



Processo nº:	TC-2281/026/15
Prefeitura Municipal:	Vinhedo
Prefeito(a):	Jaime César da Cruz
População estimada (01.07.2016):	73.855
Exercício:	2015
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

Verificando o processo e seus anexos, observa-se que a abordagem já empreendida pelos órgãos de instrução pode ser considerada apta para o exame da matéria, com a emissão do Parecer Prévio por este Tribunal de Contas.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

#### SÍNTESE DO APURADO

Resultado da execução orçamentária	<b>-11,31%</b>
Déficit orçamentário com amparo no superávit financeiro anterior?	<b>Não<sup>1</sup></b>
Percentual aplicado na Educação Básica	28,86%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério	100%
Total do FUNDEB aplicado no exercício	100%
Se diferida, a parcela residual de até 5% do FUNDEB foi aplicada até março do exercício subsequente?	--
Percentual aplicado na Saúde	26,80%
Efetuada os recolhimentos ao RPPS	--
Efetuada os recolhimentos ao RGPS (INSS)	<b>Não<sup>2</sup></b>
Regularidade dos depósitos dos valores referentes aos precatórios judiciais (regime ordinário/especial anual)	Sim
Regularidade nos pagamentos de requisitórios de baixa monta	Sim
Repasse à Câmara dos Vereadores dentro do limite constitucional	Sim
Percentual de despesa com pessoal em dezembro/2015	<b>54,18%</b>

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

<sup>1</sup> Resultado financeiro/2014 de R\$ 213.186,08, insuficiente para a cobertura do déficit orçamentário/2015 (R\$ 37.173.548,20).

<sup>2</sup> Em conformidade com os autos, foram efetuados recolhimentos parciais de **INSS** (parte patronal) nas competências março a novembro/2015, com pedido de parcelamento efetuado em 26.01.2016 (fls. 38).



É que, acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (fls. 93/106), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

No tocante à execução orçamentária, constatou-se déficit de R\$ 37.173.548,20 (correspondente a 11,31% da receita realizada), sem amparo no resultado financeiro do exercício anterior, revelando desequilíbrio das contas (fl. 16).

Cumprе ressaltar que, conforme bem exposto pela Fiscalização (fls. 17) e corroborado pela ATJ (fls. 95), tem-se como agravante à situação das contas o fato de o Município ter anulado empenhos de despesas liquidadas em 2015, promovendo novos empenhos relativos aos mesmos dispêndios no exercício seguinte de 2016.

Além de abusivo e desleal, este procedimento infringe o disposto no artigo 60, *caput*, da Lei n.º 4.320/64, e evidencia a vontade livre e deliberada de ocultação do passivo, em ofensa ao previsto no artigo 50, inciso II, da Lei Responsabilidade Fiscal, bem como aos princípios da transparência pública e da evidenciação contábil.

É importante ressaltar, neste ponto, que o controle interno não apresentou relatórios periódicos, deixando de alertar o administrador sobre a necessidade de efetuar ajustes a fim de promover uma melhor gestão dos recursos públicos (fls. 40/41), de forma a evitar a adoção de mecanismo denominado de “contabilidade criativa”.

A situação orçamentária precária refletiu nos demais indicadores, em especial no resultado financeiro deficitário em R\$ 1.178.941,78, contribuindo para a falta de liquidez da Prefeitura face aos compromissos de curto prazo, vez que encerrou o exercício em tela com um Índice de Liquidez Imediata de 0,74 (fls.25/26).

Quando um Município encontra-se em situação de iliquidez no curto prazo, a principal consequência do ponto de vista financeiro é o aumento da dívida de longo prazo, haja vista que deixa de cumprir suas obrigações com os credores, sujeitando-se a parcelamentos e renegociações que comprometem gestões futuras.

E, de fato, esta foi a realidade verificada: a dívida consolidada ajustada apresentou demasiado aumento de 215,62%, atingindo o montante de R\$ 48.892.006,85 (fls. 27).

