



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Márcio Martins de Camargo
Segunda Câmara
Sessão: **25/9/2018**

120 00004068.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Santa Cruz das Palmeiras.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Rita de Cássia Peres Teixeira Zanata.

Advogado(s): Jorge Alberto Galimbertti (OAB/SP nº 238.358),
James Daniel Velloso (OAB/SP nº 249.525) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	30,12%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	86,99%	(60%)
Pessoal	53,59%	(54%)
Saúde	30,06%	(15%)
Transferências ao Legislativo	2,47%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 98.957.000,00	
Receita realizada	R\$ 65.664.617,59	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 750.087,45 – 1,14%	
Execução financeira – déficit	R\$ 901.578,29	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Artigo 42 da LRF	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Ementa: Contas de Prefeitura. Atendidos os índices que norteiam a avaliação de contas municipais. Parecer Favorável. Recolhimento de FGTS para servidores em comissão. Ausência de determinação a respeito do recolhimento de FGTS, até que a questão esteja definitivamente pacificada na justiça especializada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Santa Cruz das Palmeiras**, relativas ao exercício de 2016, fiscalizadas pela Unidade Regional de Araras - UR-10.

Em virtude dos pareceres favoráveis emitidos por este e. Tribunal nos três últimos exercícios, bem como o volume das receitas arrecadadas pela Prefeitura, a equipe técnica, com amparo no regramento previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012, realizou procedimento fiscalizatório seletivo nas presentes contas.

Assim, com base no permissivo previsto no TC-A-39.686/026/15, a fiscalização apresentou os resultados considerados essenciais para emissão do parecer, além de outros detectados no transcorrer da fiscalização.

Sendo assim, o relatório de fiscalização (ev. 38), apontou os seguintes desacertos:

Dos resultados

- déficit orçamentário, sem estar totalmente amparado por superávit financeiro do exercício anterior;
- transferência de dotações mediante Decretos Legislativos, descumprindo o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal;
- déficit financeiro;
- diferença no resultado financeiro de R\$ 344.003,62, não justificado pela origem;
- falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Despesas com Pessoal

- o gasto com pessoal superou o limite prudencial previsto no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Ensino

Demais Aspectos Relacionados à Educação: déficit de vagas nas creches municipais.

Encargos Sociais

- recolhimento de FGTS para servidores detentores de cargos em comissão.

Planejamento Das Políticas Públicas

- não edição do Plano de Mobilidade Urbana.

Lei De Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- falta de regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão;
- não atendimento à requisição da fiscalização quanto à informação se há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas.

Controle Interno

- correção parcial dos apontamentos realizados nos relatórios.

Iluminação Pública:

- os recursos não foram movimentados em contas específicas;
- o Município não assumiu os ativos da Iluminação Pública.

Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP

- não atendimento às recomendações exaradas em exercícios anteriores (Plano de Mobilidade Urbana; pagamento de horas extras; e dívida ativa) e entrega intempestiva e/ou falta de entrega de documentos ao sistema AUDESP.

Outros Pontos De Interesse no Exame Efetuado "In Loco"

Dívida Ativa: elevação do saldo e da inscrição.

Pessoal : elevação da quantidade média mensal de servidores que realizaram horas extras em relação ao exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dois Últimos Quadrimestres¹: - Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fiscalização Ordenada - Transparência: providências parciais quanto aos apontamentos da Fiscalização.

Regularmente notificado por meio de publicação no Diário Oficial do Estado (ev. 52) o responsável, após prazo dilatado a pedido (ev. 69), juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 72).

No que se refere aos aspectos contábeis, registra, a princípio que, se considerada a despesa efetivamente processada e não os empenhos de forma global, a Prefeitura obteria resultado positivo, o que, por conseguinte, alteraria o resultado financeiro.

