VI da CF, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo¹².

Historicamente, os agentes políticos são remunerados por 12 parcelas mensais, não lhes cabendo, ao final do mandato, qualquer verba trabalhista.

Todavia, em recente decisão com repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 650.898/RS, entendeu que não há incompatibilidade do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal (regime de subsídio) com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não havendo possibilidade da concessão automática.

Em relação aos Secretários Municipais, constitucionalmente incluídos como agentes políticos, sua remuneração deve ser fixada na mesma conformidade dos subsídios dos Prefeitos, Vices e Vereadores, ou seja, subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Por ocuparem cargo público, não obstante a decisão do STF mencionada, já existe jurisprudência consolidada nesta e. Corte de que fazem jus aos direitos sociais consagrados na Constituição (TCs-001910/026/01, 001639/026/01, 001576/026/01, 001889/026/01, 002805/026/10 e 001931/026/13).

12 Neste sentido: Supremo Tribunal Federal – AI nº 843.758, RE nº 725663, RE nº 728870 e RE nº 800617; bem como, TJSP – ADI nº 0047613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275889-59.2012.8.26.0000.

Haja vista que a estrutura administrativa municipal com secretarias não é uma obrigatoriedade; consequentemente, também não é obrigatória a existência do cargo de Secretário Municipal.

As secretarias são próprias de municípios de considerável porte, por envolver uma organização estrutural mais elaborada; por exemplo, com assessoria jurídica, recursos humanos e contabilidade própria. Dessa forma, municípios menores devem ser organizados, a princípio, por meio de Departamentos, numa gestão mais simplificada.

Nessa esteira, não dispondo do cargo de Secretário, mas sim de Diretor, Coordenador e outros congêneres, o município não se enquadra no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, visto que a remuneração desses comissionados ocorre como a dos demais servidores municipais.

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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esse assunto foi sumulado pelo TCESP nos seguintes termos:

SÚMULA Nº 46 – É vedado designar agente político como responsável por adiantamento, nos termos do art. 68, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

2.4 Cargos em comissão

Esta Corte tem recomendado que a criação de cargos em comissão restrinja-se, única e tão somente, às atribuições inscritas na CF, ou seja, direção, chefia e assessoramento (art. 37V), sendo que, mesmo nestes casos possíveis, aqui se propõe moderação na instituição de tais vagas, em consonância sempre com o interesse público.

Por meio do Comunicado SDG nº 32, de 17 de agosto de 2015, orientou-se também que as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria, exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

Outra questão controversa, que demanda uma análise mais acurada, refere-se ao regime jurídico aplicável aos detentores de tal cargo: celetista ou estatutário. Tal definição tem a sua importância em decorrência de entendimentos diversos no Poder Judiciário, em razão da aplicação do regime do FGTS quanto ao seu recolhimento e o pagamento da multa fundiária nas situações de despedida sem justa causa.

Esta Corte tem sistematicamente condenado tais recolhimentos por considerar sua natureza *ad nutum*, quando o servidor possui vínculo passível de interrupção a qualquer tempo, o que não se compatibiliza com a natureza do FGTS.

Por outro lado, as decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST) têm caminhado no sentido de que, em havendo lei municipal que estipule o regime celetista aos cargos em comissão, seus ocupantes farão jus ao recolhimento do encargo por decorrência do princípio da legalidade.

Entretanto, no entendimento do STF, os servidores públicos, tanto efetivos, temporários e comissionados, não devem ser submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), afastando inclusive a competência da Justiça Trabalhista¹³.

Para que prevaleça o entendimento do STF, o ideal é que seja estabelecido regime jurídico-administrativo, mais condizente com a natureza do serviço público do que o regime da CLT.

Sendo assim, a solução mais adequada para a questão dos servidores comissionados, que melhor preserva o erário e evita a ambiguidade gerada pela aplicação da legislação trabalhista, é a promulgação de lei municipal que regulamente os cargos de confiança, prevendo atribuições bem definidas e requisitos de escolaridade, e que, ao estabelecer regime jurídico-administrativo, exclua esses cargos do campo de aplicação da CLT.

2.5. Contratação de pessoal por tempo determinado

Mediante abertura de processo específico, o TCESP 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 CF 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 baixou Deliberação nº TC-A-15248/026/04, de 16 de junho de 2004, nos seguintes termos:

13 STF. ADI 3.395-MC. Relator: CEZAR PELUSO. Data da Publicação: DJ, de 10-11-2006.

Artigo 1º - A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização;

Artigo 2º - As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal.

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-atendimento, 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 contratação¹⁴.

Contratados por tempo determinado, os servidores vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social (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 LRF, em seu art. 22, parágrafo único, 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 ($6\% \times 0,95 = 5,7\%$).

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 LDO.

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

¹⁴ Neste sentido, ver decisão do TC-001843/010/06.

2.6 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 Corte¹⁵; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, c, da Lei Orgânica do TCE/SP). Ademais, deve o responsável devolver, ao erário local, o correspondente valor, devidamente corrigido.

Já, nas Contas Anuais das Prefeituras Municipais, as despesas impróprias resultam processos apartados. Assim se dá porque as contas dos Chefes do Executivo têm prazo certo de apreciação¹⁶.

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

- Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (custo elevado com refeições e hospedagem; número despropositado de participantes).¹⁷
- Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da CF.¹⁸
- 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).¹⁹
- Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.²⁰
- Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.²¹
- Gastos excessivos com telefonia celular.²²
- Custeio de atividades privativas do Estado ou da União, sem autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e sem convênio (art. 62, da LRF).

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

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

17 TC-001766/026/12; TC-002291/026/12 e TC-001946/026/10.

18 TC-002365/026/12.

19 TC-002161/026/12.

20 TC-003303/026/07; TC-001782/026/06 e TC-003737/026/06.

21 TC-800095/255/11 e TC-800266/616/98.

22 TC-800171/327/08.

- Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes.²³
- Festas de confraternização dos funcionários públicos.²⁴
- Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.²⁵
- Despesas com contratações de serviços realizadas por meio de terceiros sem comprovação da necessidade e da impossibilidade de se fazer por meio do corpo próprio da Administração, tais como atualização patrimonial, revisão de Dipam's, compensação previdenciária.²⁶
- É vedado o pagamento de taxa de administração nos ajustes com as entidades do terceiro setor (convênio, termos de parceria, contratos de gestão ou outras figuras de ajustes), que caso configurado se sujeita à devolução, podendo tornar o ajuste e a prestação de contas irregulares.²⁷

2.7 Licitações e Contratos

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

- 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;
- Objeto da licitação mal definido;
- Expedição de Convites sempre para os mesmos proponentes;
- Convites preenchidos por empresas inexistentes e/ou relacionadas entre si;
- Elevado nível de dispensas e inexigibilidades, a indicar desvio do constitucional princípio da licitação;
- Subavaliação da proposta de preços, para, em momento seguinte, lograr-se aditamentos contratuais;
- Contratação direta por emergência não caracterizada;
- Deficiente pesquisa de preços;
- Fracionamento licitatório;

23 TC-000506/026/09.

24 TC-800372/325/11.

25 TC-800106/251/04.

26 TC-002126/026/13 e TC-001482/026/12. Vide Súmula nº 13 deste TCESP.

27 TC-001084/026/13; TC-001103/002/10; TC-000321/002/12; TC-000320/002/12; TC-000950/002/12 e TC-001491/002/12. Vide Súmula nº 41 do TCESP.

- Contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, não realizada de forma direta com o profissional ou com seu empresário exclusivo, neste último, deverá existir contrato de exclusividade registrado em cartório;
- E, no tocante à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, a falta das cautelas comentadas neste Manual (art. 16, da LRF);
- Não designação, devidamente formalizada, de gestor e fiscal do contrato;
- Deficiente formalização da liquidação da despesa (medições, atestados de recebimento, termos de recebimento provisório e definitivo, entre outros);
- Inadequado acompanhamento e fiscalização do contrato;
- Execução contratual em desacordo com o objeto contratado, seja em obras, prestação de serviços ou aquisições.

Vale destacar que diversas Súmulas tratam do tema, tais como:

SÚMULA Nº 12 - Depende de licitação a aquisição de combustíveis e derivados de petróleo pelos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, direta e indireta, aí incluídas as fundações instituídas pelo poder público e empresas sob seu controle, não podendo eventual dispensa fundar-se no inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

SÚMULA Nº 15 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.

SÚMULA Nº 16 - Em procedimento licitatório, é vedada a fixação de distância para usina de asfalto.

SÚMULA Nº 17 - Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.

SÚMULA Nº 18 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de comprovação de filiação a Sindicato ou a Associação de Classe, como condição de participação.

SÚMULA Nº 20 - As contratações que objetivem a monitoração eletrônica do sistema de trânsito devem ser precedidas de licitação do tipo menor preço, vedada a delegação ao particular de atividades inerentes ao poder de polícia da Administração, bem como a vinculação do pagamento ao evento multa.

