



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
6ª Procuradoria de Contas

TC-4574.989.18  
Fl. 1

Processo nº:	TC-4574.989.18
Prefeitura Municipal:	Tremembé
Prefeito(a):	Marcelo Vaqueli
População estimada (01.07.2018):	46.642
Exercício:	2018
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 nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	<b>-9,83%</b>
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,28%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	<b>Desfavorável</b>
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	<b>Desfavorável</b>
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	<b>Sim<sup>1</sup></b>
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	<b>58,08%</b>
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,34%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	71,55%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	98,83%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,36%

<sup>1</sup> Contudo, foram recolhidos em atraso, acarretando despesas com multas e juros na monta de R\$ 745.572,90 (evento 65.71, fl. 19).



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 14.16 (1º Quadrimestre) e 40.18 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Cumpra ainda destacar que, não obstante os interessados tenham sido notificados para que tomassem conhecimento do Relatório da Fiscalização e apresentassem as alegações necessárias (evento 71.1), deixaram transcorrer *in albis* os prazos que lhes foram conferidos (eventos 82.1 e 89.1).

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo prosseguimento do feito, com 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.

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 107), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, os **resultados contábeis** apurados no exercício em tela (evento 65.71, fls. 09/13) denotam transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º, LRF).

Isso porque, a despeito dos sete alertas emitidos por este Tribunal ao longo do exercício - sobre o descompasso entre receitas e despesas (evento 65.71, fl. 10), não foram adotadas as medidas de austeridade necessárias para evitar o desequilíbrio nas contas públicas, notadamente a contenção do gasto não obrigatório e adiável, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 9º, *caput*, da LRF).

Desta feita, o expressivo déficit orçamentário (de 9,83% da arrecadação) registrado em 2018 não veio acompanhado do necessário suporte financeiro advindo do exercício anterior. Pelo contrário, aumentou em relação ao resultado orçamentário já negativo em 2017 (de 6,63% da arrecadação) e contribui para a majoração de 38,82% do déficit financeiro precedente.



O elevado saldo financeiro negativo (de R\$ 34.335.265,62) reduziu ainda mais a capacidade do Executivo de Tremembé em honrar suas dívidas de curto prazo, apresentando índice de liquidez imediata de apenas 0,21.

Ressalta-se que, no ano em análise, a Prefeitura obteve seu quinto déficit orçamentário consecutivo<sup>2</sup>, revelando que o desequilíbrio entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas não é conjuntural, mas crônico.

Destarte, à luz da prudência fiscal, caberia ao gestor sopesar o histórico de resultados negativos, atuando com maior cautela e atenção na condução do orçamento, envidando esforços para eliminar dívidas e reorganizar as finanças.

Contudo, verificou-se existência de débito relativo ao recolhimento do PASEP no valor de R\$ 73.345,59, referente à competência de outubro/2018, e pagamento de R\$ 658.419,62, relativos a multas e juros por atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, confirmando a precária gestão fiscal (evento 65.71, fls. 18/19).

Aliás, conforme enfatizado pela assessoria especializada “além de onerar os exercícios futuros com possível elevação da dívida, mascara os resultados em análise, tendo em vista que, se fossem pagos os encargos devidos, como se impunha, sua correta contabilização indicaria um resultado ainda pior ao apurado” (evento 107.2, fl. 04).

Ademais, ainda que por analogia ao que ocorre no julgamento das contas (art. 33, III, “c”, da Lei Orgânica deste E. Tribunal), os demonstrativos da Prefeitura não comportam aprovação quando verificada a ocorrência de dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso em tela, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos decorrentes de atrasos de repasses de contribuições a que sabidamente o Gestor estava obrigado.

Nesse horizonte, realça-se que tal conduta mereceu a censura deste E. Tribunal no âmbito do TC-004392.989.16, que tratou das contas de 2016 da Prefeitura de Itanhaém:

O panorama observado revela **total descaso com a matéria**, tanto pela falta de recolhimento do montante exigível, quanto pela **incidência de multas e juros por atrasos em alguns recolhimentos efetuados**, o que prejudica sobremaneira as próximas gestões e afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do instituto de previdência, em contrariedade aos princípios da anualidade e da gestão fiscal responsável

[...]

Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura do Município de Itanhaém, relativas ao

<sup>2</sup> Conforme histórico à folha 11 do evento 65.71, e relatório das contas de 2016 (TC-4339/989/16, fl. 39).



