



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



13-12-16

SEB

=====

95 TC-000037/026/14

**Prefeitura Municipal:** Campinas.

**Exercício:** 2014.

**Prefeito:** Jonas Donizette Ferreira.

**Períodos:** (01-01-14 a 24-01-14) e (04-02-14 a 20-12-14).

**Substituto Legal:** Vice-Prefeito – Henrique Magalhães Teixeira.

**Períodos:** (25-01-14 a 03-02-14) e (21-12-14 a 31-12-014).

**Advogados:** Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP nº 248.543), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Paulo Francisco Tellaroli Filho (OAB/SP nº 193.532), Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP nº 177.566) e outros.

**Acompanham:** TC-000037/126/14 e Expedientes: TC-003065/003/14 e TC-027001/026/16.

**Procurador de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

=====

| Título                                                                                             | Situação     | Ref.                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------|
| <b>Aplicação no Ensino</b> – CF, art. 212                                                          | 26,49%       | (25%)                     |
| <b>FUNDEB</b> – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º                             | 100%         | (95% - 100%)              |
| <b>Pessoal do Magistério</b> – ADCT da CF, art. 60, XII                                            | 85,24%       | (60%)                     |
| <b>Despesa com Pessoal</b> – LRF, art. 20, III, “b”                                                | 46,36%       | (54%)                     |
| <b>Saúde</b> – ADCT da CF, art. 77, III                                                            | 25,70%       | (15%)                     |
| <b>Transferência ao Legislativo</b> – CF, art. 29-A, IV                                            | 3,39%        | 4,5%                      |
| <b>Plano Municipal de Educação</b> - Lei federal nº 13.005/14, arts. 1º e 8º, <i>caput</i>         | Regular      | 26-06-2015                |
| <b>Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional</b> - Lei Federal nº 11.738/08, art. 2º | Regular      | R\$ 1.697,00 <sup>1</sup> |
| <b>Plano Municipal de Saneamento Básico</b> – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19          | Regular      | A partir de 2014          |
| <b>Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos</b> – Lei federal nº 12.305/10, art.18  | Regular      | A partir de 02-08-2012    |
| <b>Plano Municipal de Mobilidade Urbana</b> – Lei federal nº 12.587/12, art. 24, §3º               | <sup>2</sup> | A partir de 2015          |

<sup>1</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/01/piso-salarial-dos-professores-tera-reajuste-de-832-anuncia-mec.html>

<sup>2</sup> Obrigatório para Município com população superior a 20.000 habitantes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



|                                                                                                                                                                                                                                        |                                                 |                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Lei da Transparência Fiscal</b> - Lei federal nº 12.527/11, art. 8º art. 9º                                                                                                                                                         | Parcial Regular                                 | A partir de 18-05-2012 |
| <b>Execução Orçamentária</b> – déficit de R\$ 67.776.317,27 parcialmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, R\$ 34.628.077,24, resultando em déficit de R\$ 33.148.240,03                                         | Déficit - 1,98%<br><br>Deficit Ajustado - 0,97% |                        |
| <b>Resultado Financeiro</b> R\$ 18.424.765,15                                                                                                                                                                                          | <b>Déficit</b>                                  |                        |
| <b>Remuneração de Agentes Políticos</b>                                                                                                                                                                                                | Regular                                         |                        |
| <b>Precatórios</b>                                                                                                                                                                                                                     | Regular                                         |                        |
| <b>Ordem Cronológica de Pagamentos</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>Irregular</b>                                |                        |
| <b>Encargos Sociais:</b> (FGTS, Previdência Própria, PASEP e INSS)                                                                                                                                                                     | Regulares                                       |                        |
| <b>CIDE</b>                                                                                                                                                                                                                            | Advertência                                     |                        |
| <b>Royalties</b>                                                                                                                                                                                                                       | Advertência                                     |                        |
| <b>Iluminação Pública</b> - O Município instituiu a <b>CIP</b> - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública por meio da Lei municipal nº 11.453, de 27-12-2002, regulamentada pelo Decreto nº 14.334, de 17-06-2003. | Regular                                         |                        |
| <b>Multas de Trânsito</b>                                                                                                                                                                                                              | Regular                                         |                        |
| <b>Investimentos + Inversões Financeiras: RCL</b>                                                                                                                                                                                      | 2,79%                                           |                        |
| <b>ATJ:</b> Desfavorável <b>MPC:</b> Desfavorável <b>SDG:</b> -                                                                                                                                                                        |                                                 |                        |

## **1. RELATÓRIO:**

**1.1.** Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**, exercício de 2014.

**1.2.** O relatório anual da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Araras - UR.10 (fls. 64/123) apontou as seguintes falhas:

**A.1. Planejamento das Políticas Públicas** (fl. 65):

- a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO não possui o anexo de metas e prioridades;

- o Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

**A.2. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal** (fl. 66):

- a página eletrônica do Município não divulga os repasses às entidades do terceiro setor;

- na divulgação das receitas e das despesas informa apenas mês e ano, prejudicando a análise da divulgação em tempo real.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**A.3. Controle Interno** (fl. 66):

- o Sistema de Controle Interno não está regulamentado e não produz relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais, desatendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

**B.1. Análise dos Resultados - B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária** (fls. 66/68):

- déficit de execução orçamentária de R\$ 67.776.317,27, correspondente a 1,98% da receita arrecadada, sem amparo em superávit financeiro do ano anterior;

- o Município foi alertado por 5 (cinco) vezes acerca do descompasso entre receitas e despesas, além de notificação por ocasião do acompanhamento das contas, e nem assim conteve o gasto não obrigatório e adiável;

- abertura de créditos adicionais informando como fonte de recursos excesso de arrecadação, sendo que restou demonstrado um déficit de arrecadação.

**B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial** (fl. 68):

- resultados financeiro e econômico negativos.

**B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro** (fls. 68/69):

- divergência de R\$ 4.269.564,16 entre o resultado financeiro apurado pela Fiscalização e aquele constante no balanço patrimonial, que não restou esclarecida pela Prefeitura;

- o déficit orçamentário de 2014 fez surgir um antes inexistente déficit financeiro, embora tenha sido a Prefeitura alertada 05 (cinco) vezes por esta Corte de Contas.

**B.1.3. Dívida de Curto Prazo** (fl. 69):

- a Prefeitura não possui liquidez em face dos compromissos de curto prazo.

**B.1.4. Dívida de Longo Prazo** (fl. 70):

- acordo para pagamento de dívida firmado em 2013 e contabilizado somente em 2014.

**B.1.5. Fiscalização das Receitas** (fls. 70/71):

- divergência não esclarecida pela Prefeitura com relação à receita de IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**B.1.6. Dívida Ativa** (fls. 71/73):

- inconsistência no saldo de 31-12-2014 da Dívida Ativa, no valor de R\$ 11.031.049,44, entre os dados apresentados ao Sistema AUDESP e os registrados na Contabilidade e Setor de Dívida Ativa, prejudicando a análise sobre aumento/redução do montante de Dívida.

**B.3.1. Ensino** (fls. 74/77):

- ajustes na receita do FUNDEB no valor de R\$ 7.602.231,21;  
- aplicação de 24,79%, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal, mesmo tendo sido alertado por este Tribunal;  
- na fase de planejamento, o Município já não manteve dotações suficientes para atendimento da aplicação mínima constitucional, mesmo tendo sido alertado por este Tribunal;  
- falhas nos controles do saldo do FUNDEB a ser aplicado no 1º trimestre de 2015 e não atendimento ao § 2º e *caput* do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07, tendo em vista que o saldo de R\$ 2.035,74 foi pago após o 1º trimestre de 2015.

**B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização** (fls. 78/80):

- Restos a Pagar de R\$ 2.035,84 com recursos do FUNDEB pagos após 31-03-2015, desatendendo ao § 2º e *caput* do artigo 21 da Lei federal nº 11.494/07;  
- glosas de Restos a Pagar não quitados até 31-01-14;  
- cancelamento de Restos a Pagar com Recursos Próprios;  
- pessoal em desvio de função e despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (aquisição de mochilas).

**B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação** (fl. 80):

- o Município não conta com o Plano Municipal de Educação e até a data da fiscalização *in loco* não havia iniciativa de leis para sua elaboração;  
- o Município não atingiu as notas previstas no IDEB para os anos finais - 8ª série/9º ano;  
- há demanda de vagas na Rede Municipal de Ensino.

**B.3.2. Saúde** (fl. 81):

- exclusão de Restos a Pagar não processados por não possuírem lastro financeiro em 31-12-14;  
- exclusão de Restos a Pagar processados não pagos até 31-01-15.



**B.3.2.2. Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal** (fl. 83):

- reprovação da Gestão da Saúde pelo Conselho Municipal de Saúde.

**B.3.3.2. CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico** (fls. 84/85):

- Termo de Cooperação firmado com a Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S.A – EMDEC com pendência de utilização dos recursos;

- divergências de informações apuradas pelo Sistema AUDESP em relação às fornecidas pela Prefeitura quando da fiscalização *in loco*;

- não aplicação da receita arrecadada durante o exercício de 2014.

**B.3.3.3. Royalties** (fls. 85/86):

- divergência de valores entre o informado pela Prefeitura Municipal e pelo PROAMB – Fundo de Recuperação, Manutenção e Preservação do Meio Ambiente, que recebe os recursos conforme lei municipal;

- não utilização dos recursos gerados pela arrecadação dos Royalties;

- inexistência de conta bancária vinculada exclusivamente à arrecadação dos Royalties.

**B.3.3.4. Iluminação Pública** (fl. 86):

- até o momento da fiscalização o Município não havia assumido os ativos da iluminação pública, descumprindo a determinação contida na Resolução nº 414/2010 (e posteriores) da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

**B.4. Precatórios - B.4.1.1. Regime Especial Anual** (fls. 87/88):

- o Município não pagou todos os valores devidos no exercício a título de requisitórios de baixa monta, havendo inclusive sequestros de rendas;

- divergência nas informações relativas ao pagamento e sequestros de requisitórios de baixa monta entre os Setores da Contabilidade e da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos;

- pendências de pagamento de requisitórios de baixa monta de exercícios anteriores.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**B.4.1.3. Quitação de Precatórios até 2020 (STF) - (fls. 88/89):**

- saldo de precatórios da Coordenadoria Setorial de Cálculos Judiciais divergentes do contabilizado no Balanço Patrimonial.