SÚMULA Nº 21 - É vedada a utilização de licitação do tipo técnica e preço para coleta de lixo e implantação de aterro sanitário.

SÚMULA Nº 22 - Em licitações do tipo técnica e preço, é vedada a pontuação de atestados que comprovem experiência anterior, utilizados para fins de habilitação.

SÚMULA Nº 23 - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

SÚMULA Nº 25 - Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

SÚMULA Nº 26 - É ilegal a exigência de recibo de recolhimento da taxa de retirada do edital, como condição para participação em procedimentos licitatórios.

SÚMULA Nº 27 - Em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência.

SÚMULA Nº 28 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidades de classe como condição de participação.

SÚMULA Nº 29 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório.

SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

SÚMULA Nº 31 - Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada.

SÚMULA Nº 32 - Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de obras e de serviços de engenharia, exceto aqueles considerados como de pequenos reparos.

SÚMULA Nº 33 - No sistema de registro de preços, é vedada a adesão à ata por órgão ou entidade que não participou da licitação (“carona”), excetuadas as hipóteses admitidas em lei federal.

SÚMULA Nº 34 - A validade da ata de registro de preços, incluídas eventuais prorrogações, limita-se ao período máximo de 1 (um) ano.

SÚMULA Nº 35 - Em procedimento licitatório para aquisição de cartuchos de impressão e similares, é vedada a exigência de marca idêntica à dos equipamentos a que se destinam, exceto enquanto estes estiverem em período de garantia condicionada ao uso de insumos da mesma marca.

SÚMULA Nº 36 - Em procedimento licitatório, não se admite vedação a bens de fabricação estrangeira, salvo se decorrente de disposição legal.

SÚMULA Nº 37 - Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses.

SÚMULA Nº 38 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência antecipada do comprovante de recolhimento da garantia prevista no artigo 31, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, o qual deve ser apresentado somente com a documentação de habilitação.

SÚMULA Nº 39 - Em procedimento licitatório, é vedada a fixação de data única para realização de visita técnica.

SÚMULA Nº 42 - Nas aquisições de gêneros alimentícios, a apresentação de laudo bromatológico do produto, quando exigida, deve ser imposta apenas à licitante vencedora e mediante prazo suficiente para atendimento.

SÚMULA Nº 43 - Na licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ter como base de cálculo o valor dos investimentos devidos pela concessionária.

SÚMULA Nº 47 - Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do tipo técnica e preço ou melhor técnica para contratação de licença de uso de software dito “de prateleira”.

SÚMULA Nº 48 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de capital social mínimo na forma integralizada, como condição de demonstração da capacitação econômico-financeira.

SÚMULA Nº 49 - Em procedimento licitatório, o visto do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo – CREA/SP deve ser dirigido apenas ao vencedor do certame, como condição de assinatura do contrato.

SÚMULA Nº 50 - Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital.

SÚMULA Nº 51 - A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador.

Por fim, registre-se que o Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, atualizou os valores das modalidades de licitação, nos seguintes termos:

Art. 1º [...]

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
 - b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
 - c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
 - b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
 - c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

2.8 Cautelas Fiscais nos contratos relativos à criação, expansão ou aprimoramento da Ação Governamental – art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

A construção de pronto-atendimento 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 despesa²⁸ faça certas anotações no processo que abriga a licitação ou contratação direta (dispensa/inexigibilidade); são elas²⁹:

- 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. Ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos”; Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 [Código Penal], incluído pela Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 [Lei de Crimes Fiscais]).

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

2.9 As dispensas licitatórias por valor (art. 24, I e II da Lei Federal nº8.666, de 21 de junho de 1993)

Registrado o fato de que o Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, atualizou os valores das modalidades de licitação e, por consequência, das dispensas

28 Nos moldes do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro 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.

29 Vide modelo no Anexo 1 deste Manual.

fundadas³⁰ no art. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964);
- Documentação comprobatória do gasto (originais das notas fiscais³¹ 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 Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
 - e) Ordem de pagamento cancelada pelo ordenador da despesa (art. 64, Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964).

30 Ou seja, para obras e serviços de engenharia até R\$ 33.000,00, para compras e demais serviços até R\$ 17.600,00.

31 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.

2.10 Ordem cronológica de pagamentos

A observância à ordem cronológica de pagamentos é estabelecida especificamente no art. 5º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A irregularidade mais comum observada é a existência de Restos a Pagar Processados, ou Não Processados Liquidados, que não são quitados tempestivamente, pois indica preterição na cronologia das exigibilidades de desembolso.

2.11 Tesouraria

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

- Saldos elevados de numerário em espécie na conta caixa;
- Disponibilidade de caixa depositada em bancos privados (art. 164, § 3º, da CF);
- Existência de “vales” (espécie de empréstimo irregular);
- Existência de cheques pré-datados compondo o saldo da conta caixa;
- Ausência de realização periódica de conciliação bancária;
- Pagamentos sem o prévio empenho;
- Não cumprimento à cronologia dos pagamentos;
- Falta de segregação de funções, sobretudo com a Contabilidade e Controle Interno.

A propósito, a União, mediante o Decreto Federal nº 7.507, de 27 de junho de 2011, estabeleceu que as transferências federais voluntárias a Estados e Municípios sejam utilizadas de forma exclusivamente eletrônica, 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\$ 17.600,00 para todo o ano, sendo até R\$ 1.760,00 como valor unitário de cada pagamento, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

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.

2.12 Almoxarifado

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

- Falta de inventários periódicos;
- Divergência entre o valor inventariado e o contabilizado;
- Falta de segurança na estocagem;
- Falta de definição de níveis de estoque;

- Falta de emissão de requisições de saída;
- Falta de conferência no recebimento de materiais;
- Falta de conferência de validade dos produtos estocados;
- Sistemas de controle deficientes;
- Instalações inadequadas, inclusive sem o AVCB.

2.13 Bens de caráter permanente

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

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

2.14 Controles do consumo de combustível, manutenção e uso da frota

Itens de despesa que respondem por relevante parcela dos materiais de consumo e outros serviços de terceiros da municipalidade que utiliza frota própria de veículos, é razoável e fundamental que existam eficientes procedimentos de controle do consumo de combustível e lubrificantes, de manutenção (peças e mão de obra), e do próprio uso dos veículos.

Assim, os controles devem conter elementos mínimos como:

- a) requisição identificando o servidor solicitante do uso do veículo;
- b) motivação do uso;
- c) destino e horários de saída e chegada;
- d) a quilometragem no início e no final do uso;
- e) a quilometragem no momento do abastecimento (e requisição específica para abastecimento, conforme regulamentação local);
- f) o tipo de combustível;
- g) a quantidade de litros, o valor unitário e total da nota fiscal;

- h) especificação das peças (inclusive pneus) e mão de obra, e respectivos valores, utilizadas na manutenção dos veículos, indicando qual o veículo atendido;
- i) a placa e modelo do veículo deve constar em todos os comprovantes de despesa com abastecimentos e manutenção (peças, acessórios e mão de obra) para que se tenha controle individualizado da frota pública.

Vale o alerta que a ausência de controles eficientes poderão resultar na responsabilização do ordenador e consequente devolução dos valores impugnados, assim entendidos aqueles excessivos à média de consumo verificada ou, no mínimo, recomendação para que sejam adotados controles adequados.

Neste sentido, foram as decisões nos TC-800176/243/04, TC-000117/001/11 e TC-002796/026/11.

2.15 Gestão documental, transparência fiscal e a Lei de Acesso às Informações

A LRF escora-se em duas pilas: **o planejamento orçamentário e a transparência no uso do dinheiro público.**

Nesse diapasão, este Tribunal tem feito recomendações para que não ocorram irregularidades como as que seguem:

- Falta de publicação dos relatórios de acompanhamento fiscal: o **resumido de execução orçamentária** e o de **gestão fiscal**. Aliás, tal omissão acarreta multa ao Prefeito ou ao Presidente da Câmara de Vereadores;
- 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, da LRF);
- Falta de disponibilização, durante todo o exercício, das contas do exercício anterior (art. 49, da LRF);
- 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).

A publicidade dos atos financeiros ganhou forte estímulo com as alterações da LRF promovidas pela edição das Leis Complementares Federais nº 131 e nº 156, respectivamente de 27 de maio de 2009 e de 28 de dezembro de 2016, a primeira conhecida como “Lei da Transparência Fiscal”.

Assim, deve ser liberado ao conhecimento da sociedade, por meio eletrônico, em tempo real, o nível e a espécie da receita arrecadada, além da utilidade que está sendo adquirida (bem ou serviço), desagregada 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 Sistema Integrado de Administração Financeira da União (SIAFI), nos termos do art. 48, III, da LRF.