Referido incremento na dívida de longo prazo também é parcialmente explicado pelo parcelamento de débitos previdenciários.

Conforme observado pela Fiscalização (fls. 38), os encargos relativos ao INSS - cota patronal (meses de março a novembro/2015) não foram recolhidos dentro do exercício ora analisado, sendo que, somente em 26 de janeiro de 2016, a Prefeitura requereu à Receita Federal o “Pedido de Parcelamento de Débitos – PEPAR – Modalidade Ordinário”.

E mais, o Município também não realizou os recolhimentos referentes ao FGTS (meses de junho a dezembro/2015), tampouco existe notícia de tentativa de regularização do débito.



Cumprе destacar que, segundo o Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”<sup>3</sup>:

*“Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (...) Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário. Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais”*

Por tais razões, a jurisprudência desta E. Corte<sup>4</sup> tem firmado o entendimento de que a falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, determina a reprovação dos demonstrativos, posicionamento ao qual se filia o MP de Contas.

**Ainda quanto ao tema, conforme apurado pela Fiscalização (fls. 20/21), agrava a situação o fato de a Origem ter realizado, no exercício ora analisado, diversos eventos com shows e atrações ao público, incorrendo em gastos excessivos a esse título, em detrimento ao devido recolhimento dos encargos sociais, tais como:**

- “Leonardo” (despesa de **R\$ 247.600,00** – fls. 196/197 do Anexo I);
- “Roupa Nova” (**R\$ 135.000,00** – fls. 198/199 do Anexo I);
- “César Menoti & Fabiano” (**R\$ 180.000,00** – fls. 200/201 do Anexo I);
- “Milionário e José Rico” (**R\$ 130.000,00** – fls. 202/203 do Anexo II);
- “Tony Alysson” (**R\$ 50.000,00** – fls. 204/205 do Anexo II);
- “Bicho do Pé” (**R\$ 35.000,00** – fls. 206/207 do Anexo II);
- “Heloísa Rosa” (**R\$ 30.000,00** – fls. 208/209 do Anexo II);
- “Marcos & Belutti” (**R\$ 200.000,00** – fls. 212/213 do Anexo II);
- “Cristiano Araújo” (**R\$ 395.000,00** – fls. 214/217 do Anexo II);
- “João Neto & Frederico” (**R\$ 200.000,00** – fls. 216/217 do Anexo II).

Ora, ao deixar de pagar a contribuição previdenciária (obrigação legal) retida da folha de pagamento dos servidores, referente aos meses de março a novembro/2015, o Gestor Municipal incorreu, em tese, na prática do crime previsto no artigo 168-A, do Código Penal, não podendo, sequer, alegar excludente de antijuridicidade (estado de necessidade) porque, por outro lado, a vultosa despesa com os diversos artistas (escolha supérflua) demonstra a existência de recursos financeiros nos cofres municipais.

Outro relevante desacerto diz respeito aos remanejamentos, transposições e transferências, vez que a Prefeitura autorizou a realização de tais expedientes sem que houvesse prévia permissão legislativa específica, em afronta à exigência constitucional prevista no art. 167, VI<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> O Manual encontra-se disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf).

<sup>4</sup> Nesse sentido, dentre outros, TC-001937/026/08, Parecer publicado no DOE de 29/03/2011, trânsito em julgado em 04/04/2011.

<sup>5</sup> Art. 167. São vedados: VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;



O assunto já foi, inclusive, tema de comunicado deste E. Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

**“Comunicado SDG nº 32/2015 - Observância de aspectos relevantes<sup>6</sup>:**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:*

*5. o remanejamento, a transferência e transposição, no termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de leis específicas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;”*

Conforme apontamento da Fiscalização (fls. 21), houve, ainda, abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, sem que houvesse de fato tal excesso, mas sim um déficit arrecadatário de R\$ 30.548.745,60 (fls. 16), bem como abertura de créditos adicionais respaldadas em superávit financeiro, ao passo que o resultado financeiro retificado do exercício anterior foi deficitário.