**B.5.1. Encargos (fls. 89/92):**

- existência de débitos junto ao Instituto de Previdência Social do Município de Campinas – CAMPREV;
- recolhimento de Encargos após o vencimento, gerando multas e atualização monetária.

**B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fl. 92):**

- ausência de lei de fixação dos subsídios para o mandato de 2013 a 2016.

**B.5.3.2. Adiantamentos (fls. 92/96):**

- lei e decreto que regulamentam a concessão de adiantamentos pelo Fundo de Assistência ao Desporto Amador não estabelecem valores para a sua concessão;
- estimativa de valores para a concessão sem parâmetros objetivos;
- Planos de Trabalho – FADA (Cronograma de Ações) estimam algumas despesas, que não cabem para o evento tais como: serviços de manutenção de geladeiras, freezer, máquina de lavar, secadoras, quentinhas, beliches, estrados, chuveiros; adaptação de espaço para uma lavanderia durante a realização do evento e adequação de Alojamento – ligações de pontos de energia, pontos de água e telefone;
- despesas efetuadas antes do início dos eventos e depois da realização do evento;
- despesas com combustíveis, sem justificativas quanto à quilometragem rodada e locais percorridos, havendo abastecimento dos veículos quase que diariamente;
- quantidade enorme de materiais adquiridos para adaptação do alojamento, dois dias antes do término da competição;
- despesa com estadia do Tesoureiro, sem justificativa plausível;
- despesa no valor total de R\$ 206,00 para recarga de celular, não condizente com o objeto do adiantamento;
- despesa no valor de R\$ 8.942,00 referente a diárias, sem a devida justificativa;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- despesa de R\$ 4.000,00 com locação de veículo, sem a devida justificativa;
- prestações de contas que ainda pendem de deliberação do Conselho Diretor do Fundo de Assistência ao Desporto Amador.

**B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (fl. 97):**

**Almoxarifado da Educação:**

- o local de armazenamento dos materiais do Setor de Almoxarifado fica em um galpão com pouca segurança, haja vista que é aberto e sujeito à entrada de pessoas estranhas, além de ficar distante do setor;
- os materiais ficam estocados em pallets de madeira, identificados somente pelo código, mas de difícil visualização, dificultando sobremaneira a verificação física pela Fiscalização e pela própria fiscalizada;
- dos itens selecionados pela Fiscalização, foram constatadas divergências em 57,14% deles.

**Almoxarifado da Saúde:**

- divergências no controle de estoque dos medicamentos;
- medicamentos baixados por validade expirada.

**B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 98):**

- desatendimento à ordem cronológica de pagamentos.

**C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas**

(fls. 98/99):

- falhas nas informações referentes às licitações, prejudicando os trabalhos da Fiscalização e não condizentes com os princípios da transparência e da evidenciação contábil.

**C.1.1. Falhas de Instrução (fls. 99/102):**

- falta de pesquisa de preços dos insumos para elaboração das planilhas orçamentárias;
- exigência de apresentação de CND – Certidão Negativa de Débitos relativa ao INSS;
- falta de competitividade nos certames licitatórios;
- possível fracionamento de licitação.

**C.2.2. Execução Contratual (fls. 103/106):**

- Contrato nº 006/2014 (Convite nº 26/2013 – Construtora Gonçalves Nova Ltda. – EPP, objeto: reforma parcial do Centro de Saúde Parque Itajaí): existência de infiltrações pelas lajes, em virtude de substituição de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



algumas telhas da cobertura, na Sala da Coordenadoria, na Sala de Reuniões (cheira a mofo) e na Sala de Esterilização, que não pode apresentar nenhum tipo de bactéria;

- Contratos nº 007/2014 e 005/2014 (Convites nº 24/2013 e nº 31/2013 – Construtora Gonçalves Nova Ltda. – EPP, objeto: reforma parcial do Centro de Saúde 31 de março e do Centro de Saúde Padre Anchieta, respectivamente): rescindidos amigavelmente após verificação de erro no planejamento;

- Contrato nº 121/2014 (Pregão Eletrônico nº 92/2014 – Ricom Indústria de Compressores Ltda., objeto: fornecimento de grupos motogeradores para uso no Almoxarifado da Saúde): falta de atestado de recebimento pela municipalidade do bem adquirido; o bem não está instalado apesar da imprescindibilidade e urgência relatado pela municipalidade; não ocorreu treinamento dos operadores do equipamento para o correto manuseio; não foram apresentados os manuais técnicos que acompanham o equipamento; e ausência de Certificado de Aceite Definitivo;

- Contrato nº 122/2014 (Pregão Eletrônico nº 92/2014 – Compact Power Máquinas Ltda. – EPP, objeto: fornecimento de grupos motogeradores para uso no Laboratório Municipal): provável ausência de combustível para o funcionamento do moto gerador; presença de “lixos recicláveis” próximos ao moto gerador; não ocorreu treinamento dos operadores do equipamento para o correto manuseio; não foram apresentados os manuais técnicos que acompanham o equipamento; e ausência de Certificado de Aceite Definitivo.

**C.2.3. Gerenciamento da Folha de Pagamento** (fls. 106/107):

- gerenciamento da folha de pagamento continuava sendo realizado pelo Banco do Brasil, sem instrumento contratual vigente.

**D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP** (fl. 109):

- foram constatadas divergências entre os dados informados pela Prefeitura Municipal e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

**D.3.1. Quadro de Pessoal** (fls. 109/110):

- expressiva rotatividade dos servidores ocupantes de cargos em comissão, em possível prejuízo aos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público;

- existência de cargos em comissão cujas atribuições podem não possuir características de direção, chefia e assessoramento, conforme artigo 37, V, da CF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**D.3.2. Horas Extras** (fl. 111):

- pagamento de horas extras infringindo os princípios basilares da Administração Pública.

**D.3.3. Servidores Cedidos a Outros Órgãos Públicos** (fl. 111):

- cessão de servidores a outros órgãos onerando os cofres públicos municipais (reincidência).

**D.4. Denúncias, Representações e Expedientes** (fls. 111/116):

- Expediente TC-003065/003/14: cumprimento de dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal tratado nos itens A.2., B.1.5.1., B.2.1. e B.4. do relatório de contas;

- Expediente eTC-0945/989/15-0: possíveis irregularidades com relação ao pagamento dos Procuradores Municipais;

- Expediente eTC-4025/989/14-6: devolução de caução prestada em contrato devidamente executado.

**D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal** (fls. 116/117):

- descumprimento das Instruções do Tribunal, devido à remessa intempestiva de documento para o Sistema AUDESP;

- atendimento parcial às recomendações do Tribunal.

**1.3.** Acompanham os autos os seguintes Expedientes:

a) TC-003065/003/14 – versa sobre declaração da Prefeitura Municipal de Campinas a respeito do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Informou a Fiscalização que o presente expediente subsidiou o exame do presente processo de contas anuais e que o assunto foi objeto de análise nos itens **A.2.**, **B.1.5.1.**, **B.2.1.** e **B.4.** do relatório.

b) eTC-0945/989/15-0 – o Sr. Márcio Mendes Herdade, servidor aposentado do Município de Campinas, comunica possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura, em relação ao pagamento dos Procuradores Municipais respaldado no Decreto nº 14.580, de 08-01-04 (cópia às fls. 963/964 do Anexo).

Informou o Munícipe que através do citado Decreto ficou estipulado que os Procuradores municipais teriam como teto salarial 90,25% sobre a maior remuneração dos ministros do STF, mencionando que uma futura lei complementar especificaria em definitivo o assunto, a qual ainda não foi editada e, assim sendo, tendo em vista que não



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



decorreram de Lei, os recebimentos decorrentes do Decreto são irregulares e vem causando danos ao erário municipal.

Alegou também irregularidades no recebimento de verbas de sucumbência pelos Procuradores, inclusive pelos aposentados e aqueles que não atuam em Juízo e nos Tribunais, uma vez que essas verbas pertenceriam ao Município. Por fim, informa que os procuradores municipais, em princípio, se equiparam aos procuradores mencionados no artigo 8º da Emenda Constitucional nº 41, sendo na verdade, apenas advogados do Município, sujeitos ao limite do subsídio do Prefeito.

Constatou a Fiscalização (fls.113/114) que, de fato, conforme declarado pela Prefeitura (fls. 973/974 do Anexo), o teto salarial estipulado para os Procuradores Municipais de Campinas corresponde a 90,25% sobre a maior remuneração mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal, fixado por meio do Decreto municipal nº 14.580/04 (cópia às fls. 977/979 do Anexo).

A princípio, referida situação está em desacordo com o previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal (a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica).

De acordo com a informação prestada pela Diretora do Departamento de Administração de Recursos Humanos do Município, o valor do teto salarial para os Procuradores Municipais no ano de 2014 foi de R\$ 26.589,68 (fl. 980 do Anexo).

Por outro lado, de acordo com o previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores municipais não poderá exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito Municipal, o qual no ano de 2014, após a alteração ocorrida em 1º de maio, passou a ser de R\$ 19.621,91 (item B.5.2 deste relatório de contas).

Desse modo, se considerado o teto remuneratório do Prefeito Municipal, no exercício de 2014 vários Procuradores receberam acima do limite, conforme se depreende das cópias das fichas financeiras (fls. 986/1133 dos Anexos).

A Prefeitura noticiou, no que se refere à verba de sucumbência, que atualmente todos os Procuradores que estiverem atuando no Município a recebem, assim como os Procuradores inativos (fl. 973 do Anexo). A fundamentação para estes recebimentos está nos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



artigos 1º e 2º da Lei municipal nº 7.572/93<sup>3</sup>.