No escopo de regulamentar a Lei da Transparência Fiscal, o Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, traz as seguintes particularidades:

- Aludido no art. 48, § 1º, da LRF, o sistema integrado de administração financeira e controle passa a contar com denominação simples e objetiva: Sistema;
- Abrangendo todo o nível de governo, integram o Sistema todos os órgãos da Administração direta, bem como as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
- Diferente do SIAFI e SIAFEM, o Sistema dispensa senhas e o prévio cadastramento dos usuários, ou seja, é de amplo acesso público;
- O Sistema é recurso de informática para o cidadão acompanhar receitas e despesas, veiculadas até o 1º dia útil que sucede o do registro contábil; eis o tempo real mencionado na Lei de Transparência Fiscal.

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

COMUNICADO SDG nº 24, de 2011

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

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

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei Federal nº 12.527, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, que regula o acesso a informações e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de assegurar o direito de acesso do cidadão a informações da Administração Pública, reforçou o dever de fazer a gestão documental e organizar seus arquivos públicos, já traçada na Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Definiu conteúdos mínimos de transparência a serem disponibilizados na Internet:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

2.16 Repasses a Entidades do Terceiro Setor

A Prefeitura transfere valores a entidades não estatais que realizam serviços de interesse público; tal se dá mediante convênios, contratos de gestão, termos de parceria, termos de fomento ou termos de colaboração.

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

COMUNICADO SDG nº. 14, de 2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, em face do atual processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue: A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.

Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exemplificam:

- a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal;*
- b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total;*
- c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente;*
- d) declaração de*

funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo; e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.

O Manual Básico sobre Repasses Públicos ao Terceiro Setor indica as principais falhas na aplicação desses recursos, tais como:

- saque total dos recursos sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
- realização de despesas fora da vigência 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 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 novos repasses, tanto pela publicação no DOE, quanto pela disponibilização no *site*.

É importar registrar a edição da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015, considerada o Marco Regulatório das Organizações das Sociedades Civas, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2017 para os municípios. Esta norma padroniza o regime jurídico das parcerias voluntárias, quer seja dos repasses realizados sob a forma de auxílios, subvenções, contribuições, convênios ou termos de parcerias, excluindo as transferências

de recursos oriundos integralmente de fonte externa de financiamento, as regidas por lei específica e os contratos de gestão celebrados com organizações sociais³².

Com isso, exclui definitivamente o convênio das relações entre Estado e entidades privadas, reservando-o somente ao primeiro setor, ou seja, entre entes governamentais, regulada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ressalvados os convênios na forma complementar no Sistema Único de Saúde, conforme previsto no §1º do artigo 199 da CF.

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

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

Aqui vale ressaltar algumas conclusões que poderão ser consideradas pelo gestor:

- A transparência dos instrumentos formais das parcerias e da aplicação dos recursos públicos é reforçada, com a explícita exigência de sua divulgação nos *sites* da internet, consolidando a exigência anterior prevista na Lei de Transparência Fiscal e na Lei de Acesso às Informações, além do incentivo à participação popular nos procedimentos de manifestação social;
- O plano de trabalho e o farto detalhamento de seu conteúdo passam a ser considerado documento essencial e prévio aos ajustes firmados;
- A atenção especial quanto à exigência de metas e indicadores, não só em sua quantidade, mas também quanto aos aspectos qualitativos e de resultados sociais a serem previstos no plano de trabalho;
- A impessoalidade (e transparência) é consagrada na exigência do chamamento público e de critérios objetivos para a escolha das entidades civis;

32 SUGIURA, Paulo Massaru Uesugi. Marco Regulatório do Terceiro Setor. Revista Jus Navigandi, out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32671/marco-regulatorio-do-terceiro-setor>. Acesso em: 1º jul. 2019.

- Ainda, a previsão de requisitos de tempo mínimo de existência e experiência prévia no ramo de atividade da parceria, procura eliminar “aventureiros” ou entidades sem capacidade técnica e operacional;
- Determina a execução direta pela organização civil responsável do objeto da parceria, sem possibilidade de subcontratação, exceto em pequenos projetos, desde que haja previsão no edital de chamamento público;
- Demandará uma criação de valor de referência para os ajustes, que certamente exigirá uma criação de banco de dados e de critérios de comparabilidade;
- A gestão e acompanhamento do termo de colaboração ou de fomento ganham o reforço com a indicação obrigatória da figura do gestor, que responderá de forma solidária pela execução da parceria; e de uma comissão de monitoramento e avaliação responsável pelo acompanhamento no curso da execução da parceria;
- O regulamento de compras passa a ser anexo obrigatório do instrumento de parceria devidamente aprovado pela administração parceira;
- A taxa de administração fica definitivamente banida das parcerias, todavia, remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho e despesas indiretas, até o limite de 15%, relacionadas ao plano de trabalho poderão ser apropriadas de forma proporcional à execução do objeto ajustado;
- As prestações de contas deverão ter suporte em manuais específicos de orientação às entidades;
- Além do detalhamento em grau pormenorizado dos documentos comprobatórios na prestação de contas, as metas alcançadas e os resultados esperados deverão ser divulgados em meio eletrônico;
- A prestação de contas deverá vir acompanhada dos relatórios de execução financeira e de execução do projeto, além de se valer dos relatórios de visitas físicas e de monitoramento e de avaliação;
- A prestação de contas não apenas evidenciará os aspectos materiais e financeiros, mas também os aspectos qualitativos com o pronunciamento sobre os resultados, os benefícios auferidos, o grau de satisfação social e sobre a sustentabilidade das ações futuras, vindo ao encontro do objetivo perseguido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em sua diretriz estratégica de fiscalização;
- Atribui responsabilidades e sanções à semelhança daquelas previstas na Lei de Licitações: advertência, suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade.

De todo o exposto, este marco regulatório confere maior rigor para as celebrações das parcerias voluntárias, o que demandará um cuidado especial nas escolhas

das entidades, sobretudo quanto ao grau de profissionalismo a ser exigido tanto por parte do quadro técnico das administrações quanto das parceiras.

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

2.17 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 LRF.

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).

2.18 O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FMCA

Assim como os outros fundos especiais³³, 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 Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA]). Apesar disso, tais fundos devem possuir CNPJ próprio-matriz (Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018).

33 Art. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Segundo o ECA, 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).

Característica fundamental dos fundos especiais é a vinculação de certas receitas públicas para sua constituição.

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

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

Comunicado SDG n° 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 n° 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

3. As causas do parecer desfavorável

Os principais motivos que ocasionam um parecer desfavorável das Contas Anuais do Prefeito Municipal podem ser assim elencados:

- 1) Déficit orçamentário;
- 2) Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;
- 3) Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;
- 4) Falta de repasse previdenciário;
- 5) Superação do limite da despesa de pessoal;
- 6) Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação;
- 7) Não aplicação integral do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
- 8) Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;
- 9) Aplicação incorreta das multas de trânsito;
- 10) Não cumprimento do art. 42 da LRF³⁴;

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

11) Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF)³⁵.

Não obstante, salutar registrar que o IEG-M, segundo o direcionamento da jurisprudência recente do TCESP, tem sido tema de constante análise, ensejando reincidentes recomendações para que o Executivo aprimore a execução de políticas públicas, a resultar numa melhoria dos serviços públicos prestados à população. Neste sentido, em que pese, por si só, não ensejem o parecer desfavorável, é ponto de atenção para a Administração Municipal orientar suas atividades.

3.1 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, ou seja, a 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 a Fazenda ainda carregue significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária.

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

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

Todavia, um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior, nos termos do art. 43, § 1º, I, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Desse amparo monetário, há de se excluir as disponibilidades dos regimes próprios de previdência. Tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do município (Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e art. 43, § 1º, da LRF).

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

3.1.1 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 CF, o TCESP 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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, 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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964);
- d) Em face da Portaria Interministerial nº. 163, de 4 de maio 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, extraorçamentária, 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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e art. 18, § 2º, da LRF);
- f) Como recomendação, a municipalidade, para melhorar o desempenho da arrecadação e de eficiência na despesa, pode valer-se das seguintes medidas:
 - Melhorar a arrecadação da dívida ativa, seja pela vida judicial ou por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial;
 - Renegociar os contratos beneficiados com isenções fiscais;
 - Utilizar-se de Pregões no lugar dos Convites;
 - Adotar procedimentos eficientes e atualizados de pesquisas prévias de preços de mercado;
 - Instituir todos os tributos e aprimorar a fiscalização da sua arrecadação.

3.2 Insuficiente Pagamento de Precatórios Judiciais

Após vários alertas aos dirigentes municipais, o Tribunal, até a edição da Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, 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 anteriores³⁶.

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

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

Porém, com a edição da Emenda Constitucional nº 99 de 14 de dezembro de 2017, o Regime Especial ganhou os seguintes contornos:

- a) Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios enquadram-se nas regras;
- b) Possuem o prazo até 31 de dezembro de 2024, para quitar seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período;
- c) Serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo;
- d) Deverão depositar mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em **percentual suficiente** para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, **nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial**, ou seja, dezembro de 2017;
- e) Tais depósitos deverão estar em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

36 Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, nos TC-002084/026/07 e TC-2462/026/07.

