



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

Conselheiro-Substituto Josué Romero
Segunda Câmara
Sessão: **27/11/2018**

142 00004419.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Vinhedo.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Jaime César da Cruz.

Advogado(s): Bruna Cristina Bonino (OAB/SP nº 229.393), Elvis Tomé (OAB/SP nº 160.177) e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 13-11-18.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	31,75%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	91,97%	(60%)
Pessoal	54,89%	(54%)
Saúde	24,60%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 387.493.169,25	
Receita Realizada	R\$ 357.201.114,40	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 52.722.628,37 – 14,76 ¹ %	
Execução financeira – déficit	R\$ 28.912.794,90	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	relevado	
Último ano de mandato – artigo 42 da LRF	Irregular	
Precatórios (pagamentos)	Irregular	
Encargos sociais	Adesão ao parcelamento	

Ementa: Contas de Prefeitura. Parecer Desfavorável. Aspectos orçamentários e financeiros negativos. Infringência à vedação contida no artigo 42 da LRF. Excesso de gastos com Pessoal no último ano de Mandato. Precatórios: insuficiente depósito da dívida judicial.

¹ Índice considerado pela fiscalização após a inclusão do montante de R\$ 31.532.692,10 - empenhos cancelados referentes aos encargos sociais (INSS e FGTS).



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

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Vinhedo**, relativas ao exercício de 2016, cuja fiscalização foi realizada pela equipe técnica da Unidade Regional de Campinas - UR-03.

Consoante laudo técnico (ev.17), as principais ocorrências registradas no exercício foram:

Planejamento das Políticas Públicas

- a LDO não estabelece, por ação de governo e de maneira clara e objetiva os custos estimados, os indicadores e as metas físicas;
- o município ainda não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

Dos Resultados

- déficit de 14,76% se considerados os valores de empenhos pertinentes aos encargos sociais, posteriormente cancelados ao final do exercício em virtude de adesão ao programa REFIS;
- resultados financeiro e econômico negativos;
- decréscimo do resultado patrimonial;
- falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- elevação da dívida de longo prazo decorrente da inscrição de parcelamentos de dívidas referentes a contribuições sociais (INSS e FGTS).

Dívida Ativa

- cobrança ineficaz

Despesa de Pessoal

- adicionados os valores cancelados de encargos sociais às Despesas de Pessoal, o percentual apurado corresponde a 54,72% da Receita Corrente Líquida, em infringência ao limite estabelecido na LRF.

Ensino

- após retificações que se fizeram necessárias (exclusão dos valores de Restos a Pagar não liquidados até 31/01/2017), o percentual de aplicação correspondeu a



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

24,41% da receita de impostos, abaixo do mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal.

Precatórios

- o município não deposita o suficiente nas contas do Tribunal de Justiça, como determinado pela EC 62/09. No ritmo dos depósitos efetuados em 2016, o município não liquidará suas dívidas até 2020.

Encargos Sociais

- pagamentos parciais de INSS, PASEP e FGTS, cujo débito foi parcelado ao final do período.

Ordem Cronológica de Pagamentos

- descumprimento.

Cumprimento das exigências legais

- as atas das audiências públicas demonstram que apenas os servidores da Prefeitura participam do debate, não se mostrando efetivo o mecanismo que deveria possibilitar ampla participação popular.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- remessa intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP e cumprimento parcial às recomendações do Tribunal de Contas.

Restrições De Último Ano De Mandato

Dois últimos quadrimestres² - cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas - descumprimento do artigo 42 da LRF;

Despesa de Pessoal³ nos últimos 180 dias do mandato - se somados os empenhos cancelados, houve o descumprimento ao artigo 21, parágrafo único da LRF;

2

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

Liquidez 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

Liquidez em 31.12

2016
9.201.617,16
119.913,50
19.475.984,74
(10.394.281,08)
R\$ 13.067.254,69
30.276.740,58
(17.209.485,89)

3



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

Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- o município empenhou despesas com publicidade⁴ após 07 de julho, desatendendo ao artigo 73, VI, "b" da Lei 9.504, de 1997.

O responsável foi notificado por meio de publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo (ev.30).

Posteriormente, a Prefeitura Municipal, por meio de seus representantes legais, requereu prorrogação do prazo inicialmente concedido, cujo deferimento estendeu-se ao responsável pela presente prestação de contas (ev. 67 e ev. 99).

A Prefeitura apresentou alegações de defesa e documentos (ev.104).