Também contribui para a formação de juízo desfavorável a superação do limite da despesa com pessoal no último quadrimestre de 2015, atingindo 54,18% da Receita Corrente Líquida, desatendendo, portanto, ao disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF (fl.28).

Destaque-se que, apesar de a LRF, em seu artigo 23, trazer regra de recondução do excedente ao patamar legal, determinando que o ente elimine o excesso nos dois quadrimestres seguintes, seja pelo aumento da receita ou pela recondução da despesa laboral, a extrapolação do limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesa de pessoal ao final do exercício revela-se, por si só, motivo suficiente para a emissão de parecer desfavorável às Contas, independentemente de o ente ter eliminado ou não os excessos no período estipulado pela citada regra.

Isso porque o parâmetro legal que indica se o Município geriu bem seus recursos com despesa laboral é, exclusivamente, o citado artigo 20, inc. III, alínea “b”, da LRF. Portanto, eventuais providências adotadas em quadrimestres seguintes, ainda que necessárias à correção de rumo, não ilidem a ocorrência verificada no exercício em apreço.

No tocante à execução contratual, conforme bem demonstrado pela Fiscalização (fls. 55/66), o contrato celebrado entre a Prefeitura e a empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda. - decorrente da Concorrência Pública nº. 02/2012, julgada irregular por este Tribunal de Contas no TC-1827/003/13 - apresentou expressivo impacto no orçamento de 2015.

Entendeu a Fiscalização que “a ausência de uma efetiva fiscalização do contrato em comento pela Prefeitura constitui IRREGULARIDADE GRAVE, por representar omissão do gestor em NÃO acompanhar a EXECUÇÃO do contrato que representa uma das maiores despesas para o município.”.

Assim, propõe que as falhas encontradas em sua inspeção (fls. 65) sejam levadas ao

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/6524-comunicado-sdg-322015-elaboracao-leis-orcamentarias>



conhecimento do Conselheiro relator do TC-1827/003/13, bem como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para que este possa tomar as medidas que entender cabíveis para o caso, posição à qual se filia o MP de Contas.

Vale acrescentar, por fim, a título de informação e para subsídio no acompanhamento dos resultados das ações municipais voltadas para a educação, que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB 2015 da rede municipal de ensino se manteve abaixo da meta para o Ensino Fundamental II, tendo atingido **5,2** dos **5,6** projetados. Já no que toca ao Ensino Fundamental I foi superada a meta pretendida (6,2), com o registro do índice de **6,6** (fonte: <http://portalideb.com.br>)<sup>7</sup>.

No mais, não obstante a Origem tenha sido devidamente notificada para que apresentasse, dentro do prazo fixado, as devidas justificativas, em perfeita observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi conferido, o que corrobora a conclusão pela reprovação das presentes contas.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo pugna pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item 1.1** – déficit orçamentário de **11,31%**, sem lastro no resultado financeiro do exercício anterior, decorrente de superestimativa de receitas e de valores ocultados no passivo da Prefeitura<sup>8</sup>;
2. **Item 1.1** - anulações de empenhos de despesas liquidadas no exercício, configurando inobservância ao princípio da anualidade e regime de competência (art. 35, inc. II, da Lei Federal nº 4.320/64 c.c art. 50, inc. II, da LRF) e ocultação de passivo (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64);
3. **Item 1.1** - créditos adicionais suplementares abertos com base em superávit do exercício anterior insuficiente e excesso de arrecadação inexistente - afronta ao art. 43, *caput*, §1º, inc. I e II, da Lei Federal nº 4.320/64;
4. **Item 1.1** - utilização dos institutos de remanejamentos, transposições e transferências sem amparo em lei específica (apenas por Decretos do Executivo) em afronta ao art. 167, inc. VI, da CF/88;
5. **Item 1.2** – déficit financeiro R\$1.178.941,78<sup>9</sup>;
6. **Item 1.2** – baixo índice de liquidez imediata (0,74), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo<sup>10</sup>;
7. **Item 1.2.2** – elevação da dívida fundada em 215,62%, agravada pelo parcelamento de dívidas de previdenciárias;
8. **Item 2.3** - superação do limite da despesa total com pessoal em 31.12.2015 (**54,18%**), em dissonância com art. 20, inc. III, letra ‘b’, da LRF;
9. **Item 5** – falta de recolhimento de encargos de INSS (meses de março a novembro/2015) e de FGTS nos meses