3.2.1 O regime normal, ordinário, de pagamento de Precatórios Judiciais

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

Então, sob o regime ordinário de precatórios, a Fazenda Municipal deve, 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 (TJ) compareceu só depois de 1º de julho, ou seja, após o prazo da Constituição (art. 100, §1º). Pois tal peça é apenas um 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.

3.2.2 A Contabilização dos depósitos nas contas especiais do Tribunal de Justiça

Ante o fato de o esquema financeiro, extraorçamentário, 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), esta Corte orienta que a contabilização seja orçamentária, devendo a entidade devedora empenhar, liquidar e pagar em favor daquele Tribunal, onerando dotações vinculadas a Sentenças Judiciais.³⁷

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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964).

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

37 Para maiores informações, vide Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 8ª ed. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Dez. 2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a-8197afc9. Acesso em: 1º jul. 2019.

3.3 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 previdenciária (art. 168-A do Código Penal, incluído pela Lei Federal nº 9.983, de 14 de julho de 2000).

Neste sentido:

APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA - ABSOLVIÇÃO - Impossibilidade - Segura demonstração da autoria - Desnecessidade de dolo específico à espécie - Recurso parcialmente provido para mitigar a sanção alternativa imposta. (TJSP. Apelação nº 0000017-69.2014.8.26.0382. Relator: ALEX ZILENOVSKI. Data de Disponibilização: DJe de 23/1/2018).

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

Por isso, o não recolhimento previdenciário é mais um motivo para o parecer desfavorável³⁸.

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 governamentais³⁹.

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 Federal nº 9.796, de 5 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.

38 Vide decisões dos TC-001007/026/11 e TC-001049/026/11.

39 Vide decisão do TC-001732/026/12.

3.3.1 Compensação de Créditos Previdenciários

A compensação financeira de pretensos créditos tributários sobre as contribuições para a seguridade social pode ser efetuada pelo gestor público; todavia nos termos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (art. 89, *caput*, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991) e pelas suas Instruções Normativas.

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

Ainda, deverá prestar atenção às seguintes exigências legais:

- As contribuições sociais podem ser compensadas quando do pagamento ou recolhimento indevido ou maior que o devido nos termos e condições estabelecidos pela autoridade tributária (art. 89, *caput*, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991);
- Somente exações da mesma espécie podem ser compensadas (art. 66, §1º, Lei Federal nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991); e,
- O contribuinte estará sujeito à multa isolada, aplicada em dobro, com base nos parâmetros legais, sobre o valor total do débito indevidamente compensado, se comprovar falsidade da declaração apresentada pelo sujeito passivo (art. 89, § 10, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991).

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

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

Todavia, se o desfecho não lhe for favorável e a depender dos impactos financeiros, ação fiscalizatória efetuada pela autoridade tributária sobre a compensação previdência realizada indevidamente recairá sobre o equilíbrio das contas públicas, podendo levar a sua rejeição, além das medidas de apuração de responsabilidade sob a alçada do Ministério Público Estadual.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos autos dos TC-002005/026/12, TC-002637/026/10, TC-001453/026/11 e TC-001749/026/12, que resultaram na emissão de parecer desfavorável.

3.4 Repasse Excessivo à Câmara dos Vereadores

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição⁴⁰. É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável às Contas do Prefeito⁴¹.

Por conseguinte, conforme a posição jurisprudencial deste TCESP, formada por diversos julgados, tais como os TC-002319/026/04, TC-002309/026/04, TC-002831/026/05, TC-002157/026/04, TC-001036/026/05, TC-003283/026/06, TC-003458/026/06 e TC-002418/026/07, verifica-se que se trata de falha que compromete as contas em exame.

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

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

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

Faixa de Habitantes	Teto anterior (EC 25/00)	Teto atual (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

3.4.1 A base de cálculo do repasse à Câmara dos Vereadores – a receita tributária ampliada do Município

Sobreditos 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:

40 Art. 29-A, § 2º, da CF.

41 Vide decisão do TC-002943/026/10.

Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, contribuição de Melhoria e de Iluminação Pública), inclusive receitas provenientes de Dívida Ativa, multas e juros da Dívida Ativa e multas e juros de mora de tributos ⁴² .
(+) 100% das transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
(+) 100% das transferências estaduais (ICMS, IPVA)
(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE
(=) Base sobre a qual se apura o limite da despesa legislativa

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

- Provenientes da Lei Kandir;
- Taxas e contribuições arrecadadas por entidades da Administração Indireta.

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

3.5 Superação do limite da Despesa de Pessoal

Sob a LRF, 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);
- 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.

De acordo com a Deliberação TC-A-023996/026/15, de 9 de dezembro de 2015, os dispêndios com PASEP, a partir de 1º de janeiro de 2017, não são mais incluídos nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os

⁴² Neste sentido, Comunicado SDG nº 15, de 27 de maio de 2019.

jurisdicionados, inclusive do governo estadual e excluídas as fundações públicas estaduais e municipais, que prosseguem com o recolhimento com base na folha de pagamento.

A LRF, art. 20, III, repartiu os 60% entre os poderes estatais; no município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL).

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 Prefeito propor, na LDO, barreiras específicas.

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

Ultrapassado o específico limite, cada Poder estatal dispõe de 8 (oito) meses para o ajuste, seja pelo aumento da receita ou pela redução da despesa laboral segundo os procedimentos enunciados na CF (corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outras medidas dispostas no §3º, do art. 169).

O prazo poderá ser duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, assim entendido quando a variação real acumulada for inferior a 1% (um por cento) no período correspondente aos quatro últimos trimestres⁴³.

Nesse diapasão, afigura-se mais um motivo de parecer desfavorável⁴⁴: a não recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal, caso não ocorra a duplicação do prazo em razão da hipótese de baixo crescimento do PIB.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato⁴⁵, o que também justifica o parecer desfavorável das Contas por parte deste Tribunal.

Cabe registrar que a apuração da despesa de pessoal sofreu significativa alteração, em face da Consulta tratada no TC-0021431.989.18. Nesta, estabeleceu-se a regra de transição aplicada **somente aos municípios que segregaram massas em seus Regimes Próprios de Previdência e que realizam aportes em Plano Financeiro**. Atendidas estas condições, do total de aportes em Plano Financeiro (Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF nº

43 Art. 66, da LRF.

44 Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, dos TC-002751/026/03 e TC-001719/026/01.

45 Tais sanções referem-se ao impedimento do município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (art. 23, § 3º, da LRF). Não bastasse isso, o Prefeito fica sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º, IV, da Lei de Crimes Fiscais).

464, de 19 de novembro de 2018) realizados no exercício, serão considerados na despesa líquida com pessoal, os seguintes percentuais:

- Exercício 2019: 10%;
- Exercício 2020: 25%;
- Exercício 2021: 45%;
- Exercício 2022: 70%; e
- Exercício 2023: 100%.

Ademais, alertou-se que os valores dos aportes em Plano Financeiro, realizados no decorrer de cada exercício, deverão ser contabilizados na sua integralidade, em obediência às normas Contábeis vigentes, bem como a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a LRF.

3.6 Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação⁴⁶

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

- 25% da receita de impostos e transferências 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]).

Os 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 (FPM⁴⁷, 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 Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

Desde a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2007, parte dos 25% não mais é, obrigatoriamente, empregada no ensino fundamental. A partir dali, inexistente a necessidade de utilizar 60% naquela etapa de aprendizado (60% x 25% = 15% dos impostos).

Assim, ao longo dos anos do 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).

46 Maiores informações sobre o tema, vide Manual específico, disponível no *site* do TCESP.

47 Inclusive o repasse adicional de FPM (art. 159, I, d e e, da CF).

Sob o extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do **Ensino Fundamental** e de Valorização do Magistério (FUNDEF), inexistia prazo para despeser o recebimento do exercício, lacuna essa que, em várias localidades, gerou inconveniente acumulação de saldos financeiros. Para isso sanar, determina o art. 21, *caput* e § 2º da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do FUNDEF), que o FUNDEF seja utilizado no próprio ano em que é obtido, ainda que 5% possam ser empenhados e pagos no 1º trimestre do ano subsequente⁴⁸.

Esses 5% contam na aplicação do exercício anterior. Se assim não fosse, as Administrações que, junto ao FUNDEF, perdem dinheiro, não cumpririam os 25% do art. 212 da Constituição. Nesse sentido, aquela lei fez ressurgir o chamado **período adicional** ao exercício financeiro⁴⁹.

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 FUNDEF 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 FUNDEF - § 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

48 Deve-se enfatizar que os 5% diferidos não se confundem com os Restos a Pagar a serem quitados também no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que estes já foram empenhados no ano anterior (ano de recebimento), enquanto aqueles são empenhados no próprio ano corrente (seguinte ao ano de recebimento).

49 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).

Importante enfatizar que, ainda que a Administração invista, no exercício, mais de 25%, mas, não utilize todo o FUNDEB, não é permitida a compensação do valor excedente entre o aplicado nos 25% e no Fundo.