Informou a Fiscalização (fl. 114) que os valores recebidos a título de verba de sucumbência não são limitados ao teto estipulado para os Procuradores Municipais, nos termos do artigo 9º da Lei municipal nº 7.572/93<sup>4</sup> (cópia da Lei municipal às fls. 982/984 do Anexo). Referido artigo de lei não está em consonância com a Constituição Federal, uma vez que editado em 1993, anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do inciso XI do artigo 37, incluindo no limite remuneratório “as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”. Ademais, os honorários advocatícios (sucumbência) devidos aos procuradores municipais, por constituírem vantagem conferida indiscriminadamente a todos os integrantes da categoria, inclusive àqueles inativos, possuem natureza geral, razão pela qual, entende que se incluem no teto remuneratório constitucional.

Assim, uma vez admitido que as verbas de sucumbência se incluem no cálculo do teto remuneratório, constatou que durante o exercício de 2014 alguns Procuradores receberam acima do limite, ainda que este seja considerado como o valor correspondente a 90,25% sobre a maior remuneração mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal (fichas financeiras às fls. 986/1133 dos Anexos).

Destacou, finalmente (fl. 115), a existência de Ação Civil

<sup>3</sup> **Artigo 1º** - Os honorários advocatícios, recebidos em decorrência de sucumbência, nos feitos e acordos em que o Município for parte, serão destinados aos seus Procuradores, em atividade e inativos, nos termos do artigo 3º, § 1º da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994. (nova redação de acordo com a Lei nº 12.985, de 28-06-2007)

**Parágrafo único.** Nos feitos e acordos em que as autarquias municipais são representadas por Procuradores do Município, os honorários advocatícios serão destinados na forma do caput deste.

**Artigo 2º** - Os valores de que trata o artigo 1º serão pagos a todos os procuradores municipais, ativos ou inativos, inclusive aos que exerçam função gratificada ou cargo em comissão.

**§ 1º** - A verba honorária será paga mensalmente e de forma proporcional, de acordo com área de atuação do procurador municipal e sua respectiva jornada de trabalho, conforme os seguintes percentuais:

(...).

**§ 3º** - São considerados procuradores da área judicial todos os órgãos do Departamento da Procuradoria Geral e da área administrativa os demais órgão da Secretaria dos Negócios Jurídicos.

<sup>4</sup> **Artigo 9º** - O procurador municipal receberá a verba honorária mensal, independentemente do teto remuneratório, em parcela destacada, sobre a qual não incidirão quaisquer vantagens pecuniárias do procurador, inclusive, aumentos e adicionais, bem como não se incorporando a verba honorária à remuneração do procurador.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Campinas requerendo a declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei municipal nº 7.572/93 e que os honorários advocatícios recebidos pelos Procuradores Municipais sejam somados à remuneração fixa por eles recebida e considerados para o cálculo do teto remuneratório, sendo eventual excedente destinado ao erário (fls. 1134/1150 do Anexo). A mencionada ação está tramitando na 1ª Vara da Fazenda Pública – Foro de Campinas, distribuída sob o nº 1007885-75.2015.8.26.0114, conforme consulta realizada no *site* do Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 1151/1153 do Anexo).

A Fiscalização, concluiu pela procedência da denúncia com relação à ausência de lei para fixação do teto salarial dos Procuradores Municipais e ao pagamento de verba de sucumbência a ativos e inativos não incluída no cálculo do teto remuneratório.

c) eTC-004025/989/14-6 – a empresa Plural Educação e Cidadania, por seu representante legal, pleiteia providências deste Tribunal, com relação à devolução de garantia prestada pela Prefeitura no Contrato nº 166/2012, que segundo ele, foi devidamente executado. Informa que foram infrutíferas as tentativas de solução por via administrativa, por meio de requerimentos formulados em 2013 e 2014 (fls. 1155/1157 do Anexo).

Informou a Fiscalização (fl. 116) que a Prefeitura Municipal de Campinas demonstrou que a garantia contratual, no valor de R\$ 11.500,00, bem como o valor referente à correção (R\$ 1.454,91) foram devolvidos ao interessado, em 12-11-14 (fls. 1164/1180 do Anexo).

d) TC-027001/026/16 (expediente juntado após a realização da Fiscalização) – trata de ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do d. Procurador Geral de Justiça, instruído com ofício da Promotoria de Justiça Cível de Campinas solicitando informações sobre contratos celebrados entre a Prefeitura Municipal de Campinas (Contrato nº 242/2013, Carta Contrato nº 01/2014, Contrato nº 87/2010 e Carta Contrato nº 4/2013).

Informou a Fiscalização (fls. 80/81 do Expediente) que realizou pesquisas nos relatórios das contas de 2010 (TC-002435/026/10), 2013 (TC-001564/026/13) e 2014 (TC-002435/026/14) e não constatou a existência de apontamentos sobre a matéria e que em pesquisa realizada no Sistema de Processo Eletrônico e no Sistema Integrado de Controle de Protocolo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



deste Tribunal não foram identificados autos próprios ou expedientes a respeito do assunto.

**1.4.** Regularmente notificados (fl. 125 - DOE de 04-08-15), a PREFEITURA e o Prefeito JONAS DONIZETTE FERREIRA apresentaram esclarecimentos e documentos (fls. 133/308, 309/422 e 425/490) e especialmente em relação aos itens **B.1.1.** Resultado da Execução Orçamentária; **B.3.1.** Ensino; **B.3.3.2.** CIDE; **B.3.3.3.** Royalties; **B.4.** Precatórios - **B.4.1.1.** Regime Especial Anual, argumentaram:

**B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária** (fls. 162/165 e 439/446):

A abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação estava amparada nos convênios assinados com órgãos dos governos federal e estadual.

Para iniciar o processo licitatório, objeto dos convênios assinados, é necessária a competente reserva orçamentária em atendimento à legislação, sendo o crédito orçamentário aberto por meio de decreto de suplementação autorizado em artigo específico da Lei Orçamentária Municipal. O efetivo repasse dos recursos ocorre, em muitos casos, somente após aprovação das medições realizadas, no caso de obras, e dos processos de compra finalizados, no caso de bens e equipamentos. Assim sendo, momentaneamente, em casos específicos, há a realização de despesas sem a correspondente arrecadação da receita, ocasionando déficit.

Também ocorreram suplementações orçamentárias por superávit financeiro, amparadas por saldo em conta no Balanço do exercício anterior. Nestas situações também ocorre o déficit orçamentário, tendo em vista que a receita foi realizada em período anterior.

Para o exercício de 2015, afirmaram que os erros encontrados nos roteiros contábeis estão sendo corrigidos, de modo a sanar as divergências apontadas pela Fiscalização.

Ressaltaram a diminuição da arrecadação de todos os entes públicos no exercício de 2014, já que o país praticamente não experimentou crescimento econômico no período e tanto as receitas próprias, como, principalmente, as receitas decorrentes de repasses auferidos pelos Municípios, tiveram importante e inesperado decréscimo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Frisaram que a Prefeitura de Campinas está adotando efetivas medidas para adequar os resultados orçamentário, financeiro e econômico ao dramático período de crise porque passam todos os entes públicos municipais, estaduais e até mesmo o governo federal.

Destacaram que este Tribunal de Contas<sup>5</sup> reconheceu expressamente que os empenhos não processados não podem ser levados em consideração para fins de apuração do resultado orçamentário, fato que se confirma quando tais empenhos estão vinculados a convênios celebrados com os governos estadual e federal, cujas contrapartidas não foram repassadas até o encerramento do exercício.

**B.3.1. Ensino** (fls. 173/186 e 452/453):

Alegaram que o Município aplicou o mínimo constitucional (25%) no ensino no exercício de 2014, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal, destacando o seguinte:

- R\$ 45.947.115,12 - a Fiscalização deixou de considerar referido montante relativo a Auxílio Refeição e Vale Transporte para os servidores em efetivo exercício na Educação. No entanto, essa despesa deve ser computada nos cálculos do ensino, por estar de acordo com o disposto no artigo 70 da LDB e no Manual Básico de Aplicação no Ensino e as Novas Regras (Dezembro de 2012) deste E. Tribunal que, ao relacionar as despesas próprias com a educação, inclui entre elas (p. 32) as relativas a *“salário e encargos patronais do professor; salário e encargos dos especialistas que apoiam a atividade docente (diretores e supervisores, orientadores pedagógicos); salário e encargos dos servidores que atuam nas atividades-meio do ensino (apoio administrativo, merendeiras, bedéis, pessoal da limpeza); Transporte de alunos, o que inclui compra de veículos para a locomoção do aluno, bem como a manutenção desses veículos entre outras”*. Argumentaram que, inclusive, nesse sentido, foi proferida decisão nos autos do TC-001496/026/12, referente às contas da própria Prefeitura Municipal de Campinas, relativas ao exercício de 2012;

<sup>5</sup> A exemplo do decidido nos TC's 002633/026/10 e 000285/026/09 (Relator Conselheiro ANTÔNIO ROQUE CITADINI), 002453/026/02 (Relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA), 002470/026/10 (Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES), 001301/026/11 (Relator Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES), 001738/026/08 e 001611/026/08 (Relator Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO), 002501/026/10 (Relator Substituto de Conselheiro SAMY WURMAN), 002578/026/10 (Relator Substituto de Conselheiro ANTÔNIO CARLOS DOS SANTOS) e 002494/026/07 (Relator Substituto de Conselheiro MARCOS RENATO BÖTTCHER).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- R\$ 5.679.866,02 - referido montante não se refere a ganhos de aplicações financeiras da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mas sim a rendimentos das contas de convênios e da Quota Salário Educação. De acordo com as planilhas de cálculos da Secretaria da Educação, os rendimentos da conta MDE somam apenas R\$ 40.599,36;

- R\$ 1.124.382,41 – refere-se a restos a pagar de 2013 não considerados no exercício do empenho, no entanto pagos no período de 1º-02 a 31-12-14, oriundos de despesas próprias da Educação nos termos do disposto no artigo 70 da LDB;

- R\$ 1.781.291,10 – versa sobre encargos (contribuições patronais e dos servidores) relativos aos servidores da Educação pagos no exercício de 2014 mediante assinatura de Termo de Parcelamento da dívida junto ao INSS;

- R\$ 255.964,03 - exclusão realizada em duplicidade pela Fiscalização, pois referido valor compunha o montante dos restos a pagar do exercício de 2014 de R\$ 4.921.043,81 glosados pela Fiscalização, pois não pagos até 31-01-15.