Entende que a gestão não caminhou na contramão do equilíbrio fiscal, na medida em que o déficit orçamentário foi inferior ao registrado no exercício anterior e que há de se levar em conta o fato de que a Prefeitura sofreu demasiadamente com a judicialização da Saúde, que determinou o fornecimento de medicamentos e tratamentos estranhos àqueles fornecidos pelo SUS, ocasionando aumento na aplicação de recursos no setor, que atingiu 30,06% da Receita de Impostos, além da necessidade de dar cumprimento

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Ilíquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

¹ **Ilíquidez em 31.12**

2016
3.531.219,18
17.469,79
4.634.615,37
(1.120.865,98)
4.179.672,44
4.108.700,13
133.799,20
-
44.468,58
(107.295,47)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

à decisão liminar proferida nos autos das Ação Civil Pública Nº 1000075-04.2016.8.26.0538, que determinou o fornecimento de vaga em creches a todas as crianças.

Relativamente às transferências, remanejamentos e/ou transposições de dotações no montante de R\$ 10.966.930,00, o que corresponde a 11,22% da despesa fixada, informa que o Poder Executivo possuía autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares na ordem de até 30%, conforme art. 5º, "c" da Lei nº 2.180, de 17 de novembro de 2015. Os Decretos editados serviram apenas para registrar ou formalizar as aberturas dos créditos suplementares, mas a autorização contou com expressa previsão em Lei Municipal.

Afirma, por fim, que não houve infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a indisponibilidade de caixa em 31/12 (R\$ 107.295,47) era menor do que aquela evidenciada em 30/04 (1.120.865,98).

Para os demais pontos, contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, procura justificar ou demonstrar a legalidade dos atos praticados e, em linhas gerais informa que medidas corretivas já foram adotadas para a grande maioria dos desacertos registrados, além de que, não houve qualquer prejuízo ao erário.

A ATJ se manifestou sobre a matéria (ev. 89).

Sob os aspectos econômicos e financeiros, entende improcedentes os argumentos de defesa de que devem ser consideradas somente as despesas efetivamente liquidadas/processadas, nos termos do artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No entanto, considera que a gestão em exame ainda se encontra em boa ordem.

Observa que embora a administração tenha registrado resultados orçamentário e financeiro negativos, estes representam menos de 10 dias de arrecadação, o que não impactará de forma irremediável o orçamento futuro. Registra que os demais resultados contábeis se mostram positivos e que o Executivo vem conjugando esforços no sentido de manter o equilíbrio da máquina administrativa.

E consigna que não houve infringência ao artigo 42 da LRF, uma vez que houve diminuição da indisponibilidade financeira existente entre abril e dezembro/2016, fazendo com que a municipalidade ficasse enquadrada na situação prevista no Manual Básico "Os cuidados com o último ano de mandato²" e no Comunicado SDG nº 40/12, publicado no D.O.E. de 22/11/125.

Assim, por acreditar que os resultados contábeis obtidos pela municipalidade não prejudicaram o equilíbrio das contas, onde o desequilíbrio orçamentário apresentou-se coberto em parte pelo superávit financeiro anterior; que o resultado financeiro deficitário corresponde a menos de um mês da RCL, caminhando, portanto, na direção de atingir o Princípio da Gestão Equilibrada esculpido no § 1º, artigo 1º da LRF, manifesta-se pela **emissão de parecer favorável**

²"Caso a dívida de 31.12 seja maior que a de 30.04, depreende-se que, nos dois quadrimestres, houve despesa liquidada sem cobertura de caixa, em afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal".

"Ao contrário, na manutenção ou na queda da sobredita dívida, resta patente que, nos oito meses, as despesas liquidadas contaram com disponibilidade monetária, em atendimento à norma em apreço."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**às contas da Prefeitura Municipal de Santa Cruz das
Palmeiras, referentes ao exercício de 2016.**

Sua congênere jurídica registra que os principais quesitos que norteiam esta Corte na avaliação de contas municipais foram atendidos e que as falhas registradas no laudo de fiscalização não formam conjunto suficiente à reprovação das contas.