Escorado no princípio da finalidade da despesa e no art. 8º, parágrafo único, da LRF, o TCESP, a partir das contas de 2011, sedimentou o entendimento, com a edição da 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

3.6.1 As glosas mais habituais na despesa educacional

O não atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para o parecer desfavorável das Contas do Prefeito.

Para tanto, este Tribunal realiza impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas⁵⁰ alcançam o que segue:

- **Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte**⁵¹.

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

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

Tal exclusão assim se vê:

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

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

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

50 Historicamente o Salário-Educação, o ganho líquido do FUNDEB, as subvenções federais e estaduais para a Educação e os rendimentos das contas bancárias da Educação eram objeto de glosa. Isto porque eram recursos que não se confundiam com a receita de impostos. Na qualidade de adicionais, suplementares, estes ingressos eram 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). Porém, com a implementação das codificações, especialmente os códigos de aplicação, determinadas pelo Sistema Audep, as apurações das despesas já desconsideram essas fontes de recursos.

51 Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, dos TC-002407/026/07, TC-001007/026/11 e TC-000506/026/09.

- **Despesas com pessoal em desvio de função**⁵².

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, no art. 71, VI, da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB]).

- **Despesas com alimentação infantil e uniforme escolar**⁵³.

Estas despesas são 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.

52 Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, dos TC-001007/026/11 e TC-000506/026/09.

53 Vide decisão, com Parecer Desfavorável, do TC-001094/026/11.

- **Insumos e equipamentos utilizados na merenda escolar**⁵⁴.

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**⁵⁵.

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 à 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

54 Vide decisão, com Parecer Desfavorável, do TC-000506/026/09.

55 Vide decisão, com Parecer Desfavorável, do TC-002407/026/07.

orçamentária. Nunca é demais dizer que tal lei é tida a mais importante da Administração Pública.

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

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

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

Tais veículos devem reunir adequadas condições de utilização; estar licenciados pelos competentes órgãos da fiscalização, dispondo de todos os equipamentos obrigatórios, sobretudo os de segurança.

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

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

- **Despesas com inativos e aportes previdenciários.**

Independente da fonte de custeio, despesas com inativos e aportes previdenciários não são aceitos como aplicação no ensino, desde o exercício de 2018, nos termos do decidido nos TC-002655/026/15 e TC-001564/026/13.

- **Dispêndios com o PASEP**

De acordo com a Deliberação TC-A - 023996/026/15 os dispêndios com o PASEP, a partir de 1º de janeiro de 2017 não serão considerados na aplicação e manutenção do ensino.

3.6.2. Cautelas na Gestão da Despesa Educacional e os Conselhos ligados à Educação Municipal

A Prefeitura deve adotar outras cautelas afetas ao educação municipal, as quais podem ser inferidas a partir da atuação dos respectivos Conselhos. Neste passo, podem ser destacados os seguintes itens:

- **Conselho Municipal de Educação**⁵⁶
 - Há registro de reuniões periódicas do Conselho?
 - Há registro de visitas periódicas às unidades escolares municipais?
 - Verificação do cumprimento de dias letivos pelas escolas da rede municipal de ensino?
 - Foram elaboradas propostas de diretrizes para o Plano Municipal de Educação?
 - Estabelecidos critérios para avaliação das escolas do sistema municipal de ensino?
 - Foram propostas medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar?
 - Houve sugestão de medidas para atualização e aperfeiçoamento dos professores por meio da educação continuada?
 - Houve emissão de parecer sobre a proposta orçamentária anual destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino?
 - Houve emissão de pareceres sobre acordos e convênios de colaboração a serem celebrados pelo Poder Público municipal com as demais instâncias governamentais ou com o setor privado?
 - Análise da documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos no ensino municipal?
 - Houve apuração de irregularidades na gerência dos recursos educacionais?

- **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB**⁵⁷
 - Reuniões periódicas do Conselho?
 - O Conselho do FUNDEB elaborou a proposta orçamentária do Fundo?
 - Houve acompanhamento e controle do fluxo dos recursos financeiros do FUNDEB, verificando sua adequada destinação?
 - Supervisão do censo escolar?
 - Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual?
 - Emissão de parecer acerca da prestação de contas?

56 Vide LDB, bem como Guia de Consulta. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho. Ministério da Educação (MEC). Abr. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf. Acesso em: 1º jul. 2019.

57 Vide Lei do FUNDEB, bem como Guia de Orientação aos Membros do FUNDEB. TCESP. Disponível no *site*.

- Houve emissão de parecer conclusivo sobre o uso dos recursos alusivos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos?
 - Acompanhamento do Plano de Carreira e remuneração do magistério?
 - Há registro de visitas periódicas às unidades escolares municipais?
 - Análise da documentação comprobatória da aplicação dos recursos do FUNDEB, com emissão de parecer conclusivo?
 - As folhas salariais dos profissionais da educação básica são rubricadas por todos os membros do Conselho?
 - Houve apuração de irregularidades na gerência dos recursos do Fundo?
- **Conselho Municipal de Alimentação Escolar**⁵⁸
 - Reuniões periódicas do Conselho?
 - Registro de reuniões para analisar a documentação pertinente: editais de licitação, editais de chamada pública, extratos bancários, notas fiscais de compras, cardápios etc.?
 - Registro de acompanhamento de licitações?
 - Registro de verificação da compatibilidade entre os gêneros alimentícios adquiridos e os cardápios praticados?
 - Há registro de visitas periódicas às unidades escolares municipais e às cozinhas piloto?
 - Há aferição da qualidade da merenda escolar?

Além do acima exposto, pode-se destacar ainda:

- a) A documentação da despesa educacional precisa estar separada das demais peças comprobatórias. Aliás, a ocultação de gastos implica multa ao gestor, nos termos do art. 104, V, da Lei Orgânica do TCESP (“sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas”);

58 Vide Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, bem como a Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Tribunal de Contas da União (TCU). 2017. Disponível em: https://www.fn.de.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/230-controle-social-cae?download=13183:cartilha_para_conselheiros_do_programa_pnae_2017. Acesso em: 1º jul. 2019.

- b) O recebimento de bens e serviços deve ser atestado por servidor especialmente designado pelo responsável do órgão municipal de Educação (Secretário, Diretor ou Coordenador);
- c) O Balanço Patrimonial precisa evidenciar as disponibilidades bancárias da Educação (art. 50, I, da LRF);
- d) 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 Federal nº 9.766, 18 de dezembro de 1998); mas, na qualidade de contribuição social, pode ser despendido na merenda escolar e em programas de assistência à saúde (art. 212, § 4º, da CF).

3.7 Não aplicação do mínimo constitucional da Saúde⁵⁹

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

Isso foi o determinado na Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro 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; por meio da promulgação da Lei Complementar Federal nº 141, a qual, 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);

59 Maiores informações sobre o tema, vide Manual específico, disponível no *site* do TCESP.

- 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).

Assim como 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, as duas parcelas de 1% de FPM recebidas, adicionalmente, em julho e dezembro de cada exercício (art. 159, I, d e e, da CF), bem assim os auxílios semelhantes aos recebidos, em 2009, pelos municípios (Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, convertida em Lei Federal nº 12.058, de 13 de outubro de 2009).

Antes da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, este Tribunal fazia certas glosas⁶⁰ sobre a despesa contabilizada pelos municípios, as quais, por compatíveis com a nova disciplina, devem ser mantidas; são elas:

- **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 CF.

60 Historicamente as Subvenções federais e estaduais, os repasses SUS (PAB, PSF), o rendimento financeiro das disponibilidades da Saúde e as multas da Vigilância Sanitária eram glosadas na apuração da aplicação na saúde. Isto porque são 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%. Porém, com a implementação das codificações, especialmente os códigos de aplicação, determinadas pelo Sistema Audesp, as apurações das despesas já desconsideram essas fontes de recursos.

- **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.**

3.7.1 Cautelas na Gestão da Despesa com Ações e Serviços de Saúde

A gestão da saúde deve observar medidas de cautela, tais como:

- As folhas salariais dos profissionais da saúde devem ser rubricadas por todos os membros do Conselho Municipal de Saúde;
- 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 LRF);

- Todos os recursos da Saúde devem ser movimentados por fundo especial⁶¹, mecanismo que, apesar de não dispor de personalidade jurídica, deve possuir CNPJ próprio-matriz (Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018);
- 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.

3.8 Aplicação incorreta 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 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro [CTB]):

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

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.

(g.n.)

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), por meio da Portaria nº 407, de 27 de abril de 2011, editou a “Cartilha de Aplicação de Recursos Arrecadados com a Cobrança de Multas de Trânsito”, na qual especifica quais as despesas permitidas com a citada receita.

Eis mais uma obrigatória vinculação da receita municipal; seu não cumprimento enseja o desvio de finalidade combatido no parágrafo único, art. 8º, da LRF.