Desta forma, feitos tais ajustes, concluíram que a Prefeitura Municipal de Campinas aplicou no exercício de 2014 26,69% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino em cumprimento ao disposto no artigo 212 da CF.

Com relação ao FUNDEB, sustentaram que não há qualquer irregularidade no pagamento da quantia de R\$ 2.035,84, que teria se dado após 31-03-15, como apontado pela Fiscalização.

Alegaram que se trata de imposto da Nota Fiscal nº 211 que foi emitida em 03-03-15 pela empresa Construtora Alpha Vitória Ltda., no valor de R\$ 40.599,36. Ocorre que esse valor foi pago com recursos do FUNDEB a maior e, posteriormente, foi devolvido para a conta corrente do FUNDO em 09-06-15. Assim, se o valor pago a maior foi devolvido ao Fundo e se dentro dessa devolução está inclusa a referida quantia de R\$ 2.035,84, resta evidente que esse gasto citado pela Fiscalização não pode ser considerado como um dispêndio suportado pelo FUNDEB, devendo ser desconsiderado o ajuste efetuado.

**B.3.3.2. CIDE** (fls. 190/191):

A Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S.A – EMDEC recebeu em 2011 o valor de R\$ 1.512.844,31, oriundo da CIDE,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



tendo aplicado em melhorias na mobilidade urbana a quantia de R\$ 719.468,00.

Dessa forma, o saldo disponível na data de 31-12-14 era de R\$ 793.376,31, como consta no Balanço Patrimonial da EMDEC, e será objeto de aplicação no corrente exercício para custear licitação em andamento destinada à contratação de empresa para fornecimento de materiais e serviços, visando à instalação de rampas de acessibilidade, reconfiguração de vias, gradis e corrimãos e pontos de parada de ônibus, de forma a suprir as demandas de obras de infraestrutura e melhorar a mobilidade urbana do Município de Campinas.

Os recursos repassados à época encontram-se aplicados na Caixa Econômica Federal e em 31-12-14 totalizavam R\$ 869.261,46 e irão subsidiar a elaboração de projetos executivos e realização de obras com fornecimento de materiais e mão de obra para implantação de ciclovias no Município de Campinas cujo procedimento licitatório encontra-se em andamento.

**B.3.3.3. Royalties** (fls. 195/197):

Quanto à diferença entre o informado pela Prefeitura e o PROAMB – Fundo de Recuperação, Manutenção e Preservação do Meio Ambiente, afiançaram que os valores corretos são aqueles informados pela Prefeitura, reconhecendo, inclusive, que o Balanço Financeiro de 2014 do PROAMB foi elaborado de forma incorreta.

Ressaltaram, no entanto, que os saldos dos recursos aplicados em conta do Banco do Brasil conferem com o apresentado pelo Balanço Financeiro do Fundo, restando inconsistência quanto à classificação da receita (se entre recursos de royalties, recursos próprios ou rendimento de aplicação financeira).

De qualquer forma, entre as medidas implementadas para sanar essas diferenças, relacionaram a realização de auditoria e conciliação completa das informações do Fundo com a contabilidade oficial da Prefeitura, que é realizada pela Secretaria Municipal de Finanças e registrada no Sistema de Informações Municipais - SIM; afastamento do antigo Contador, então responsável pela gestão contábil financeira e orçamentária do Fundo, e abertura de sindicância para avaliar responsabilidade pela má gestão do Fundo no período em questão.

No que respeita à não utilização dos recursos gerados pela arrecadação dos royalties, apesar de entender, com base na LRF, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



podem ser eles aplicados em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, a Prefeitura reconhece o imperativo de efetivamente utilizá-los. Observaram que já existem desde 2013 várias ações aprovadas pelo Conselho Diretor do Fundo, com seus respectivos dispêndios, mas que, no entanto, só podem ser implementadas e realizadas após vários procedimentos internos (elaboração de projetos básicos e de orçamentos, processos licitatórios etc), o que também já está em curso para a quase totalidade das ações aprovadas.

Reconhece também a Prefeitura a necessidade de abertura de conta corrente específica para movimentar esses recursos vinculados, como forma de evidenciar com mais clareza a sua correta destinação, e que será providenciada junto ao Banco do Brasil. Frisam que, não obstante, a inexistência de conta específica, não houve qualquer infração ao ordenamento jurídico vigente, tampouco dano ao erário ou malversação de verba pública.

**B.4. Precatórios - B.4.1.1. Regime Especial Anual** (fls. 200/204):

Os Requisitórios de Pequeno Valor do exercício de 2014 não se apresentavam com regularidade processual por vários motivos, tais como, (i) os credores dos Requisitórios de Pequeno Valor contavam com débitos tributários sujeitos a compensação, que foi requerida ao MM. Juízo para decisão, o que acabou acarretando o atraso no pagamento devido ao trâmite do processo judicial; (ii) deficiência na instrução dos protocolos, em desacordo com a Portaria nº 8.941/14, artigo 1º, parágrafo único, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, demandando a intimação do credor para o saneamento; (iii) ausência dos dados necessários para a realização do pagamento, principalmente o número do CPF ou CNPJ, essenciais para a Contabilidade Pública; (iv) erros no valor grafado no documento, em certos casos até em valor maior do que o permitido pela Lei nº 11.108/01, ou seja, de R\$ 23.400,00, demandando peticionamento ao MM. Juízo para retificação; (v) recebimento de requisitórios em novembro e dezembro de 2014, com prazo de 60 (sessenta) ou 90 (noventa) dias, adentrando o prazo legal para o pagamento no exercício de 2015.

Os processos não estavam, portanto, regulares, necessitando de adequações para que o rito pertinente fosse cumprido e acarretando, com isso, inevitáveis atrasos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.5.** A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 500/503) ressaltou que o elevado déficit econômico, no valor de R\$ 2.058.160.250,80, reduziu a situação patrimonial da Prefeitura em 44,34%, a qual passou de R\$ 4.678.614.253,09 em 31-12-03 para R\$ 2.608.613.495,27 ao final de 2014, sem que a defesa trouxesse qualquer esclarecimento a respeito. Constatou que a origem desse resultado foi a inscrição de provisão para perdas da dívida ativa de R\$ 2.687.491.966,22, ante um saldo inicial de R\$ 4.993.832.662,97, que representou uma redução de 53,81% na dívida ativa.

Observou que o lançamento e ajuste contábil, embora necessário para maior qualidade e transparência da informação contábil, maculou as contas em exame, haja vista que ele sozinho representou 78,61% da receita arrecadada no exercício. Assim concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Campinas.

O **Setor de Cálculos** (fls. 509/514), por sua vez, entendeu pertinente a realização de alguns ajustes no que se refere aos recursos da Educação.

Com relação à quantia de R\$ 45.947.115,12, relativa a Auxílio Refeição e Vale Transporte para os servidores em efetivo exercício na Educação, observou que a Fiscalização deixou de considerar referido montante pois classificado na subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador, estranha à educação e, portanto, não reconhecida pelo Sistema AUDESP para o cálculo da aplicação no ensino.

Verificando, por meio de pesquisa realizada no PENTAHO (fls. 504/506), que a importância realmente não foi computada nos cálculos, opinou pela sua inclusão nos gastos com a educação.

No que respeita ao valor de R\$ 5.679.866,02, entendeu que restou comprovado pelo documento de fl. 75 que apenas o montante de R\$ 40.599,36 refere-se a rendimento de aplicações financeiras da conta MDE, devendo, assim, a quantia de R\$ 5.679.866,02 ser incluída no cálculo das despesas próprias e excluído o montante de R\$ 40.599,36.

Também considerou pertinente a inclusão de restos a pagar de 2013, no montante de R\$ 1.124.382,41, não considerados no exercício do empenho (conforme documentos de fls. 406/407), no entanto pagos no período de 1º-02 a 31-12-2014 e oriundos de despesas próprias da Educação, nos termos do disposto no artigo 70 da LDB.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Sugeriu, ademais, o retorno da importância de R\$ 255.964,03, que foi excluída em duplicidade, pois referido valor compunha o montante dos restos a pagar de R\$ 4.921.043,81 glosados pela Fiscalização, pois não pagos até 31-01-15.

Já no que pertine à quantia de R\$ 1.781.291,10, referente a parcelamento de encargos, salientou que abrangia débitos pretéritos e não gastos da competência em análise, não se justificando a sua inclusão nos cálculos da educação.

Com relação ao FUNDEB, assinalou que, conforme documento de fls. 507/508, o montante de R\$ 3.907.024,68 foi aplicado como parcela diferida no primeiro trimestre de 2015.