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

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-004392.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Itanhaém, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, Parecer Publicado no Diário Oficial em 17/01/2019, v.u., g.n.)

A agravar o quadro, a Prefeitura utilizou-se de valores pertencentes ao Fundo de Previdência Municipal para despesas diversas de pagamentos de servidores inativos, o que pode, em tese, configurar ato de improbidade administrativa<sup>3</sup> (evento 65.71, fls. 25/26).

Corroborando ainda a falta de comprometimento do Executivo com o fortalecimento das políticas direcionadas a alcançar a boa saúde das contas públicas as falhas operacionais apuradas no indicador temático no âmbito do IEGM/TCE/SP que trata da eficiência das ações municipais nos eixos do planejamento fiscal (i-Planejamento) (evento 65.71, fls. 05/09).

Nessa senda, destaca-se a promoção de elevadas alterações orçamentárias (na monta de R\$ 40.545.418,67), que atingiram **30,51%** da despesa inicialmente fixada (evento 65.71, fl. 11), percentual bastante superior à inflação oficial registrada no período (de 3,75%)<sup>4</sup>.

Ainda que o art. 165, §8º, da Constituição Federal, bem como o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964 não estabeleçam expressamente limite para o redesenho orçamentário quando da efetiva execução da LOA, este E. Tribunal vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento mediante créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (Comunicados SDG nº 29/2010<sup>5</sup> e nº 32/2015<sup>6</sup>).

<sup>3</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

<sup>4</sup> Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>).

<sup>5</sup> COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

<sup>3</sup> Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011**, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

[...]

<sup>6</sup> COMUNICADO SDG nº 32/2015

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:



Cumpre salientar que o precário planejamento municipal, além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, tem graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona o manual *O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*:

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.

(TCE-SP, *O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*, São Paulo, 2012, p. 13)

No que tange às **despesas de pessoal**, a Fiscalização ao incluir os pagamentos processados por RPA (Recibo de Pagamento Autônomo), elevou os custos laborais para 58,08% da Receita Corrente Líquida (evento 65.71, fl. 20), refletindo inobservância do limite máximo fixado no art. 20, inc. III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

Impende salientar que tais ajustes vêm ocorrendo desde o exame das contas de 2013 (TCs-2092/026/13, 0565/026/14, 2657/026/15, 4339.989.16 e 6817.989.16).

O pagamento de serviços prestados por profissionais autônomos para atendimento de demandas de caráter permanente e passíveis de execução por pessoal concursado é recorrente no Município, circunstância que se traduz em substituição de servidores, havidos, ainda, cargos compatíveis às atividades sob contratações externas que se encontram em vacância no quadro de pessoal.

Sobredita ocorrência foi confirmada pela inspeção do Ministério do Trabalho, que verificou “a contratação habitual de trabalhadores, mediante remuneração, para a realização pessoal de serviços tipicamente realizados por servidores municipais; sem, contudo, realizar concurso público para investir tais trabalhadores no emprego público” (evento 65.71, fl. 21, e TC-8569.989.18-9, que subsidiou a análise do presente).

Além disso, conforme já mencionado por este *Parquet* na análise dos demonstrativos do exercício anterior (TC-6817.989.16, evento 146.1), a extrapolação dos gastos com pessoal é crônica no Município de Tremembé e levou este E. Tribunal a emitir pareceres desfavoráveis nos exercícios de 2013 a 2017.

---

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a **evitar demasiadas modificações durante sua execução**, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.



Exercício	% da RCL comprometido com despesas laborais:		
	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
2013 <sup>7</sup>	47,54	49,36	57,19
2014 <sup>8</sup>	57,63	58,92	58,87
2015 <sup>9</sup>	58,73	57,91	58,63
2016 <sup>10</sup>	56,60	57,77	59,82
2017 <sup>11</sup>	56,63	56,53	59,58
2018 <sup>12</sup>	57,06	58,38	58,08

Outro ponto digno de nota é a **quebra na ordem cronológica de pagamentos**, uma vez que a Prefeitura apresenta restos a pagar processados pendentes de pagamento desde 2008, na expressiva monta de R\$ 6.098.877,03, contrariando o art. 5º da Lei nº 8666/1993 (evento 65.71, fls. 24/25).

A par da violação de princípio básico norteador das condutas administrativas, possibilitando, em casos específicos, a responsabilização por ato de improbidade, o desrespeito à ordem de pagamentos pode ainda ensejar a responsabilização penal do gestor, nos termos do art. 92 da Lei nº 8.666/1993. Esse, na parte final de seu *caput*, descreve a conduta de “pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade”, fixando a pena de detenção de dois a quatro anos para o sujeito ativo.