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.

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

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 LRF

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.

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

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

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

Esta Corte analisa o art. 42 da LRF por meio do Sistema Audesp, o qual acompanha a liquidez financeira a partir do mês de abril até dezembro do último ano de mandato. Apura-se a liquidez do mês de referência avaliado e projetando-a de acordo com os saldos de dotações a empenhar e receitas previstas a realizar, conforme a seguinte fórmula:

Apuração por órgão do 2º ao 5º Bimestre do último ano de mandato
Disponibilidade Financeira no final do período
(-) Saldo de Restos a Pagar até o período
(-) Empenhos Liquidados a Pagar até o período
(-) Saldo da Despesa Empenhada a Liquidar
(=) Liquidez do Período (superávit, déficit ou equilíbrio)
(+) Saldo da Receita Prevista a Realizar

(-) Saldo da Despesa Autorizada a Empenhar
(-) Saldo das Transferências Financeiras a Realizar
(=) Liquidez projetada (superávit, déficit ou equilíbrio)

Nas situações onde a liquidez projetada apontar para uma situação de déficit, o Sistema Audesp emitirá um relatório de alerta, que ficará disponível ao usuário cadastrado ou a qualquer cidadão no Portal de Transparência Municipal, sem prejuízo da publicação no DOE, como dito alhures.

Estes alertas servirão para que o Prefeito ou Presidente de Câmara tomem conhecimento e avaliem as medidas necessárias para que não incorram em descumprimento do art. 42 da LRF.

No mês de dezembro, será comparada a situação de disponibilidade financeira com a posição calculada no mês de abril. Caso a situação financeira passe de superavitária ou equilibrada para deficitária, o Gestor, a princípio, poderá ter incorrido em descumprimento do art. 42. Idêntico raciocínio se aplicará àquele que promover um aumento da situação deficitária anteriormente apurada.

Portanto, a seguinte memória de cálculo será aplicada no último bimestre do último ano de mandato:

Apuração por órgão dos últimos 8 (oito) meses de mandato
(In)Disponibilidade Financeira em 30/04
(-) Saldo de Restos a Pagar até 30/04
(-) Empenhos Liquidados a pagar até 30/04
(=) (In)Disponibilidade Líquida em 30/04
Apuração por órgão no 6º bimestre do último ano de mandato
(In)Disponibilidade Financeira em 31/12
(-) Saldo de Restos a Pagar em 31/12
(-) Cancelamentos de Empenhos Liquidados
(-) Cancelamentos de Restos a Pagar Processados
(-) Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo
(=) (In)Disponibilidade Líquida em 31/12
Comparação entre a disponibilidade líquida de 31/12/XX e 30/04/XX (Aumento/Diminuição em %)

Em síntese, a análise do art. 42 da LRF leva em conta o que segue⁶²:

62 Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, dos TC-001691/026/12 e TC-001634/026/12.

- 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 seguintes⁶³;
- Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados: os do regime próprio de previdência e os relativos a débitos extraorçamentários (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, na maioria dos casos, parecer desfavorável desta Casa.

Outra ação inconveniente é a de transferir Restos a Pagar para o passivo de longo 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 Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964).

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro⁶⁴, 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 pública⁶⁵.

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

63 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 em: www.federativo.bndes.gov.br).

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

65 As LDO da União interpretam artigos polêmicos da LRF, 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. 146, parágrafo único da LDO da União para 2019 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.

próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho⁶⁶ e de rigorosa planificação de caixa⁶⁷.

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

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

A situação agrava-se a partir do momento que a Prefeitura é cientificada por meio do Sistema Audesp, cujos alertas automáticos avaliam a situação de disponibilidade/indisponibilidade financeira mensalmente a partir do mês de abril do último ano de mandato.

Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos TC-001979/026/12, TC-001859/026/12, TC-001881/026/12, TC-001763/026/12, TC-001788/026/12, TC-001996/026/12 e TC-001658/026/12.

Registre-se que o alerta evidencia o dolo do Chefe do Executivo, vez que, a partir do momento que mesmo cientificado, não adota providências no sentido de contingenciar despesas nos termos do art. 9º da LRF e poderá, caso a Edilidade confirme o parecer desfavorável do Tribunal, torná-lo inelegível nos termos da Lei das Inelegibilidades.

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.

66 Art. 9º da LRF.

67 Art. 8º da LRF e arts. 47 a 50 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, o Prefeito não pode editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, o gestor que comete o desvio é responsabilizado (art. 359-G do Código Penal), contexto que justifica o parecer desfavorável desta Corte 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, de 19 de dezembro de 2006 (60% do FUNDEB para aquele profissional);
- A revisão geral anual (art. 37, X, da CF), derivada de lei local anterior a 5 de julho;
- Contratação de pessoal para o atendimento de convênios antes assinados;
- Cumprimento de decisões judiciais.

Ademais, 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 em face da 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 Corte de Contas:

Período do ano eleitoral	Despesa de Pessoal/RCL	Obs.:
Mês-base (junho)	51%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	49%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	51,5%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

4.1.3 Empréstimos e Financiamentos

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

De curto prazo, tais empréstimos, de índole extraorçamentária, 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 nº 43, de 2000, alterada pela Resolução nº 3, de 2002, do Senado Federal, impede-as 120 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), ultrapassar seu próprio limite, a LRF, nos arts. 23 e 31 faculta período de ajuste: de dois quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida fundada ou consolidada⁶⁸.

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).

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, caso a Prefeitura tenha gasto com pessoal mais de 54% da RCL em abril de ano eleitoral, já se aplicam as 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.

68 Dívida superior a doze meses (art. 98 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e art. 29, I da LRF).

4.2 Vedações da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral)

4.2.1 Revisão Geral da remuneração dos servidores e subsídios dos Agentes Políticos

Para o art. 37, X da CF, 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.

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.

A Lei Eleitoral assim dispõe:

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.

A partir da Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) decidiu, por votação unânime, que:

[...] para que o preceito insculpido no art. 73, VIII da Lei nº 9.540/97 esteja em conformidade com a Constituição Federal inarredável a conclusão que é legítima e lícita a iniciativa legislativa que vise, exclusivamente, à revisão salarial cujo índice não ultrapasse a perda resultante da inflação do período entre a data base do ano anterior ao eleitoral e a data base do ano eleitoral [...]

Ou seja, a reposição geral anual no ano de eleições será a reposição inflacionária dos últimos doze meses.

Contudo, para os agentes políticos, o Poder Judiciário tem entendido que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, cujos subsídios são fixados para a legislatura ou mandato, nos termos do artigo 29, incisos V e VI da Constituição Federal, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo⁶⁹.

69 Neste sentido: Supremo Tribunal Federal – AI nº 843.758, RE nº 725663, RE nº 728870 e RE nº 800617; bem como, TJSP – ADI nº 0047613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275889-59.2012.8.26.0000.

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 Eleitoral:

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

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

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

Art. 73. São proibidas

[...]

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

No intento de haver controle dessas proibições, o TCESP, 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:

[...]

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

SDG, 3 de agosto de 2011

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Recomenda-se também que sejam diferenciadas as despesas com publicidade legal, também dita como publicidade obrigatória ou publicação de atos oficiais, destinadas a divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos, com o objetivo de atender a prescrições legais (publicação do Relatório e Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicação de Leis e Decretos, Portarias de Nomeações, Editais de Licitações, dentre outros). Tais dispêndios não entram no cômputo das despesas com publicidades proibidas no citado dispositivo legal.

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

Nesse sentido, foram as decisões proferidas nos TC-001881/026/12, TC-001996/026/12 e TC-001658/026/12.

4.2.3 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

A Lei Eleitoral proíbe, em seu art. 73, §10, que em ano eleitoral a Administração implante novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios:

§ 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.

4.2.4 Outras condutas vedadas

A Lei Eleitoral proíbe (incisos I a III do art. 73):

- ceder ou usar, em benefício de candidato, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração;
- usar indevidamente materiais ou serviços custeados pelos poderes Executivo ou Legislativo;
- ceder servidor público ou usar de seus serviços para comitês de campanha eleitoral de candidato durante o horário de expediente normal.

5. Orientações específicas às câmaras municipais

5.1 Subsídios dos Vereadores - princípio da anterioridade

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

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

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

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

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

[...] quando a lei fala em *fixação* de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, **necessariamente prevê que tal fixação se dê**

antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, *da ratio essendi* do preceito.

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

5.1.1 Exame Prévio do Ato Fixatório

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

Nesse cenário, evitam-se irregularidades que antes se reproduziam ao longo de toda a legislatura e, delas decorrentes, os sucessivos juízos negativos desta Corte.

5.2 Modo fixatório

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

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

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

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

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

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

5.3 Os limites financeiros da Constituição

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

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

- A remuneração total dos Vereadores não pode superar 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador variam entre 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual (art. 29, VI da CF).
- Excluídos os gastos com inativos e frente a seis segmentos populacionais, a despesa global se conformará entre 3,5% a 7% da receita municipal do ano anterior (art. 29-A da CF).
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% dos duodécimos enviados pela Prefeitura (§ 1º do art. 29-A, CF).