Assim, com o **aval da Chefia, a ATJ** posiciona-se pela emissão de **Parecer Favorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Santa Cruz das Palmeiras, relativas ao exercício de 2016, sem embargo de propor recomendação ao Prefeito para que o Executivo: promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; observe o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal; cumpra as determinações dos incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 22 da LRF, em relação aos gastos com Pessoal; e regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos itens: Ensino, Dívida Ativa e Pessoal.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 102) propõe a **emissão de parecer desfavorável** às contas em virtude: da ocorrência de déficit orçamentário e financeiro; do baixo índice de liquidez imediata (0,83); do descumprimento de vedação imposta pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e da insuficiência de vagas na Educação Infantil, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 208, inciso IV, denotando déficit material de aplicação no ensino.

Não obstante, para aprimoramento da gestão, sugere recomendações para os pontos destacados no laudo de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada na Tabela abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas						
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Santa Cruz das Palmeiras											
Anos Iniciais	5,1	4,9	5,2	6,6	5,0	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4	6,7
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
Santa Cruz das Palmeiras	2.632	2.763	R\$ 18.779.982,13	R\$ 21.153.228,11
Região Administrativa de Campinas	592.505	607.566	R\$ 5.988.964.914,60	R\$ 6.394.331.325,59
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Santa Cruz das Palmeiras	R\$ 7.135,25	R\$ 7.655,89
Região Administrativa de Campinas	R\$ 10.107,87	R\$ 10.524,50
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nos termos da Fundação Seade, a situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Santa Cruz das Palmeiras	31.905	32.262	R\$ 17.129.841,47	R\$ 17.922.608,50
Região Administrativa de Campinas	6.628.167	6.690.076	R\$ 5.653.149.321,72	R\$ 6.108.852.754,14
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Santa Cruz das Palmeiras	R\$ 536,90	R\$ 555,53
Região Administrativa de Campinas	R\$ 852,90	R\$ 913,12
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	B	B+	A	B+	B	B	B+
2015	B	B	B	C+	B+	B+	C+	B
2016	B	B	B	C+	B	B	B+	B+

Contas anteriores:

2013 TC 002052/026/13 favorável³

2014 TC 000525/026/14 favorável⁴

2015 TC 002617/026/15 favorável⁵

É o relatório.

rcbnm

³ D.O.E. em 17/06/2015

⁴ D.O.E. em 06/04/2016

⁵ D.O.E. em 12/04/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

00004068.989.16-9

As contas da Prefeitura Municipal de Santa Cruz das Palmeiras merecem aprovação, posto que os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

Nesse caso, a instrução processual revelou que a administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **ensino** o equivalente a **30,12%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **86,99%** foram aplicados na **remuneração dos profissionais do magistério** da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual ainda revelou que foi utilizada a totalidade dos recursos do **FUNDEB**, observando o que estabelece o "caput" na Lei Federal 11.494/07.

Prosseguindo, nas ações e **serviços públicos de saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **30,06%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **53,59%** da receita corrente líquida do município. Todavia, tal índice esteve acima do limite prudencial, estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da Lei 101/2000. Nesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

caso, deve a administração ser alertada para que observe as restrições contidas na mencionada norma legal.

A execução financeira dos **precatórios** também se revelou em ordem, pois houve o cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte a respeito de sua liquidação.

Os repasses dos duodécimos ao Legislativo observaram o limite do artigo 29-A da Constituição Federal e a administração recolheu regularmente os encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

Em relação ao FGTS dos servidores em comissão, a questão ainda não está pacificada na Justiça do Trabalho, existindo decisões recentes reconhecendo que o ente público não pode renegar a aplicação da legislação trabalhista à qual o servidor foi vinculado no momento da nomeação em cargo em comissão, muitas vezes pelo regime celetista.

Portanto, nesse contexto de incerteza e para evitar o surgimento de passivos trabalhistas oriundos da cessação dos recolhimentos, considero prudente não emitir qualquer determinação a respeito, até que a questão esteja definitivamente pacificada na justiça especializada, a exemplo de outras recentes decisões desta Corte. Aliás, esse foi o entendimento exarado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 19/04/2017, no julgamento do reexame das contas anuais da Prefeitura de Cajati (TC-000615/026/14).