Quanto aos gastos com o ensino, após confrontar os demonstrativos da Prefeitura com aqueles realizados pela fiscalização, requer a inclusão do valor de R\$ 22.840.454,70 referente a "Vencimentos e Vantagens do Ensino Infantil", por verificar que tal quantia não foi computada no montante aplicado no setor e, de outra parte, reivindica a realocação do valor de R\$ 575.125,98, referente a despesas com a aquisição de uniformes escolares, posto que, embora tal montante não tenha sido incluído no ensino, a equipe técnica realizou sua exclusão.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	180.607.965,59	365.947.021,86	49,3536%	49,3536%
07	182.904.565,01	366.343.724,93	49,9270%	
08	184.869.235,27	372.998.335,72	49,5630%	
09	186.376.372,80	371.430.896,51	50,1779%	
10	188.434.859,76	370.908.503,14	50,8036%	
11	188.264.208,34	379.841.877,03	49,5638%	
12	180.542.584,30	386.494.906,97	46,7128%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,64%

⁴ NE 9044/2016 - 29/12/2016 - Jornal da Cidade de Rio Claro - R\$ 7.192,80.



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

Sobre os apontamentos referentes aos pagamentos dos precatórios, procura esclarecer que o município de Vinhedo efetuou depósitos em favor do TJ/SP no exercício de 2016, liquidando os Precatórios Trabalhistas e de Outras Origens. Para o débito remanescente, o município firmou, em 29/06/2017, acordo de pagamento junto ao TJ/SP, dispondo que destinará o mínimo de 1% da Receita Corrente Líquida, apurada nos 12 meses anteriores ao segundo mês antes do pagamento. Pondera, portanto, que serão necessários 23 (vinte e três meses) para liquidação dos Precatórios do Município de Vinhedo, ou seja, o município liquidará a totalidade de seus precatórios até o mês de julho de 2019, antes, portanto, do prazo final estipulado pela EC 94/2016.

Quanto à inadimplência previdenciária, aduz que foram realizados os pagamentos parciais porque em dezembro 2016 houve parcelamento da dívida, conforme já registrado pela fiscalização e confirmado pelos documentos que ora junta. E salienta que o montante cancelado foi incluído na dívida fundada, correspondente ao recolhimento da cota patronal do município ao INSS e ao FGTS, conforme demonstrativos contábeis.

No que diz respeito à vedação contida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca que as despesas geradas dentro do período restritivo do último ano de mandato foram aquelas consideradas normais e permanentes da Administração, que não poderiam ser paralisadas em nenhuma hipótese, a fim de não ferir os direitos dos cidadãos.

Sustenta que os atos da Administração decorreram de ações visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos essenciais, de gastos indispensáveis e inadiáveis, sempre



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

voltados a atender reivindicações em áreas essenciais, onde a não obtenção do perfeito equilíbrio não significa má gestão administrativa.

Acrescenta, ainda, que a simples constatação do montante inscrito como "Restos a Pagar Liquidados em 31/12/2016", não é suficiente para evidenciar o descumprimento do artigo 42 da LRF, pois entende que o dispositivo em apreço proíbe a assunção de despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato, e não a liquidação das que haviam sido anteriormente firmadas. Portanto, pede o afastamento dessa irregularidade.

Em referência aos Gastos com Publicidade, afirma não haver desatendimento ao artigo 73, VI, "b", da Lei Eleitoral, haja vista que o empenho de nº 9044/2016 - 29/12/2016, expedido em nome de Jornal da Cidade de Rio Claro, no valor de R\$ 7.192,80, se refere a empresa contratada através do contrato de nº 53/2011, cujo objeto concerne na diagramação e impressão do Diário Oficial do Município.

Dessa forma, ressalta que as despesas geradas durante o período apontado correspondem tão somente à publicidade legal dos atos da Administração, sem qualquer caráter institucional ou de cunho promocional, não caracterizando, portanto, "propaganda oficial", conforme procura comprovar pela cópia do contrato anexo.

Para as demais anomalias, contesta alguns pontos destacados no laudo de fiscalização, procura justificar ou demonstrar a legalidade de outras práticas, afirmando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.



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

A ATJ se manifestou sobre a matéria (ev. 134).