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

TC 2321/026/04 – Parecer desfavorável

“Total de despesas da Câmara correspondente a 8,27%, extrapolando o limite constitucional de 8,00%, contrariando o disposto no art. 29-a, inc. I, da CF/88. Pagamento a maior de subsidio ao presidente da Câmara, superando o limite estabelecido no art. 29, inc. VI, alínea “c” da Carta Magna”. Contas julgadas irregulares (art. 33, inc. III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar número 709/93).”

5.3.1 O limite à remuneração total dos Vereadores

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.2 Os limites à despesa total (exceto com inativos)

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

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

Faixa de Habitantes	Teto anterior (EC 25/00)	Teto atual (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

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

Diante dessa maior limitação, há de se alertar que o Executivo local, à conta de suas próprias dotações e sob uma imprópria política de boa vizinhança, pode estar irregularmente bancando, por exemplo, dispêndios próprios do Legislativo, tais

como a construção da nova sede da Câmara ou o parcelamento de não recolhidas contribuições previdenciárias do Vereador.

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

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

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

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

5.3.2.1 A penalização pelo excesso de repasse à Câmara

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

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

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

5.3.3 O Limite à Folha de Pagamento

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

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

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

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

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

- Ajusta-se, rigorosamente, ao regime de apuração da receita pública, o de caixa (art. 35, I, Lei n.º 4.320, de 1964).
- Opera sob o mesmo ambiente de realidade, de execução, enfocado no trecho final do art. 29-A da Constituição: “efetivamente realizado”⁷⁰.
- Escapa da superestimativa tão comum no processo de orçamentação.
- Sob a receita efetivamente utilizada, o Legislativo ver-se-ia instado a despende, de forma supérflua, valor que, devolvido, evidenciaria descumprimento dos 70% da folha de pagamento;
- Espelha a verdade contábil e, por isso, não fere o princípio da evidenciação de débitos e créditos do setor governamental (art. 83 e 89 do sobredito diploma).
- Dá-se conforme a técnica de projeção trienal da receita pública, de que trata o art. 30 daquela lei.

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

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

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

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

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

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

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

Ainda, convém anotar que esses 70% da folha de pagamento não contradizem os 6% que opõe a LRF à despesa de pessoal da Edilidade; é assim porque os 70% se miram na receita específica da Câmara e, não, em toda a receita corrente do Município, como o é quanto aos 6%. Não bastasse isso, folha de pagamento é apenas parte da despesa de pessoal, visto que esta também agrega os encargos patronais e os contratos de terceirização que substituem servidores.

5.3.4 Os limites à remuneração do Vereador

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

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

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

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

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

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

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

A remuneração excessiva do Vereador acarreta juízo de irregularidade deste Tribunal, porquanto caracterizado ato de gestão ilegítimo e antieconômico ⁷¹, o que também implica restituição do pagamento impróprio e imputação de multa.

5.3.4.1 Limite ao subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores

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

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

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

5.3.4.2 Reajustamento do Subsídio

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

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

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

Considerando que, entre todos os parlamentares da Nação, apenas o Vereador está submetido, de forma rigorosa, ao princípio da anterioridade remuneratória, entendeu o Tribunal de Justiça de São Paulo que os vencimentos da vereança não podem automaticamente se elevar diante da nova remuneração do Deputado.

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

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

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

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

A possibilidade de alteração dos subsídios decorre da aplicação da revisão anual geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Embora a Lei Maior apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa” e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha a dicção de que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, vale ilustrar que o e. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

Outra particularidade refere-se à revisão **em ano eleitoral**, a teor do art. 73, VIII⁷², da Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), quanto ao período de abrangência do período de recomposição.

Nesse sentido a Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, exarada pelo e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, esclareceu que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”, em observância ao art. 37, X, da CF. Assim, o índice não deve ultrapassar “a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral”. Ou seja (g.n.), do ponto de vista jurídico-eleitoral, não há óbice legal para que haja, a qualquer tempo, um aumento da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. O que a lei proíbe é que, **no período**

72 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: [...] 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.

compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, seja criado um aumento real na remuneração.

Contudo, para os agentes políticos, o Poder Judiciário tem entendido que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, cujos subsídios são fixados para a legislatura ou mandato, nos termos do artigo 29, incisos V e VI da Constituição Federal, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo⁷³.

5.3.4.3 Férias e 13º Salário

Historicamente, os agentes políticos são remunerados por 12 parcelas mensais, não lhes cabendo, ao final do mandato, qualquer verba trabalhista.

Todavia, em recente decisão com repercussão geral reconhecida, o STF, no julgamento do RE 650.898/RS, entendeu que não há incompatibilidade do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal (regime de subsídio) com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não havendo possibilidade da concessão automática.

Neste sentido, o TCESP publicou o Comunicado SDG nº 30/2017⁷⁴ alertando as Câmaras Municipais que a lei específica autorizadora, no que se refere à concessão aos vereadores, deverá observar o princípio da anterioridade, ou seja, passará a vigor a partir da próxima legislatura em que for aprovada.

5.3.4.4 Sessões Extraordinárias

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

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

- O sobredito dispositivo tem dois inequívocos escopos: a) o da responsabilidade fiscal; b) o da recuperação da imagem do Poder Legislativo junto à sociedade brasileira.
- Em Municípios com menos de 50 mil habitantes, 92% do todo nacional, como justificar a legitimidade e a economicidade no pagamento de sessões

73 Neste sentido: Supremo Tribunal Federal – AI nº 843.758, RE nº 725663, RE nº 728870 e RE nº 800617; bem como, TJSP – ADI nº 0047613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275889-59.2012.8.26.0000.

74 D.O.E. de 07 de dezembro de 2017.

extraordinárias, quando as reuniões normais, ordinárias, acontecem, regra geral, em uma única noite da semana?

- Os Deputados Federais e Senadores realizam, em média, três sessões ordinárias por semana e nada recebem por sessões extraordinárias. Sob a ótica da isonomia, por que os Vereadores devem ser indenizados pelo labor extraordinário, se realizam sessão normal, no mais das vezes, uma única noite da semana?
- Nos moldes do art. 29, VI da CF, a fixação remuneratória do Vereador submete-se ao que dispõem as outras normas constitucionais.
- A Lei Maior é mais que os atos locais fixatórios e as leis orgânicas municipais.

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

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

5.3.4.5 Verbas de Gabinete

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

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

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

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

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

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

De mais a mais e ante o fato de a Constituição misturar, em só artigo (39, § 4º), verbas remuneratórias (gratificação, adicional) e indenizatórias (prêmio, verba de representação), tem-se interpretado que, frente à sua habitualidade, anterioridade e uniformidade, a verba de gabinete afronta o subsídio em parcela única, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

5.3.4.6 Retenções sobre a Remuneração do Vereador

Sob a redação original da Constituição, a previdência social era somente bancada por contribuições dos empregadores e trabalhadores. Depois, a Emenda nº 20, de 1998, amplia o leque de financiamento, agregando outros segurados, inclusive o agente político.

Depois disso e tendo em mira os exercentes de mandato político, a Lei nº 10.887, de 2004, restabelece contribuição previdenciária suspensa por Resolução do Senado (nº 26, 2005).

Baseadas naquela Resolução Senatorial, várias Câmaras deixaram de recolher ao INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

Entretanto, após o ressurgimento legal do gravame, das multas aplicadas pelos fiscais federais e da não concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP ao Município⁷⁵, depois de tudo isso, voltaram as Edilidades a recolher o encargo; isso mediante confissão de dívida junto àquela autarquia federal, que concedeu parcelamento aos devedores.

Na condição de despesa própria do Legislativo Municipal, tal parcelamento deve ser honrado à conta do orçamento específico da Câmara e não por dotações da Prefeitura.

5.4 Limite da Lei de Responsabilidade Fiscal

Sob a LRF, 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);
- Outras despesas variáveis (horas extras, substituições, entre outras);
- Aposentadorias;
- Pensões;
- Contratações por tempo determinado;
- Salário-Família dos servidores estatutários;

⁷⁵ Sem o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, não pode o Município receber transferências da União, nem dinheiros da compensação entre os regimes previdenciários.

- Contratos de terceirização de mão de obra;
- Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas;
- Indenizações e restituições de índole trabalhista.

De acordo com a Deliberação TC-A-023996/026/15, de 9 de dezembro de 2015, os dispêndios com PASEP, a partir de 1º de janeiro de 2017, não são mais incluídos nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os jurisdicionados, inclusive do governo estadual e excluídas as fundações públicas estaduais e municipais, que prosseguem com o recolhimento com base na folha de pagamento.

A LRF, art. 20, III, repartiu os 60% entre os poderes estatais; no município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL).

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 Prefeito propor, na LDO, barreiras específicas.