---

<sup>7</sup> Consulta em 27.03.2017.

<sup>8</sup> Índice elevado em virtude da inclusão de valores de empenhos anulados de despesas liquidadas no exercício 2015.

<sup>9</sup> Não considerados os valores ocultados no passivo pela Prefeitura. Nesse caso, o déficit financeiro passaria a (R\$ 39.447.919,31).

<sup>10</sup> Não computadas as despesas canceladas, conforme quadro de fls. 26 e conclusões da ATJ-Eco (fls. 93/97).



junho a dezembro /2015, em inobservância ao art. 35, inc. II, da Lei nº 4.320/64 c.c art. 50, inc. II, da LRF;  
10. **Item 12** – não cumprimento dos ditames da Lei 8.666/93, em desrespeito às recomendações desta Casa referente ao exercício 2011 e 2012 (reincidência).

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item 1.1** – envide esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro;
2. **Item 3.1.1** – 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;
3. **Item 3.2.2** - promova o saneamento das falhas em relação à fiscalização operacional da Rede Pública Municipal de Saúde;
4. **Item 4** – registre adequadamente as dívidas oriundas de precatórios judiciais no Balanço Patrimonial, em respeito aos artigos 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 1º, §1º da LRF;
5. **Item 7** – edite Plano de Mobilidade Urbana, em respeito ao art. 24 da Lei Federal 12.587/2012;
6. **Item 9** - promova o saneamento das falhas atinentes ao Controle Interno;
7. **Item 12** – encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE 02/2008 (e, a partir de 04.08.2016, nas Instruções 02/2016);
8. **Item 14.1** – promova o integral cumprimento das normas de licitações e contratos.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/93.

No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, pugna-se pela sua instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS / APARTADOS**, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio.

Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público, com relação aos seguintes itens:

1. **Item 14.1** – desclassificação efetuada pelo Pregoeiro de empresa participante do Pregão Presencial nº. 72/2015, com base em critério não definido no Edital, resultando em possível prejuízo aos cofres públicos no montante de R\$ 223.740,00 (Pregão Presencial nº 72/2015 e respectivo Contrato nº 100/2015);
2. **Item 14.1** - eventual fracionamento de objeto nos Convites 01 (R\$ 143.739,88) e 02/2015 (R\$ 146.222,56);



3. **Item 14.3** - irregularidades na execução do Contrato nº 49/2013/Concorrência 02/12 (R\$ 148.559.751,60)<sup>11</sup>.

Por último, propõe-se o **imediato envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo**, acompanhado de cópia de toda a documentação pertinente, para que tenha ciência dos graves fatos relatados pela Fiscalização, de modo que possa tomar tempestivamente as medidas que entenda cabíveis, ressaltando-se a desnecessidade de se aguardar a decisão final desta Corte para a medida, uma vez que se busca, tão-somente, medida acautelatória tendente a levar informações ao exercício das atribuições daquele órgão ministerial.

São Paulo, 26 de junho de 2017.

Thiago Pinheiro Lima  
Procurador do Ministério Público de Contas

/CND

---

<sup>11</sup> Licitação e contrato julgados irregulares: TC-1827/003/13, Decisão de 01.03.2016, Segunda Câmara, Rel. Antonio Roque Citadini.