Efetuada esses ajustes, entendeu que o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos no Ensino passou a contar com a seguinte configuração:

| <b>FUNDEB</b>                        | <b>Valor - R\$</b>    | <b>%</b>    |
|--------------------------------------|-----------------------|-------------|
| Receitas                             |                       |             |
| Transferências e Rendimentos         | 224.079.361,42        | 100         |
| Despesas                             |                       |             |
| Com Magistério                       | 191.000.000,00        | 85,24       |
| Demais Despesas                      | 29.172.336,74         |             |
|                                      | 220.172.336,74        | 98,26       |
| (+) Parcela Diferida (fls. 508/509)  | 3.907.024,68          | 1,74        |
| <b>Total das Despesas com FUNDEB</b> | <b>224.079.361,42</b> | <b>100%</b> |

| <b>MDE</b>                                             | <b>Valor - R\$</b>    | <b>%</b>     |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|--------------|
| Receitas                                               |                       |              |
| Transferências e Rendimentos                           | 2.713.531.238,86      | 100          |
| Despesas                                               |                       |              |
| Próprias em Educação                                   | 669.585.227,61        | 24,68        |
| (+) Ganhos de Aplicação Financeira - Convênios         | 5.679.866,02          |              |
| (-) Ganhos de Aplicação Financeira - MDE               | 40.599,36             |              |
| (+) Restos a Pagar de 2013 pagos de 01-02 a 31-12-2015 | 1.124.382,41          |              |
| (+) Desp. Auxílio Refeição e Vale Transporte           | 45.947.115,12         |              |
| (+) Cancelamento de Restos a Pagar - Duplicidade       | 255.964,03            |              |
| (+) Fundeb Retido e não Aplicado no Retorno            | 2.035,84              |              |
| <b>Total das Despesas com MDE</b>                      | <b>722.553.991,67</b> | <b>26,63</b> |

Diante disso, concluiu que o Município de Campinas cumpriu o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, pois aplicou 26,63% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (mínimo 25%), e atendeu ao estatuído nos artigos 60, XII, do ADCT



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



e 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, uma vez que utilizou 100% dos recursos do FUNDEB, 85,24% dos quais com profissionais do magistério (mínimo 60%).

A **Unidade Jurídica** (fls. 515/523), diante das falhas apontadas pela Unidade de Economia, concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas.

A **Chefia** do órgão (fl. 524) opinou também pela emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos em exame, sem prejuízo de recomendações ao Prefeito para que estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com o Comunicado SDG nº 29/2010, e promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro.

**1.6.** De igual modo, o **Ministério Público de Contas** (fls. 525/533) pugnou pela emissão de parecer desfavorável às contas anuais da Prefeitura Municipal de Campinas, relativas ao exercício de 2014, pelos seguintes motivos: déficit orçamentário; desvirtuamento da LOA em razão do excessivo percentual de alterações orçamentárias, superior à inflação do período; ausência de regulamentação do Sistema de Controle Interno; falhas no cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência Fiscal; falta de liquidez em face dos compromissos de curto prazo; falta de pagamento de precatórios no exercício examinado; possível desvio de finalidade na movimentação das receitas de royalties; deficiências no planejamento das políticas públicas; falhas nas contas de gestão e irregularidades na área de pessoal, sem prejuízo de recomendações no que se refere à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e à regulamentação do Sistema de Controle Interno, bem como de determinação quanto à regularização do quadro de pessoal do Executivo Municipal.

**1.7.** Deferi vista e extração de cópia dos autos (fls. 540 e 542).

**1.8.** O Prefeito Municipal apresentou Memoriais Complementares nos quais reiterou basicamente as alegações anteriormente apresentadas e destacou que em 2014 a Prefeitura promoveu a inscrição de provisão para perdas da Dívida Ativa no montante de R\$ 2.687.491.966,22 para dar



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



maior qualidade e transparência à informação contábil, nos termos do Manual elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional - *item 10 Provisão para Perdas de Dívida Ativa*.

Afirmou que a Prefeitura Municipal de Campinas não incidiu em nenhuma irregularidade, tendo apenas e tão somente corrigido a distorção originada em décadas anteriores.

**1.9.** A matéria foi retirada da pauta dos trabalhos da Sessão de 06-12-2016, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno (fl. 581).

**1.10.** Pareceres anteriores:

2011 - **Desfavorável**<sup>6</sup> (TC-000907/026/11 - Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 23-10-2013). Pedido de Reexame: não provido (DOE de 07-03-2015). E. Relator Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

2012 - **Desfavorável**<sup>7</sup> (TC-001496/026/12 - Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 02-12-14). Pedido de Reexame: não provido (DOE de 10-12-15). Embargos de Declaração: rejeitados (DOE de 06-08-2016).

2013 - **Favorável** (TC-001564/026/13 - Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE de 13-01-16). Pedido de Reexame: pendente de apreciação - Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

**1.11.** Dados Complementares:

a) Receita *Per Capita* do Município em Relação à Média dos Municípios Paulistas:

| RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2014 | NÚMERO DE HABITANTES | RECEITA PER CAPITA | MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS  |                                 |
|-----------------------------------------|----------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| R\$3.418.673.645,38                     | 1.123.241            | R\$ 3.043,58       | R\$ 2.686,80<br>Geral           | Acima 13,28%<br>Geral           |
|                                         |                      |                    | R\$ 3.316,01<br>Individualizada | Abaixo 8,22%<br>Individualizada |

Fonte: AUDESP

<sup>6</sup> **Motivos:** Aplicação no Ensino **24,88%** (descumprimento do artigo 212 da CF) e Aplicação dos recursos do FUNDEB **95,77%** (descumprimento do artigo 21, Caput e §2º da LRF).

<sup>7</sup> **Motivos:** Aplicação no Ensino **24,57%** (descumprimento do artigo 212 da CF) e Aplicação dos recursos do FUNDEB **93,68%** (descumprimento do artigo 21, Caput e §2º da LRF).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:**

| EXERCÍCIOS          | 2011  | 2012  | 2013  | 2014                        |
|---------------------|-------|-------|-------|-----------------------------|
| (Déficit)/Superávit | 4,45% | 5,71% | 0,37% | (1,98%)<br>(0,97%) ajustado |

Fonte: fls. 67 e 68.

**c) Indicadores de Desenvolvimento**  
**Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**

**ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO**

| CAMPINAS (*) | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Crescimento  |      |      | -    | 11%  | 8%   |      |
| IDEB         | -    | 4.7  | 4.7  | 5.2  | 5.6  | -    |
| Meta         | -    | -    | 4.9  | 5.3  | 5.5  | 5.8  |

(\*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

**Comparativo com o Federal e o Estadual**

| Entes Federativos (*)  | Observado |      |      |      |      |
|------------------------|-----------|------|------|------|------|
|                        | 2005      | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 |
| CAMPINAS               | -         | 4.7  | 4.7  | 5.2  | 5.6  |
| Estado de SP – Pública | 4.5       | 4.8  | 5.3  | 5.4  | 5.8  |
| Brasil – Pública       | 3.6       | 4.0  | 4.4  | 4.7  | 4.9  |

(\*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

**ANOS FINAIS - 8ª SÉRIE/9º ANO**

| CAMPINAS (*) | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Crescimento  | -    | -    | 10%  | 7%   | -    |      |
| IDEB         | -    | 4.1  | 4.5  | 4.2  | 4.2  | -    |
| Meta         | -    | -    | 4.2  | 4.4  | 4.7  | 5.0  |

(\*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**Comparativo com o Federal e o Estadual**

| Entes Federativos (*)         | Observado |      |      |            |      |
|-------------------------------|-----------|------|------|------------|------|
|                               | 2005      | 2007 | 2009 | 2011       | 2013 |
| <b>CAMPINAS</b>               | -         | 4.1  | 4.5  | <b>4.2</b> | 4.2  |
| <b>Estado de SP – Pública</b> | 3.8       | 4.0  | 4.3  | 4.4        | 4.4  |
| <b>Brasil – Pública</b>       | 3.2       | 3.5  | 3.7  | 3.9        | 4.0  |

(\*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

**Percentuais Alcançados pelo Município**

| Aplicação (*)       | 2005   | 2007   | 2009   | 2011   | 2013   | 2014   |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Artigo 212 CF (25%) | 25,20% | 24,75% | 25,66% | 24,88% | 27,03% | 26,49% |
| Fundeb (100%)       |        |        | 100%   | 95,77% | 100%   | 100%   |
| Artigo 60 ADCT      |        | 70,21% | 72,10% | 81,80% | 83,27% | 85,24% |

Fonte: (\*) TC-002454/026/05 (Exercício de 2005), TC-002043/026/07 (Exercício de 2007), TC- 000037/026/09 (Exercício de 2009), TC-000907/026/11 (Exercício de 2011) e TC-001564/026/13 (Exercício de 2013).

**d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).**

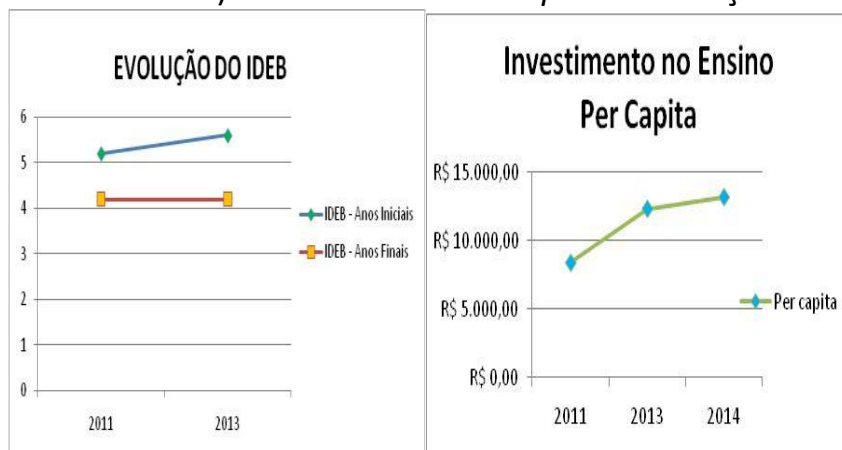
| Exercício | Recursos Próprios R\$ | FUNDEB Perda ou Plus (1) R\$ | Aplicação Excedente do FUNDEB (2) | TOTAL - R\$    | Nº de Matrículas (3) | Per Capita R\$ |
|-----------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------------|----------------|
| 2011      | 512.669.519,28        | - 6.956.339,11               | - 7.508.348,75                    | 498.204.831,42 | 59.337               | 8.396,19       |
| 2013      | 679.955.699,09        | - 6.023.129,55               | -                                 | 673.932.569,54 | 54.778               | 12.302,98      |
| 2014      | 718.926.026,82        | - 5.710.198,39               |                                   | 713.215.828,43 | 54.211               | 13.156,29      |

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

**e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.**





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2011 a 2014**, elevação no investimento *per capita* [R\$ 8.396,19 (2011), R\$ 12.302,98 (2013) e R\$ 13.156,29 (2014)]. Em relação aos índices IDEB, no período de **2011 a 2013**, os Anos Iniciais 4ª série/5º ano apresentaram progressão [de **5.2** (2011) para **5.6** (2013)], mantendo-se inalterados nos Anos Finais 8ª série/9º ano (**4.2**).