O setor de cálculos de ATJ, em relação aos gastos com Pessoal, não vê elementos técnicos que efetivamente possam provocar a revisão dos cálculos requerida pela defesa, em virtude do que estabelece o artigo 18, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registra, no entanto, que nas Contas Anuais de 2015 da Prefeitura Municipal de Vinhedo, TC-2281/026/15, também houve a necessidade de ajuste nos valores pertinentes aos encargos sociais de competência daquele exercício, que deixaram de compor a Despesa de Pessoal apurada pelo AUDESP, na importância de R\$19.344.222,51. E, consultando os registros relativos a 2015, TC-2281/026/15, não conseguiu a averiguação dos valores mensais que compuseram a diferença de R\$19.344.222,51, motivo pelo qual rateou referido valor em 12 parcelas de R\$1.612.018,54 ($R\$19.344.222,51 / 12 = R\$1.612.018,54$).

Segundo a Assessoria Técnica, esse rateio torna-se imprescindível para ajustar as despesas relativas ao 1º e 2º quadrimestres de 2016, à luz do preceituado no §2º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinando que a despesa com pessoal será apurada somando-se a do mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores.

Desse modo, conjugando as informações extraídas do Processo TC-2281/026/15, com os registros contidos nestes autos (ev. 17) elaborou o seguinte quadro:



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

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	194.249.305,11	176.093.454,26	184.869.235,27	180.542.584,30
Inclusões da Fiscalização		18.627.390,14	25.258.732,75	31.603.098,95
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		194.720.844,40	210.127.968,02	212.145.683,25
Receita Corrente Líquida	358.507.068,99	361.023.015,13	372.998.335,72	386.494.906,97
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		361.023.015,13	372.998.335,72	386.494.906,97
% Gasto Informado	54,18%	48,78%	49,56%	46,71%
% Gasto Ajustado		53,94%	56,33%	54,89%

Posto isso, atestou que as despesas com pessoal do Poder Executivo de Vinhedo, em 2016, não observou o limite fixado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), eis que o índice ajustado corresponde a **54,89%** da RCL.

Em relação à recondução da parcela excedente, em que pese a taxa da Despesa de Pessoal no 1º quadrimestre de 2017 ter regredido para 46,04% e 43,77% no 2º quadrimestre de 2017, conforme registrado no AUDESP (ainda não submetidas ao crivo da fiscalização), adota o entendimento extraído do Voto de Desempate proferido no TC-1455/026/11, de não atestar o atendimento às regras do artigo 23 da Lei Fiscal, tendo em vista ser o exercício de 2016 o último ano de mandato.

Sobre o aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, nota que na instrução da matéria não houve a efetiva identificação do "ato" expedido pelo Executivo após 05/07/2016, que dele pudesse ter culminado no aumento da taxa da despesa com pessoal no encerramento do mandato. Diante disso, entende que a indicação de afronta ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal -



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

LRF, poderá ser afastada por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais em exame.

Quanto aos gastos com o Ensino, analisando os registros AUDESP, observa que, de fato, não foram computadas as despesas remuneratórias relativas à Educação Infantil, no montante de R\$22.840.454,70, tanto na Educação Infantil como no Ensino Fundamental, porquanto o código de aplicação "210 - Educação Infantil" foi registrado na subfunção "361" que abriga o Fundamental.

Também observa que as despesas com aquisição de uniformes escolares foram contabilizadas no código de aplicação "110", conseqüentemente não estavam compondo a aplicação no ensino apurada no Sistema AUDESP. Como conseqüência, sugere o retorno do referido valor, R\$575.125,98, nos cálculos de aplicação no ensino, por ter sido excluído sem que estivesse lançado nos 25% do Ensino.

E, sobre o FUNDEB, em que pese o defendente não ter abordado especificamente este tema, salienta que no demonstrativo acostado na pág. 12 do Evento 17.20 há o registro de que efetivamente o saldo residual, R\$324.708,40, foi empenhado e pago no 1º trimestre/2017.

Em face de tais ponderações conclui que a Prefeitura Municipal de Vinhedo:

- cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a **31,75%** das receitas resultantes de impostos;
- deu atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, conjugado com o artigo 22 da Lei Federal n. 11.494/2007, eis que o Município investiu **91,97%**



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

dos Recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;

- aplicou **integralmente os recursos do FUNDEB** (100%) na proporção de 99,28% até 31/12/2016 e 0,72% no 1º trimestre de 2017, cumprindo o estabelecido no artigo 21 e §2º da Lei Federal n. 11.494/2007.