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

Ultrapassado o específico limite, cada Poder estatal dispõe de 8 (oito) meses para o ajuste, seja pelo aumento da receita ou pela redução da despesa laboral segundo os procedimentos enunciados na CF (corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outras medidas dispostas no §3º, do art. 169).

O prazo poderá ser duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, assim entendido quando a variação real acumulada for inferior a 1% (um por cento) no período correspondente aos quatro últimos trimestres⁷⁶.

Nesse diapasão, afigura-se mais um motivo de parecer desfavorável⁷⁷: a não recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal, caso não ocorra a duplicação do prazo em razão da hipótese de baixo crescimento do PIB.

⁷⁶ Art. 66, da LRF.

⁷⁷ Vide decisões, com Pareceres Desfavoráveis, dos TC-002751/026/03 e TC-001719/026/01.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato⁷⁸, o que também justifica o parecer desfavorável das Contas por parte deste Tribunal.

Cabe registrar que a apuração da despesa de pessoal sofreu significativa alteração, em face da Consulta tratada no TC-0021431.989.18. Nesta, estabeleceu-se a regra de transição aplicada somente aos municípios que segregaram massas em seus Regimes Próprios de Previdência e que realizam aportes em Plano Financeiro. Atendidas estas condições, do total de aportes em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403, de 10 de dezembro de 2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464, de 19 de novembro de 2018) realizados no exercício, serão considerados na despesa líquida com pessoal, os seguintes percentuais:

- Exercício 2019: 10%;
- Exercício 2020: 25%;
- Exercício 2021: 45%;
- Exercício 2022: 70%; e
- Exercício 2023: 100%.

Ademais, alertou-se que os valores dos aportes em Plano Financeiro, realizados no decorrer de cada exercício, deverão ser contabilizados na sua integralidade, em obediência às normas Contábeis vigentes, bem como a Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964, e a LRF.

5.5 Cautelas na gestão financeira

5.5.1 Uso do Regime de Adiantamento

Deliberou esta Corte que o regime de adiantamento pode ser utilizado, segundo a lei local, pelo agente político, desde que, nos termos do art. 68 da Lei n° 4.320/64, apenas servidor público retire, em seu próprio nome, o numerário, identificando depois, na prestação de contas, o nome do Vereador que realizou a correspondente parcela da despesa.

Eis a Deliberação TC-A – 42.975/026/08:

78 Tais sanções referem-se ao impedimento do município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (art. 23, § 3º, da LRF). Não bastasse isso, o Prefeito fica sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º, IV, da Lei de Crimes Fiscais).

Artigo 1 – Salvo o subsídio a que faz jus na conformidade do artigo 29 da Constituição Federal, é vedado pagamento a qualquer título a Vereador.

*Artigo 2 – O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, **feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.***

Artigo 3 – esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação. São Paulo, 3 de dezembro de 2008.

É de boa prática e altamente recomendável que, para fins dispêndios com viagens, os deslocamentos dos Srs. Edis sejam autorizados pelo Presidente da Câmara ou pela Mesa Diretora, levando em conta a parcimônia na definição do quantitativo de representantes e deixando claro qual o objetivo e o interesse público envolvido, sob pena do excesso ser considerado impróprio e o ordenador da despesa ser obrigado a devolver o numerário recebido a título de adiantamento.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas decidiu no TC-103/026/01:

DESPESAS PÚBLICAS EM EXCESSO – Participação de vereadores em congressos - Legislação Municipal não justifica os dispêndios exorbitantes realizados a esse título – Julgamento pela irregularidade das contas do exercício anterior por esse mesmo motivo (TC-1569/026/00) – Designação de número excessivo de participantes – Desatendimento do interesse público e inobservância dos princípios da isonomia e da razoabilidade – Recurso conhecido e parcialmente provido.

5.5.2 Responsabilidade do Presidente da Câmara enquanto ordenador da despesa

Deliberou esta Casa que, na qualidade de ordenador da despesa, o Presidente da Câmara responde pela devolução de gastos irregulares, o que inclui os valores indevidamente pagos aos Vereadores.

Eis a Deliberação TC-A nº 43.579/026/08:

1. a satisfação dos débitos resultantes das decisões do Tribunal de Contas cabe aos responsáveis definidos no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, artigo 32, parágrafo único,

da Constituição do Estado, e artigos 15, 36 e 39 da Lei Complementar n. 709/93.

2. não atendida a determinação do Tribunal para recolhimento do débito, expedir-se-á o correspondente título executivo em favor da Fazenda Pública, segundo previsão do parágrafo 3º do artigo 71 da Constituição Federal, cumprindo ao órgão administrativo competente adotar as providências necessárias à cobrança judicial ou extrajudicial, no prazo que lhe for fixado, definindo responsabilidades segundo a lei civil.

3 - Publique-se,

São Paulo, 03 de dezembro de 2008.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO - Presidente

FULVIO JULIÃO BIAZZI - Relator

Publicado no DOE de 4 de dezembro de 2008 página 67

5.5.3 Devolução de numerários não utilizados

De se enfatizar que o numerário não utilizado pela Câmara deve ser sempre devolvido à Prefeitura, quer isso esteja, ou não, previsto na lei orgânica do Município.

Com efeito, a Edilidade não gera receita pública; somente administra repasses vindos, todo mês, do Poder Executivo (art. 168 da CF). Nessa linha de raciocínio, os ganhos obtidos em aplicações financeiras, eventual alienação de bens, assim como o Imposto de Renda retido na fonte, também esses haverão de ser entregues, em tempo breve, à Tesouraria do Município.

5.5.4 Acumulação de Cargos

Desde que haja comprovada compatibilidade de horários, poderá o Vereador também receber pelo desempenho de cargo, emprego ou função na Administração Pública. É o que possibilita o art. 38, III da Constituição.

Não havendo tal adequação de horários, deve o Edil afastar-se do cargo, emprego ou função, podendo optar por uma das duas remunerações.

No caso do Presidente da Mesa Legislativa, esta Corte, em 13.12.2006, assim deliberou “*O Vereador investido na Presidência da Câmara Municipal, em face das atribuições inerentes à representação e à administração do Poder Legislativo, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função pública que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração, salvo se houver comprovada compatibilidade de horários*” (TC-A-16270/026/05).

5.5.5 Transparência Fiscal e Lei de Acesso a Informações

A cada quatro meses, deve o Presidente da Câmara enviar, ao Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal, também assinado pelo diretor financeiro e responsável do controle interno (art. 54 da LRF). Do contrário, fica o gestor sujeito à multa aplicada por esta Casa.

As contas anuais do Prefeito ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no órgão legislativo municipal, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49 da LRF).

Ainda, precisa a Casa Municipal de Leis publicar, todo ano, os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos (art. 39, § 6º da CF).

Além dessas obrigações, a Edilidade deve atender os conteúdos mínimos de transparência e serviço de acesso a informações, estabelecidos pela Lei 12.527/11 (LAI), conforme descrito no item 5.5 deste trabalho.

5.5.6 Licença do Vereador

A licença-saúde do Edil, a partir do 16º dia, será bancada pelo respectivo regime previdenciário; não mais pelo orçamento legislativo.

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.
- MORAES, Cristiana de Castro e BERALDO, Sidney Estanislau. **Planejar é Preciso**. publicado no site do TCESP. 2015.
- NUNES, Moacyr de Araújo. **Manual de Orçamento e Contabilidade Pública**. São Paulo, CEPAM, 1993.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo, Saraiva, 7ª. edição, 2008.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Contrato Administrativo**. São Paulo, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2007.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O Servidor Público nas Reformas Constitucionais**. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2008.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Subsídios de Agentes Políticos Municipais**. Belo Horizonte, Fórum, 2004.

SUGIURA, Paulo Massaru Uesugi. **Marco Regulatório do Terceiro Setor.** *Jus Navigandi*, agosto de 2014.

TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo.** Editora NDJ, São Paulo, 3ª. edição, 2005.

TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Editora NDJ, São Paulo, 2005.

TOLEDO JR., Flavio C. **Fim de Mandato – As Despesas Proibidas.** Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, 2008.

TOLEDO JR., Flavio C. **O FUNDEB e os Mínimos Constitucionais da Educação.** Publicado no site *Jus Navigandi*; setembro de 2010.

7. Anexo

ANEXO 1 - DESPACHO-PADRÃO - ATENDIMENTO AO ARTIGO 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - publicado no DOE, de 13 de Setembro de 2006

COMUNICADO SDG n° 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 e 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	%

Nome, Cargo e Assinatura do Ordenador da Despesa

SDG, 12 de setembro de 2006.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

www.tce.sp.gov.br

A versão eletrônica deste Manual de
Orientação está na página do TCESP

Redes Sociais

-  facebook.com/tcesp
-  youtube.com/tcespoficial
-  flickr.com/tcesp
-  twitter.com/tcesp
-  instagram.com/tcesp
-  linkedin.com/company/tcespoficial