O resultado alcançado nos Anos Iniciais ficou acima da meta projetada para o período (**5.5**), mas aquém do esperado no que respeita aos Anos Finais [**4.4** (2011) e **4.7** (2013)].

No exercício de 2014 tal análise restou prejudicada, uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1.** A instrução dos autos demonstra que o **Município de CAMPINAS** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação na saúde, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, iluminação pública, remuneração dos agentes políticos, royalties, multas de trânsito, CIDE, precatórios e encargos sociais (FGTS, INSS, Previdência Própria e PASEP).

**2.2.** Em relação aos **indicadores econômico-financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação de R\$ 284.000.936,43 (7,67% da receita prevista de R\$ 3.702.674.581,81).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 67.776.317,27 (1,98% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 3.418.673.645,38), mas que, parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 34.628.077,24, resultou em um déficit orçamentário líquido de R\$ 33.148.240,03, 0,97%, portanto, em percentual tolerado por esta Corte.

O resultado financeiro foi deficitário em R\$ 18.424.765,15 que, representando 02 (dois)<sup>8</sup> dias de arrecadação (RCL), encontra-se em

<sup>8</sup> RCL, R\$ 3.501.515.420,34 ÷ 12 (meses) ÷ 30 (dias) = R\$ 9.726.431,72 (1 dia)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



patamar tolerado por esta Corte, por não exigir grande esforço fiscal por parte do Município para o reverter no exercício futuro.

Assim, e muito embora os déficits orçamentário e financeiro mereçam atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo que não constituem razão suficiente para comprometer toda a gestão financeira e orçamentária.

Quanto ao elevado déficit econômico apontado pela Unidade de Economia da ATJ, no valor de R\$ 2.058.160.250,80, e que foi responsável pela redução da situação patrimonial da Prefeitura em 44,24%, [de R\$ 4.678.614.253,09 (31-12-13) para R\$ 2.608.613.495,27 (2014)], foi ele resultado da utilização de conta provisão para perdas da dívida ativa no montante de R\$ 2.687.491.966,22 (fl. 72).

Vale ressaltar que a Fiscalização não identificou falha no montante contabilizado a esse título, até porque tal procedimento acha-se expressamente recomendado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios – Portaria STN nº 437/2012:

*Os valores inscritos em dívida ativa, embora gozem de diversas prerrogativas jurídicas que ampliem significativamente as possibilidades de cobrança, apresentam por certo grande probabilidade de conterem em seu escopo créditos que não se realizarão (...).*

*Para que a contabilidade possa evidenciar com precisão e clareza o patrimônio do ente público faz-se necessário que os valores a receber que apresentem significativa probabilidade de não realização, bem como os ativos que não geram os benefícios econômicos esperados, sejam ajustados a valor recuperável. O ajuste deve ser feito por intermédio da utilização de uma conta redutora do ativo que esteja mensurado acima do valor provável de realização.*

*(...).*

*O valor do ajuste deve ser reavaliado em cada período no qual sejam elaboradas demonstrações contábeis, e ajustado para refletir a melhor estimativa corrente.*

Diante disso, cumpre determinar à Fiscalização para que, quando da análise das próximas contas, verifique a adequação da provisão

---

$$\text{R\$ } 18.424.765,15 \text{ (déficit financeiro)} \div \text{R\$ } 9.726.431,72 \text{ (1 dia)} = \mathbf{2 \text{ dias.}}$$



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



realizada pelo Executivo que, como previsto no referido Manual, deverá ser ajustada a cada exercício.

No que se refere às **alterações realizadas no Orçamento**, observou a Equipe de Fiscalização que alcançaram o montante de R\$ 827.773.901,97, equivalente a 25,27%<sup>9</sup> da despesa inicial prevista (R\$ 3.275.807.820,00), muito embora a Lei municipal nº 14.744, de 20-12-13 (LOA), em seu artigo 4º<sup>10</sup>, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10% do total da despesa (fls. 562/563).

Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem ser subtraídas do valor de R\$ 827.773.901,97 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (6,40%<sup>11</sup>) incidente sobre a despesa inicial - R\$ 209.651.700,48;
- o superávit financeiro do ano anterior - R\$ 34.628.077,24 (fl. 68);
- o excesso de arrecadação havido no exercício - no caso inexistente (fl. 67).

Reduzido o total alcançado – R\$ 244.279.777,72 – do valor dos créditos abertos [R\$ 827.773.901,97 (-) R\$ 244.279.777,72 = R\$ 583.494.124,25], verifica-se que o resultado importou em 17,81% da despesa inicial, acima, portanto, do percentual autorizado pela LOA e do considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essa alteração orçamentária não causou desajuste fiscal, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

<sup>9</sup>  $R\$ 827.773.901,97 \div R\$ 3.275.807.820,00$  [Despesa fixada inicial do Município (-) o valor da Câmara Municipal] = 25,27%.

<sup>10</sup> **Artigo 4º** - Fica o Chefe do Poder Executivo, respeitada as prescrições constitucionais e nos termos do artigo 7º da Lei federal nº 4.320/1964, autorizado a abrir créditos adicionais complementares até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixado no artigo 1º desta Lei, criando, se necessário elementos de despesa dentre de cada ação.

<sup>11</sup> **Endereço Eletrônico:** <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**2.3.** Atinente aos **Precatórios**, constatou a Fiscalização que o Município de Campinas optou pelo Regime Especial de Pagamento (fls. 87/88) e que foi depositada a quantia de R\$ 41.045.463,00, referente ao exercício de 2014, além do montante de R\$ 8.326.428,55<sup>12</sup>, relativo às últimas 12 (doze) parcelas das 24 (vinte e quatro) devidas, pela regularização de diferenças dos recolhimentos do exercício de 2012. Certidão expedida pela Coordenadoria da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos em 21-05-15 e juntada na fl. 300 do Anexo, atesta que a Prefeitura está em situação de adimplência.

No entanto, quanto aos requisitórios de baixa monta, registrou a Fiscalização que o Município não quitou todos os valores devidos no exercício, deixando de ser paga a importância de R\$ 1.192.547,19.

Argumentou a defesa que os protocolos não se achavam devidamente instruídos, o que retardou o seu devido processamento, além do que outros recebidos em outubro e novembro de 2014 tinham prazo de 90 (noventa) dias para realização do pagamento.

As justificativas apresentadas mostram-se plausíveis a autorizar seja a falha alçada ao campo das advertências.

**2.4.** No que se refere ao **“Ensino - Recursos Próprios e FUNDEB”**, concluiu a Fiscalização (fls. 74/78) que o Município aplicou 24,68% das receitas e impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ferindo o disposto no artigo 212 da CF, e 98,26% dos recursos do FUNDEB no exercício, desatendendo ao disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07. Já o estatuído no artigo 60, XII, do ADCT-CF restou

<sup>12</sup> Demonstrativo - Precatórios - fl. 87:

| PRECATÓRIOS                                           |                        |      |                       |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------|-----------------------|
| Saldo de precatórios não pagos entre                  | 2009 e 2013            |      | 418.026.915,52        |
| Mapas de precatórios encaminhados em                  | 2013 para pagamento em | 2014 | 43.000.682,13         |
| <b>Saldo total de precatórios existente em 2014</b>   |                        |      | <b>461.027.597,65</b> |
| Pagamentos de precatórios efetuados em                | 2014                   |      | 49.371.891,55         |
| <b>Saldo de precatórios para o exercício seguinte</b> |                        |      | <b>411.655.706,10</b> |
| REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA                          |                        |      |                       |
| Requisitórios de baixa monta incidentes em            | 2014                   |      | 3.819.921,79          |
| Requisitórios de baixa monta quitados em              | 2014                   |      | 2.627.374,60          |
| <b>Saldo para o exercício seguinte</b>                |                        |      | <b>1.192.547,19</b>   |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



observado, com a aplicação de 85,24% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Para tanto, realizou os seguintes ajustes:

| <b>INCLUSÕES</b>                             | <b>RECURSOS PRÓPRIOS</b> | <b>FUNDEB</b>   |
|----------------------------------------------|--------------------------|-----------------|
| Complementação - CAMPREV - Déficit           | 64.000.408,05            |                 |
| PASEP                                        | <u>10.275.598,16</u>     |                 |
| <b>Total</b>                                 | <b>74.276.006,21</b>     |                 |
| <b>EXCLUSÕES</b>                             |                          |                 |
| Cancelamento de Restos a Pagar               | 255.964,03               |                 |
| Pessoal em Desvio de Função                  | 1.045.921,37             |                 |
| Despesas não Amparadas pelo Artigo 70 da LDB | 409.032,72               |                 |
| Restos a Pagar não Pagos até 31-01-2015      | 4.921.043,81             |                 |
| Restos a Pagar não Pagos até 31-03-2015      |                          | 2.035,84        |
| Rendimentos de Aplicações Financeiras MDE    | <u>5.679.866,02</u>      |                 |
| <b>Total</b>                                 | <b>12.311.827,95</b>     | <b>2.035,84</b> |