Sob os aspectos econômicos e financeiros, registra que o conjunto dos resultados apresentados caminhou em direção totalmente diversa da gestão fiscal responsável determinada pela LC nº101/00 - LRF, tendo em vista, principalmente, os resultados financeiro e orçamentário negativos; a elevação da dívida de curto e de longo prazo; a falta de suporte financeiro para cobrir as despesas inscritas em restos a pagar concernentes aos dois últimos quadrimestres do exercício de 2016, em desconformidade com o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a inadimplência em relação aos precatórios e encargos sociais. Conclui, assim, pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Vinhedo, relativas ao exercício de 2016.

Sua congênere jurídica, conquanto tenha observado que a administração observou os limites constitucionais e legais de gastos com o ensino, saúde e pessoal, e que entenda que as questões alusivas a inadimplência dos precatórios e dos encargos sociais possa ser alvo de acompanhamento em futuras fiscalizações, também conclui pela rejeição dos demonstrativos de Vinhedo, em virtude dos aspectos orçamentários e financeiros; da infringência ao artigo 42 da LRF e do excesso de gastos com pessoal no derradeiro ano de mandato.



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

Assim, com o aval da Chefia, a **ATJ** firmou posicionamento no sentido de que seja emitido **parecer desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Vinhedo.

O Ministério Público de Contas (ev. 139) também propõe a **emissão de parecer desfavorável** às presentes contas, em virtude: dos aspectos orçamentários e financeiros (déficit orçamentário e financeiro; resultado econômico negativo; redução do saldo patrimonial; baixo índice de liquidez imediata; expansão da Dívida Consolidada Ajustada); da elevação do saldo da Dívida Ativa; do excesso de gasto com pessoal; da ausência de depósito suficiente nas contas do Tribunal de Justiça determinado pela EC 62/09; do parcial recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP); e das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O processo constou da pauta de julgamento desta e. Segunda Câmara de 13 de novembro último, oportunidade em que houve sustentação oral proferida pelo advogado Dr. Cláudio Roberto Nava, que, em apertada síntese, abordou as questões alusivas aos gastos com pessoal e aspectos contábeis.

Quanto ao primeiro ponto requer a exclusão dos valores pertinentes à contratação do serviço de fornecimento de merenda escolar, com mão de obra de merendeiras e todos os insumos, posto que tal procedimento foi aceito no exercício de 2015.

Sobre os aspectos contábeis, sustenta, em linhas gerais, que o descompasso entre receita e despesa é



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

decorrente dos crescentes déficits de arrecadação vindos desde o exercício de 2012 e da crise que assola o país.

Pondera, no entanto, que a atual gestão iniciou um processo para aumentar a arrecadação e já em 2016 recebeu a instalação de cinco indústrias, o que vai aumentar o investimento do Município na ordem de cinquenta milhões de reais com seus efeitos já a partir de 2017.

Diante disso, pede que esta Corte de Contas veja a gestão municipal com razoabilidade e proporcionalidade notadamente em virtude da queda de arrecadação, o que impossibilitou o correto planejamento municipal, dando, ao final, o parecer favorável à prestação de contas.

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:



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

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas						
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Vinhedo											
Anos Iniciais	5,3	5,9	6,3	6,6	5,4	5,8	6,0	6,2	6,5	6,7	6,9
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
Vinhedo	9.556	9.646	R\$ 109.262.357,04	R\$ 128.815.700,82
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
Vinhedo	R\$ 11.433,90	R\$ 13.354,31
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

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Vinhedo	71.035	72.287	R\$ 87.968.005,02	R\$ 96.311.805,64
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
Vinhedo	R\$ 1.238,38	R\$ 1.332,35
Região Administrativa de Campinas	R\$ 852,90	R\$ 913,12
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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	A	B+	C	B+	B+	A	B+
2015	B+	A	B+	B	B+	A	A	B+
2016	B+	A	B+	B+	B	A	A	B

Contas anteriores:

2015 TC 002281/026/15 desfavorável⁵

2014 TC 000189/026/14 favorável⁶

2013 TC 001716/026/13 favorável⁷

É o relatório.

rcbnm

⁵ D.O.E. em 24/01/2018

⁶ D.O.E. em 1º/09/2016

⁷ D.O.E. em 07/08/2015



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

Voto

00004419.989.16-5

Não há como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e de MPC, ante as inúmeras irregularidades verificadas na instrução processual.

Destaco, a princípio, a questão de ordem orçamentária e financeira, na medida em que os resultados obtidos no período se apresentaram piores em relação ao exercício anterior e comprometem a gestão futura.

Registre-se que a fiscalização mencionou que a receita efetivamente realizada (R\$ 357.201.114,40) ficou aquém da previsão inicial (R\$ 389.813.829,66) revelando ausência de efetivo planejamento.