Sobre os resultados econômico-financeiros, registro, inicialmente, não serem procedentes as justificativas da defesa procurando desconstituir ou diminuir o *déficit* orçamentário com a singela alegação de que se devam excluir os empenhos inscritos em restos a pagar não processados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Isso porque o regime de competência prevê que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas e o regime de caixa as receitas nele arrecadadas (art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64). E mais, o artigo 36 do mesmo diploma legal ressalta que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, considerando-se as processadas e as não processadas.

Pressupõe-se, portanto, que toda dívida contraída, acaso não anulada, constitui passivo da entidade.

Se os restos a pagar não processados configurassem ausência de condição de pagamento, deveriam ter seus respectivos empenhos cancelados no encerramento do exercício. Uma vez não cancelados, depreende-se que continuam a expressar condição de pagamento.

Esse raciocínio extrai-se do artigo 58 da referida Lei nº 4.320/64, que preceitua que "o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

No entanto, mesmo sem as retificações requeridas, a situação orçamentária e financeira da Prefeitura ainda é confortável. O déficit orçamentário registrado no período encontra-se em patamar tolerável por este Tribunal e os resultados econômico e patrimonial foram positivos.

Nesse caso e não obstante tenha ocorrido reversão do superávit financeiro vindo do exercício anterior, entendo que o resultado apurado no período não chegou a comprometer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

a gestão futura, posto que representa menos do que seis dias de arrecadação.

Em relação às Restrições de Último Ano de Mandato, não foram constatadas inadequações quanto ao artigo 73, VI, "b", e VII da Lei federal nº 9.504/973 (Despesas com Publicidade e propaganda Oficial) e ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato).

E, no que diz respeito ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considero atendida a norma em apreço. Isso porque a instrução processual revelou que a indisponibilidade financeira existente em 31/12/2016 foi menor do que a consignada em 30/04/2016, enquadrando-se, portanto, nas orientações traçadas no Comunicado SDG nº 40/12⁶ e nos Manuais elaborados por este Tribunal e disponibilizados aos jurisdicionados ("Lei de Responsabilidade Fiscal" e "Os Cuidados com o último ano de Mandato"), que assim estabelecem sobre o tema:

"Caso a dívida de 31.12 seja maior que a de 30.4, depreende-se que, nos dois quadrimestres, houve despesa liquidada sem cobertura de caixa, em afronta ao art. 42 da lei de responsabilidade Fiscal."

"Ao contrário, na manutenção ou na queda da sobredita dívida, resta patente que, nos 8 meses, as despesas

⁶ "COMUNICADO SDG nº 40/2012

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na continuidade da missão pedagógica que se impôs, alerta os atuais Prefeitos quanto às providências e cautelas financeiras para este término de mandato executivo:

(...).

6- Em razão do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a insuficiência financeira de 31.12.2012 não poderá ser maior que a verificada em 30.04.2012, cabendo recordar que ocorre tal descompasso quando os débitos liquidados (*Empenhos e Restos a Pagar*) superam as reservas de caixa, já excluídas as disponibilidades do regime próprio de previdência e as dívidas extraorçamentárias (*Depósitos, Consignações e Débitos de Tesouraria*)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

liquidadas contaram com disponibilidade monetária, em atendimento à norma em apreço."

Por fim, observo que as falhas remanescentes, embora bem caracterizadas, não formam um conjunto suficiente a comprometer a gestão, uma vez que suas incidências não obstaram o regular funcionamento dos setores onde se verificaram, ou causaram prejuízos de caráter financeiro.

Por tudo isso, meu voto é pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Santa Cruz das Palmeiras**, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, recomendo ao Chefe do Executivo que:

- edite Plano de Mobilidade Urbana, em respeito ao artigo 24 da Lei 12.587/2012;
- corrija de maneira integral as falhas apontadas pelo Sistema de Controle Interno;
- movimente os recursos da CIP em conta específica, permitindo que seja apurado o cumprimento ao que determina o artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- entregue tempestivamente todos os documentos devidos ao Sistema AUDESP;
- aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no Comunicado SDG 23/2013;
- adote as providências necessárias para sanar todos os desacertos apontados por ocasião de fiscalização ordenada.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.

É como voto.