Observou, entretanto, o Setor Especializado da Assessoria Técnico-Jurídica que deveriam ser incluídas nesse cômputo as importâncias despendidas com (i) Auxílio Refeição e Vale Transporte (R\$ 45.947.115,12), (ii) os Restos a Pagar de 2013 quitados entre 01-02 a 31-12-14 (R\$ 1.124.382,41), (iii) a quantia de R\$ 255.964,03, excluída em duplicidade e (iv) o montante de R\$ 5.679.866,02<sup>13</sup>, que não se refere a ganhos de aplicações financeiras do MDE, excluindo-se, de outra parte, o valor de R\$ 40.599,36, esse sim relativo a rendimentos de aplicação financeira do MDE. Salientou, ademais, que não se mostrava pertinente a inclusão da quantia de R\$ 1.781.291,10, postulada pela defesa e relativa

<sup>13</sup>

Balancete da Receita - Receitas de Convênios e QESE (fls. 570/580):

| <b>Convênio</b>                                 | <b>Conta Corrente</b>                         | <b>Valor - R\$</b>  |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------|
| Ens. Fund. Transporte Escolar                   | 13250000 - Remuneração de Depósitos Bancários | 260.353,16          |
| Ens. Fund. Alimentação Escolar                  | 13250000 - Remuneração de Depósitos Bancários | 340.956,41          |
| Educ. Infantil - FNDE PNAE                      | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 983.812,95          |
| Educ. Infantil - PAC II - Quadras Poliesportiva | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 107.907,81          |
| Educ. Infantil - PAC II - Unidade Escola        | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 213.497,80          |
| Educ. Infantil - FNDE PAC II - Unidade Escolar  | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 125.809,93          |
| Educ. Infantil FNDE Brasil Carinhoso            | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 408.392,67          |
| Ensino Fundamental - QESE                       | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 3.176.174,55        |
| Ensino Fundamental - PDDE                       | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 2.953,55            |
| Ensino Fundamental - FNDE PNAE                  | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 22.684,85           |
| Ensino Fundamental - FNDE PAC II                | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 10.734,31           |
| Ensino Fundamental - PAC II                     | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 855,46              |
| Educação Especial - FNDE                        | 13250100 - Remun. Depós. Recursos Vinculados  | 25.732,57           |
| <b>Total</b>                                    |                                               | <b>5.679.866,02</b> |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



ao pagamento de parcelamentos junto ao INSS, uma vez que relativa a débitos pretéritos.

Ainda que entenda pertinentes esses ajustes efetuados pela ATJ, faço duas ressalvas com relação aos valores envolvidos.

No que respeita às Despesas com Auxílio Refeição e Vale Transporte, muito embora o total empenhado no exercício de 2014 tenha efetivamente alcançado a importância de R\$ 45.947.115,12, foi paga a quantia de R\$ 42.339.409,99, constando a diferença de R\$ 3.607.705,13 do Demonstrativo dos Restos a Pagar de 2015 - fonte: PENTAH0 (fl. 569), sem que a Prefeitura tenha efetivado o seu pagamento.

Assim, deverá ser incluído nos cálculos do ensino - MDE o montante efetivamente pago àquele título no exercício: R\$ 42.339.409,99.

No que tange aos rendimentos de aplicações financeiras do MDE, informou a defesa (fls. 173/181) que os ganhos obtidos com recursos aplicados da conta corrente 73.203-6 (Agência nº 4203-X - Banco do Brasil) MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino importavam em R\$ 40.599,36<sup>14</sup>. Entretanto, conforme Balancete da Receita de 2014, o valor apresentado na fonte - Tesouro, código de aplicação 210 - Educação Infantil - rubrica 13250299 - Remuneração de Outros Depósitos de Recursos não Vinculados é de R\$ 132.989,96 (fl. 570). Assim, esta é a importância que deverá ser excluída do total das despesas com Ensino.

A par disso, e esse é o ponto mais questionável, incluiu a Fiscalização, no cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante relativo à “Complementação CAMPREV” efetuada pela Prefeitura ao Instituto de Previdência Social de Campinas para a cobertura de déficit de R\$ 64.000.408,05.

<sup>14</sup> Demonstrativo dos Rendimentos (fls. 350/370):

| Mês                              | Rendimento - R\$ | Mês           | Rendimento - R\$ |
|----------------------------------|------------------|---------------|------------------|
| Janeiro/2014                     | 15.496,11        | Julho/2014    | 3.660,93         |
| Fevereiro/2014                   | 698,06           | Agosto/2014   | 2.268,90         |
| Março/2014                       | 3.150,58         | Setembro/2014 | 1.244,30         |
| Abril/2014                       | 2.831,55         | Outubro/2014  | 1.006,44         |
| Maio/2014                        | 1.523,55         | Novembro/2014 | 6.244,02         |
| Junho/2014                       | 1.266,70         | Dezembro/2014 | 1.208,22         |
| <b>Total Geral R\$ 40.599,36</b> |                  |               |                  |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Inclusão similar foi efetuada nas contas da Prefeitura relativas ao exercício de 2013 (TC-001564/026/13<sup>15</sup>), tendo o Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO assim justificado a medida:

*No caso dos autos, trata-se, na realidade, de transferência de recursos próprios da Prefeitura de Campinas para um Fundo Financeiro destinado à cobertura de déficit financeiro do Instituto de Previdência Social do Município de Campinas – CAMPREV, procedimento previsto na Lei Complementar nº 10/2004.*

*Alinho-me às justificativas apresentadas pela autoridade responsável de que houve equívoco da equipe de fiscalização ao excluir referida despesa do cálculo do ensino, por considerar como aporte de déficit atuarial, baseado na Nota Técnica nº 633/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como no Manual Básico – Aplicação no Ensino e as Novas Regras, editado por este Tribunal.*

*Ao extinguir o antigo Instituto de Previdência local e criar novo Instituto de Previdência Social do Município, denominado CAMPREV, a Lei Municipal Complementar nº 10/2004 segregou as massas de inativos, instituindo o Fundo Previdenciário para os servidores admitidos a partir da promulgação da Lei, em 30-06-2004, e o Fundo Financeiro, de caráter temporário, para suportar as despesas com os servidores admitidos até a data da promulgação desse diploma legal.*

*E quanto à gestão administrativa dos recursos para pagamento dos inativos, passou a ser integralmente por intermédio do CAMPREV, incluindo os admitidos antes da edição do mencionado diploma, porém para esses casos os recursos seriam transferidos pela Prefeitura à conta do Fundo Financeiro acima mencionado, não se tratando de recursos para o equilíbrio de déficit atuarial.*

*A inclusão dessa despesa nos cálculos do ensino encontra-se em sintonia com o que prevê o Manual Básico – Aplicação no Ensino e as Novas Regras, desta Corte:*

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

<sup>15</sup> Pedido de Reexame - pendentes de apreciação - E. Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*Finalmente, filio-me aos demais ajustes propostos pelo órgão técnico às fls. 1088/1099 dos autos, porque pertinentes, concluindo pela aplicação no ensino no valor de R\$680.053.506,47, equivalente a 27,03% de impostos e transferências, dando atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal". (Grifei).*

Tal decisão foi objeto de Pedido de Reexame formulado pelo Ministério Público de Contas, em face do disposto nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>16</sup> (Lei federal nº 9.394/96).

Não obstante a complexidade do tema, entendo, diante desses dispositivos legais, que as despesas com inativos e pensionistas da educação (que não são mais os responsáveis pela manutenção e desenvolvimento do ensino) bem como os aportes efetuados pela Prefeitura ao Regime Próprio de Previdência Social para a cobertura de eventual déficit **financeiro**, destinado a cobrir insuficiências financeiras presentes para o pagamento

---

<sup>16</sup> **"Artigo 70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:**

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;**
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;**
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;**
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;**
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;**
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;**
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;**
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar".**

**"Artigo 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;**
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;**
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;**
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;**
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;**
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino".**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



dos benefícios previdenciários de cada mês, não podem ser considerados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Já com relação aos aportes para cobertura de déficit **atuarial**, necessários ao equilíbrio financeiro futuro do regime, considero que, em sentido amplo, poderiam ser albergados no conceito de pagamento de pessoal docente, desde que proporcionais aos servidores em atividade da educação.

A matéria é polêmica e levantamento efetuado pelo Sistema AUDESP apurou que 33 municípios paulistas incluem no total da “Despesa com Ensino” os aportes a título de cobertura de déficit técnico atuarial ou financeiro repassados aos Regimes Próprios de Previdência.

Especificamente no Município de Campinas, constato que os aportes à CAMPREV – Regime Próprio de Previdência Social foram computados como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2011 e 2012, sem qualquer apontamento a esse respeito:

|                                                     | <b>2011</b>                          | <b>2012</b>                          | <b>2013</b>                           |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Relatório das Contas - Fiscalização                 | Não Houve Apontamento                | Não Houve Apontamentos               | Houve a dedução da parcela do Déficit |
| AUDESP - Elemento Econômico 31911399                | R\$ 29.561.941,13 e R\$ 6.796.764,11 | R\$ 13.299.161,70 e R\$ 1.910.000,00 | R\$ 30.548.397,60                     |
| PENTAH - Histórico dos Empenhos                     | Nada Constatou                       | Nada Constatou                       | Cobertura de Déficit                  |
| Site da Prefeitura consta no Histórico dos Empenhos | Cobertura de Déficit CAMPREV         | Cobertura de Déficit CAMPREV         | Nada consta                           |
| Decisão do TCESP                                    | Desfavorável 24,88% - Ensino MDE     | Desfavorável 24,57% - Ensino MDE     | Em apreciação                         |

Assinalo, ainda, que vários são os julgados desta E. Corte que admitiram a inclusão de referidos valores nas despesas com Educação. Cito, entre outras, as decisões proferidas nos autos dos TC's 003222/026/06 (Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo - exercício de 2006 - E. Tribunal Pleno em 02-12-09, Relator E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO), 001976/026/08 (Prefeitura Municipal de Ibaté - exercício de 2008 - Sessão de 24-08-10, Relator E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA), 001090/026/11 (Prefeitura Municipal de Cândido Mota - exercício de 2011 - Sessão de 09-04-13 - Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA), 001024/026/11 (Prefeitura Municipal de Rubineia - exercício de 2011 - Sessão de 04-06-13 - Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA), 000910/026/11 (Prefeitura Municipal de Cardoso - exercício de 2011 - Sessão de 30-07-13 - Relator E.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES), 001672/026/12 (Prefeitura Municipal de Botucatu - exercício de 2012 - Sessão de 01-04-14 - Relator E. Auditor Substituto de Conselheiro SAMY WURMAN), 001585/026/12 (Prefeitura Municipal de Osasco - exercício de 2012 - Sessão de 04-11-12 - sob minha Relatoria), 001554/026/12 (Prefeitura Municipal de Jundiaí - exercício de 2012 - Sessão de 14-10-14 - sob minha Relatoria), 001607/026/13 (Prefeitura Municipal de Itajobi - exercício de 2013 - Sessão de 06-10-15 - Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO), 001730/026/13 (Prefeitura Municipal de Avaré - exercício de 2013 - Sessão de 17-11-15 - Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO), 000202/026/14 (Prefeitura Municipal de Assis - exercício de 2014 - Sessão de 04-10-16 - sob minha Relatoria), 000150/026/14 (Prefeitura Municipal de Rio Claro - exercício de 2014 - Sessão de 02-08-16 - Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA) e 000080/026/14 (Prefeitura Municipal de Itajobi - exercício de 2014 - Sessão de 23-08-16 - Relator E. Auditor Substituto de Conselheiro JOSUÉ ROMERO).