Por outro lado, ocorreram despesas acima da fixação final, resultando num déficit orçamentário de 14,76% (R\$ 52.722.628,37).

Nesse caso, acolho os ajustes da fiscalização que promoveu a reinclusão dos empenhos cancelados relativos aos encargos sociais (R\$ 31.532.692,10) e que foram novamente empenhados no exercício seguinte após acordo de parcelamento realizado,

Destaco que esta e. Segunda Câmara, em caso análogo (TC 4312/989/16⁸), assim considerou sobre esse procedimento:

"... os empenhos de débitos previdenciários devem ser considerados processados, já que foram vencendo mês a mês, com obrigatoriedade de pagamento. Ademais, a Lei de

⁸ Sessão de 09/10/2018 - Prefeitura Municipal de Morro Agudo, relativas ao exercício de 2016.



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

Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18, § 2º⁹ adota o regime de competência para as despesas de pessoal, não havendo margem para interpretações em sentido contrário."

O resultado financeiro negativo, por sua vez, foi de R\$ 28.912.794,90, muito mais elevado do que o registrado em 2015 (R\$ 1.178.941,78) e pode comprometer exercícios futuros, cujo valor, inclusive, seria maior se fossem considerados os empenhos anulados dos encargos sociais.

Apurou-se, ainda, a piora do resultado econômico (o déficit de R\$ 19.980.388,36 passou para R\$ 45.230.078,58); o decréscimo do resultado patrimonial (R\$ de R\$ 132.217.354,53 para R\$ 86.502.594,89); e a elevação da dívida de curto e de longo prazo, sendo esse último em virtude da ausência de quitação dos encargos sociais devidos no exercício.

Tudo isso demonstra a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, §1º, da LRF. A situação ainda se agrava tendo em vista que este Tribunal emitiu 4 (quatro) alertas ao Poder Executivo sobre o descompasso entre receitas e despesas e nenhuma providência eficaz foi adotada, como o contingenciamento

⁹ "Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, **adotando-se o regime de competência."**



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

das despesas, como determina o artigo 9º da mesma Lei Fiscal.

Se não bastasse, no final de seu mandato, o Chefe do Executivo não dispunha de numerário suficiente para fazer frente às despesas inscritas em restos a pagar.

Conforme demonstrativo elaborado pela equipe técnica, a Prefeitura apresentava iliquidez de R\$ 10.394.281,00 em 30-04-2016 e, ao final do exercício, passou para uma situação de iliquidez ainda maior, de R\$ 17.208.485,89, em descumprimento ao artigo 42 da LRF.

Sobre essa questão, lembro, por oportuno, as orientações traçadas nos Manuais deste Tribunal, mais precisamente naquele intitulado "Os Cuidados com o último ano de Mandato":

(...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em época pretérita, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública.

Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Prefeitura despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a administração valer-se da limitação de empenho e de rigorosa planificação de caixa.

Outra questão que compromete os demonstrativos de Vinhedo diz respeito ao excesso de gastos com pessoal.



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

A ATJ apurou que os gastos com o setor atingiram **54,89%** da RCL, após recálculos realizados pelo setor responsável, e o excesso ocorreu a partir do segundo quadrimestre.

Registro, inclusive, que tal índice, foi apurado tomando-se por base as informações e cálculos verificados nas contas relativas ao exercício de 2015 (TC 2281/026/15), portanto, não há razão para acolher as considerações exaradas em sustentação oral.

Nesse caso, embora a lei confira ao gestor a prerrogativa de que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, as sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal aplicam-se de imediato nesse exercício por se tratar de último ano do mandato.

Lembro o que consagra o Manual "Lei de Responsabilidade Fiscal" editado por esta Corte de Contas, a respeito do artigo 23, § 4º, da Lei Fiscal, a seguir transcritos:

"19.1 - Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em último ano de mandato; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal."

Em suma, atingida a barreira prudencial, quis o legislador que o gasto laboral pare de crescer, seja contido pelo dirigente. Por seu turno, superado o limite máximo, deve o Chefe de Poder, em oito meses, promover o aumento da receita corrente líquida ou o corte da despesa de pessoal."

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.
§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro



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

quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.”

Associa-se a tais irregularidades o insuficiente depósito da dívida judicial.