Agrava a irregularidade a configuração de reincidência, haja vista recomendações expedidas nos pareceres prévios de exercícios anteriores tendo como objeto apontamentos análogos aos ora mencionados (TCs-2092/026/13 e 0565/026/14, 2657/026/15).

A gestão do **Ensino** é também digna de críticas.

Isso porque, apesar de a aplicação quantitativa ter sido regular (nos termos do art. 212 da CF/1988 e do art. 21, *caput*, da Lei nº 11.494/2007), a avaliação qualitativa dos serviços prestados suscita ressalvas (evento 65.71, fls. 39/42).

Nesse contexto, ganha destaque o déficit de 157 vagas nas creches municipais, agravado ante a paralização das obras das creches em construção no Jardim Santana e Jardim Veracruz (evento 65.71, fl. 36).

<sup>7</sup> TC-2092/026/13, fl. 47 do relatório de fiscalização.

<sup>8</sup> TC-0565/026/14, fl. 42 do relatório de fiscalização.

<sup>9</sup> TC-2657/026/15, fls. 11 do voto condutor da decisão acerca do exercício.

<sup>10</sup> TC-4339.989.16, evento 95.76, fl. 59

<sup>11</sup> TC-6817.989.16, evento 155.3, fl. 09.

<sup>12</sup> Evento 65.71, fl. 20.



A falha é grave, na medida em que o direito social à educação reveste-se de estatura constitucional (art. 6º, CF/1988), tendo a Lei Maior previsto a sistemática de vinculação de gastos como mecanismo para garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88), propósitos que devem pautar a atuação de todo administrador público.

Determina, ainda, a Constituição que esse direito deve ser assegurado pelo Estado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita (art. 208, CF/88), e que o não oferecimento ou a oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º, CF/1988).

Dessa forma, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Itens A.2** – deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pelo índice “C” (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP;
2. **Item B.1.1** – elevadas alterações orçamentárias, correspondente a 30,51% da despesa inicialmente fixada, em período em que a inflação oficial se limitou 3,75% (IPCA), na contramão das orientações deste E. Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
3. **Item B.1.1** – quinto déficit orçamentário consecutivo (de 9,83% da arrecadação em 2018), sem respaldo em superávit financeiro do exercício anterior e agravando déficit financeiro, desatendendo aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal e do equilíbrio;
4. **Item B.1.1** – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após **sete** alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000);
5. **Item B.1.2** – reincidente déficit financeiro, perfazendo o total de R\$ 34.335.265,62 no exercício em exame;
6. **Item B.1.3** – ausência de recursos disponíveis para o pagamento integral das dívidas de curto prazo registradas no passivo circulante;
7. **Item B.1.4** – aumento de 31,78% da dívida de longo prazo;
8. **Item B.1.6** – recolhimento parcial do PASEP;
9. **Item B.1.6** – recolhimentos em atraso de encargos previdenciários, acarretando despesas com multas e juros correspondentes a R\$ 745.572,90;
10. **Item B.1.8.1** – gasto com pessoal equivalente a 58,08% da Receita Corrente Líquida (RCL), extrapolando o limite de 54% da RCL previsto no art. 20, inc. III, alínea ‘b’, da Lei de Responsabilidade Fiscal (REINCIDÊNCIA);
11. **Item B.1.8.1** – contratação habitual de autônomos, com pagamento por meio de RPA, em afronta à norma trazida pelo artigo 37, inc. II, da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA);
12. **Item B.3.1** – inobservância à ordem cronológica de pagamentos, em razão da existência de restos a pagar oriundos de exercícios anteriores, em afronta ao disposto no art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993; (REINCIDÊNCIA);



13. **Item C.1** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, com ênfase para o déficit de vagas nas creches, em ofensa às diretrizes traçadas pela Constituição Federal (art. 6, *caput* c/c art. 208, IV).

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 B.1.5** – registre corretamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial;
2. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
3. **Item C.2** – corrija as falhas observadas no ensino, buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora em tal setor a cargo da Prefeitura;
4. **Item D.2** – providencie o auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e aprimore o controle vetorial da dengue.

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 nº 709/1993.

São Paulo, 17 de fevereiro de 2020.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES  
Procurador do Ministério Público de Contas

/21