O Manual Básico *Aplicação no Ensino 2012*, vigente à época (em texto reproduzido na sua versão atualizada para 2016), não era suficientemente incisivo a esse respeito, como se pode verificar:

**24. Glosas mais Comuns das Despesas Obrigatórias:**

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

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

*Cobertura de déficits atuariais de regimes próprios de previdência (quota da Educação).*

*Conforme a Nota Técnica 633/2011, do Ministério da Previdência, os aportes para cobertura de déficit atuarial não serão incluídos na despesa com pessoal e, disso decorrente, tal cobertura, por simetria, não poderá ser utilizada, ainda que proporcionalmente, nos mínimos da Educação”.*

Diante disso, por aplicação do princípio da segurança jurídica e para não se dar tratamento distinto em idênticas situações, entendo que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



deva ser mantida no cálculo para os fins do artigo 212 da Constituição Federal a “Complementação CAMPREV” efetuada pela Prefeitura, no exercício em exame.

Proponho, entretanto, paralelamente, a realização de urgentes estudos com vista a um posicionamento claro desta Corte a respeito do tema, concedendo-se prazo suficiente aos jurisdicionados para as devidas adequações em suas peças orçamentárias.

Por fim, quanto ao **FUNDEB**, o Demonstrativo de Aplicação de Recursos no Ensino - 1º Trimestre de 2015 (fls. 507/508) apresentado pelo Município – Sistema AUDESP evidencia que a parcela diferida foi integralmente aplicada no primeiro trimestre do exercício de 2015, redundando na total aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB.

| Função/<br>Subfunção | Fonte | Código de Aplicação                                | Valor - R\$         |
|----------------------|-------|----------------------------------------------------|---------------------|
| 12.361               | 02    | 264.2014 - Educação Fundeb Magistério-Ano Anterior | 2.300.000,00        |
| 12.365               | 02    | 263.2014 - Educação Fundeb Magistério-Ano Anterior | 2.240.636,18        |
|                      |       | <b>Total Aplicado no 1º Trimestre de 2015</b>      | <b>4.540.636,18</b> |

Tendo em vista os ajustes efetuados, o demonstrativo das Despesas com Ensino do Município passa a apresentar a seguinte configuração:

| Discriminação                                      | Valor - R\$           | %          |
|----------------------------------------------------|-----------------------|------------|
| Receitas de Impostos e Transferências              | 2.713.531.238,86      |            |
|                                                    |                       |            |
| <b>Mínimo de 25% da Educação</b>                   | <b>678.382.809,72</b> | <b>25%</b> |
|                                                    |                       |            |
| Despesas com Ensino                                | 607.623.085,19        |            |
| (+) Complementação - CAMPREV “Déficit Atuarial”    | 64.000.408,05         |            |
| (+) Despesas com PASEP                             | 10.275.598,16         |            |
| (-) Ganhos de Aplicação Financeira                 | 5.679.866,02          |            |
| (-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Ensino         | 2.035,84              |            |
| (-) Restos a Pagar não Pagos até 31-01-2015        | 4.921.043,81          |            |
| (-) Cancelamentos de Restos a Pagar                | 255.964,03            |            |
| (-) Pessoal em Desvio de Função (salário/encargos) | 1.045.921,37          |            |
| (-) Aquisição de Mochilas para os Estudantes       | 409.032,72            |            |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



|                                                                      |                       |               |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------|
| <b>Total das Despesas com Ensino - Fiscalização</b>                  | <b>669.585.227,61</b> | <b>24,68%</b> |
| (+) Cancelamentos de Restos a Pagar <b>(a)</b>                       | 255.964,03            |               |
| (+) Rendimentos Aplic. Financeiras - Convênios/QESE <b>(b)</b>       | 5.679.866,02          |               |
| (-) Rendimentos Aplic. Financeiras - MDE <b>(b)</b>                  | 132.989,96            |               |
| (+) Restos a Pagar de 2013 pagos entre 01-02 a 31-12-2014 <b>(c)</b> | 1.198.549,13          |               |
| (+) Despesa com Auxílio Refeição e Vale Alimentação <b>(d)</b>       | 42.339.409,99         |               |
| (+) FUNDEB - não aplicado <b>(f)</b>                                 | 2.035,84              |               |
| <b>Total das Despesas com Ensino - Meu Gabinete</b>                  | <b>718.928.062,66</b> | <b>26,49%</b> |

| <b>FUNDEB</b>                        | <b>Valor - R\$</b>    | <b>%</b>     |
|--------------------------------------|-----------------------|--------------|
| <b>Receitas</b>                      |                       |              |
| Transferências e Rendimentos         | 224.079.361,42        | 100          |
| <b>Despesas</b>                      |                       |              |
| Com Magistério                       | 191.000.000,00        | 85,24        |
| Demais Despesas                      | 29.172.336,74         |              |
| <b>Subtotal</b>                      | <b>220.172.336,74</b> | <b>98,26</b> |
| (+) Parcela Diferida (fls.508/509)   | 3.907.024,68          | 1,74         |
| <b>Total das Despesas com FUNDEB</b> | <b>224.079.361,42</b> | <b>100%</b>  |

Considero, assim, que o Município de Campinas aplicou 26,49% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 Constituição Federal) e 100% dos recursos do FUNDEB (artigo 21, *caput* e § 1º, da Lei federal nº 11.494/07), 85,24% dos quais na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício (artigo 60, XII, do ADCT).

**2.5.** Quanto às demais falhas apontadas pela Fiscalização, ainda que possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

**2.6.** Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer favorável**, com ressalvas, às contas da Prefeitura Municipal de CAMPINAS relativas ao exercício de **2014**.

**2.7.** Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Aperfeiçoe os mecanismos de planejamento, a fim de que sejam estabelecidos, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas a serem atingidas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**b)** Providencie a elaboração o Plano de Mobilidade Urbana (Lei federal nº 12.587/12).

**c)** Assegure o estrito cumprimento da Lei federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), com a divulgação na página eletrônica do Município dos repasses às entidades do terceiro setor e informação, em tempo real, das receitas arrecadadas e despesas realizadas.

**d)** Regule o Sistema de Controle Interno, atentando para a necessidade de apresentação de relatórios periódicos, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte no Manual Básico *“O Controle Interno do Município”*.

**e)** Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais com vista a obter equilíbrio entre receitas e despesas.

**f)** Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

**g)** Corrija as inconsistências e divergências contábeis apontadas e efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09.

**h)** Aprimore os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos.

**i)** Aplique e contabilize corretamente os recursos vinculados ao ensino, observando o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei federal nº 9.394/96).

**j)** Atente para o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhoria do ensino a cargo da Prefeitura.

**k)** Adote medidas adequadas com vista a atender à demanda na rede municipal de ensino.

**l)** Aprimore a gestão da saúde no Município e aplique e contabilize corretamente os recursos vinculados a esse setor.

**m)** Corrija as inconsistências apontadas em relação à CIDE, utilizando corretamente as receitas arrecadadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



n) Deposite os recursos oriundos dos royalties em conta vinculada, aplicando-os em consonância com o disposto nos artigos 8º da Lei federal nº 7.990/98.

o) Observe, no que respeita aos precatórios, a exatidão das informações e dos valores a serem quitados.

p) Atente para os prazos de vencimento dos encargos sociais, de modo a evitar despesas com multas e juros que oneram desnecessariamente os cofres públicos.

q) Observe, em relação aos adiantamentos, o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64 e as diretrizes traçadas por esta Corte (Comunicado SDG nº 19, DOE-SP de 08-06-10), a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.

r) Aprimore os controles dos almoxarifados da educação e da saúde a fim de regularizar as falhas assinaladas.

s) Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório ou de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos, acompanhando devidamente a sua execução e respeitando, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades.

t) Reavalie seu Quadro de Pessoal, observando, em relação aos cargos em comissão, o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com a excepcionalidade dessas atividades.

u) Verifique as reais necessidades para o pagamento de expressivo número de horas extraordinárias a servidores do Município.

v) Regularize a cessão de funcionários a outros órgãos com ônus para os cofres públicos e observe rigorosamente o teto constitucional no pagamento da remuneração de seus servidores.

w) Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Determino, ainda, que:

a) em atendimento ao Expediente TC-027001/026/16, cópia desta decisão e das correspondentes notas taquigráficas sejam encaminhadas a seu i. Subscritor;

b) o processo acessório TC-000037/126/14 e os Expedientes TC-003065/003/14 e TC-027001/026/16 permaneçam apensados a estes autos.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

**2.8.** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2016.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**