A instrução processual revela que a Prefeitura foi devidamente informada pelo E. Tribunal de Justiça, através do DEPRE, de que deveria, a partir de janeiro de 2016, em adequação às novas regras estabelecidas na ADI 4357, que modulou os efeitos da EC nº62/09, a efetuar depósitos mensais em valor correspondente a 1,16% da RCL.

Da dívida total (R\$7.202.687,12), a Prefeitura realizou depósitos que somaram a quantia de R\$ 650.000,00, valor este muito inferior ao percentual determinado pelo E. TJ de 1,16% da RCL ($R\$ 386.494.906,97 \times 1,16\% = R\$ 4.483.340,92$).

Em suma, as questões ora expostas, seja em conjunto seja de forma isolada, são motivos suficientes para reprovação dos demonstrativos que ora se examinam.

Por outro lado, no que diz respeito aos demais aspectos da gestão pública, a instrução processual revelou que o Município de Vinhedo cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **31,75%** da receita de impostos e transferências na **educação básica** e **91,97%** dos recursos do FUNDEB na **remuneração dos profissionais do magistério** (artigo 60, inciso XII, do ADCT). Demonstra, ainda, que, no exercício de 2016, foi aplicada a **totalidade dos recursos do FUNDEB** recebido atendendo ao que estabelece o “caput” do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.



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

Os autos também revelam atendimento ao mínimo legal de aplicação nas ações e serviços públicos de **saúde** (Lei Federal 141/12) e **repasses de duodécimos** à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal.

Já a questão relacionada aos encargos sociais, criticada na instrução do feito, sofreu alterações após a promulgação da Lei Federal nº 13.485/17. Essa lei possibilitou, aos entes federados, parcelar, em até 200 (duzentas) vezes, as pretéritas obrigações previdenciárias vencidas até 30/04/17, ainda que oriundas de anteriores refinanciamentos parcialmente quitados.

Foi o que se observou com a Prefeitura fiscalizada. Na relação de controle elaborada pela SDG, consta que o Município de Vinhedo aderiu ao chamado "refis previdenciário".

Registro, ademais, que decisão do e. Tribunal Pleno (TC-000091/026/14) reconheceu que a adesão ao termo de parcelamento das dívidas previdenciárias, nos moldes da citada legislação federal, permite afastar a censura à falta de quitação dos encargos devidos ao regime geral de previdência social, atribuindo efeitos retroativos à Lei Federal nº 13.485/17. Portanto, a questão deve ser afastada nesta oportunidade.

Quanto às Restrições de Último Ano de Mandato, acolho o entendimento do setor de Cálculos de ATJ e afasto a inadequação quanto ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato).



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

Já em relação ao artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97, que trata dos gastos de publicidade em ano eleitoral, em virtude das alegações de defesa e do valor envolvido, a falha pode ser remetida ao campo das recomendações.

Sobre isso, registro que este E. Tribunal, com o intuito de orientar seus jurisdicionados, editou o Comunicado SDG nº 24/2011¹⁰ (publicado no DOE de 4-7-2011), recomendando, com vista ao controle trienal exigido pelo artigo 73, incisos VI, "b", e VII, da Lei federal nº 9.504, de 1997, a alocação na Lei Orçamentária Anual de específicas atividades programáticas, uma para gastos de propaganda e outra para despesas de publicidade institucional (*demonstrativos fiscais, extratos de contratos, atos de pessoal e editais*).

Por fim, as demais incorreções foram de natureza meramente formal, cuja incidência não obistou o regular funcionamento dos setores onde se verificaram, ou causou prejuízos de caráter financeiro. Assim, para elas, caberão recomendações que se farão necessárias à margem do parecer.

Por tudo isso, não obstante os aspectos favoráveis registrados, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de**

¹⁰

COMUNICADO SDG Nº 24/2011, de 3 de agosto de 2011.

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

(...)

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



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

Vinhedo, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, acolho a sugestão do MPC e determino que se expeça **ofício** ao Executivo recomendando-lhe que:

- garanta que a LDO estabeleça, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas de maneira clara e objetiva;
- edite Plano de Mobilidade Urbana, em respeito ao art. 24 da Lei 12.587/2012;
- observe o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do ensino a cargo da Prefeitura;
- promova os reparos necessários no prédio de vigilância epidemiológica, conforme apontamento realizado pela Fiscalização de natureza operacional da rede municipal de saúde;
- atente aos princípios da transparência e da economicidade quando da adoção de critérios de pagamentos de contratos;
- estimule a efetiva participação popular nas audiências públicas para debate de metas fiscais; e
- encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE 02/2016.

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

É como voto.