



Processo nº:	TC-7383.989.19 (recurso do eTC-4418.989.16)
Prefeitura Municipal:	Valinhos
Prefeito (a):	Clayton Roberto Machado
Exercício:	2016
Matéria:	Pedido de Reexame

Trata-se de pedido de reexame (evento 01) contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas municipais em epígrafe, que teve por fundamentos o insuficiente desempenho no eixo econômico-financeiro, a aplicação parcial dos recursos do FUNDEB e o descumprimento às vedações legais atinentes ao último ano de mandato (TC-4418.989.16, evento 215.3, fls. 10/16).

Parecer publicado no DOE de 31.01.2019 (TC-4418.989.16, evento 227.1), o Pedido de Reexame interposto em 08.03.2019 (evento 01).

A Assessoria Técnico-Jurídica concluiu pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento, consignando em sua manifestação que os argumentos carreados ao processo pela Origem não são suficientes para reverter a r. decisão (evento 25).

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas para officiar como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Interposta a medida cabível à espécie (do parecer prévio emitido sobre as contas da administração financeira dos Municípios somente caberá pedido de reexame, art. 70 da LCE 709/1993), dentro do prazo legal (30 dias úteis da publicação do parecer no Diário Oficial, art. 71 da LCE 709/1993 c/c art. 219, CPC), por parte legítima e com interesse recursal, deve ser **conhecido** o pedido de reexame.

No mérito, em que pesem as assertivas recursais, não há como acolher a pretensão de modificação do parecer guerreado, devendo ser mantido, na sua integralidade, por seus próprios fundamentos.



No que tange às finanças municipais, restou configurado precário planejamento orçamentário e financeiro, em desatendimento ao equilíbrio fiscal, nos termos do art. 1º, §1º, da LRF, eis que houve: *i*) déficit orçamentário sem suporte financeiro advindo do exercício anterior; *ii*) reincidente déficit financeiro, na monta de R\$12.081.575,18 - porém potencialmente subestimado diante de falhas constatadas nos registros contábeis; *iii*) falta de recursos para arcar com a dívida imediata; e *iv*) omissão diante dos alertas desta Corte de Contas (conforme art. 59, §1º, I, da LRF) (TC-4418.989.16, evento 215.3, fls. 10/11).

Vale anotar que a realização de despesas na monta R\$ 38.924.924,59 sem a prévia emissão de empenho - conforme atesta declaração do Diretor do Departamento de Finanças do Município de Valinhos (TC-4418.989.16, evento 80.7, fls. 03/15) - foi determinante para a apuração dos sobreditos resultados, diante dos ajustes promovidos pela Fiscalização (TC-4418.989.16, evento 80.1, fl. 51).

Acerca da matéria, o Recorrente, no exercício do contraditório e da ampla defesa, desconsiderando o volume de despesas carentes de empenhos, insiste que o resultado orçamentário real foi superavitário. Aduz, nesse contexto, que inexistiu “qualquer mascaramento alegado pela Fiscalização, quanto ao não empenhamento dos valores [...]”, alegando que as despesas não empenhadas se referem a obrigações patronais não pagas no exercício de 2016, porém posteriormente parceladas junto a VALIPREV (evento 1.1, fl. 09).

A argumentação, no entanto, não é capaz de alterar o desequilíbrio verificado nos balanços do Município.

Ocorre que o ajuste feito pela Fiscalização¹ no cálculo do resultado orçamentário não se refere exclusivamente a encargos sociais, mas diz respeito, em verdade, a despesas de diversas naturezas². Assim, ainda que se admita a exclusão dos valores relativos às competências não repassadas ao instituto de previdência local³ do referido ajuste promovido pela instrução no cálculo do resultado orçamentário, o volume restante de despesas não empenhadas - porém liquidadas - é suficiente para corroborar a ocorrência de déficit:

¹ Inclusão de despesas (liquidadas, mas não empenhadas) na monta de R\$ 38.924.924,59 (TC-4418.989.16-6, evento 80.1, fl. 51).

² Conforme detalhamento das “DESPESAS NÃO EMPENHADAS E NÃO PAGAS” fornecido pelo Diretor do Departamento de Finanças do Município (evento 80.7, fls. 06/15).

³ Tendo em vista entendimento adotado pelo Plenário dessa Corte, em sessão aos 12.12.2018, por ocasião da apreciação das contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Vinhedo (TC-2281/026/15) (Decisão com Trânsito em Julgado em 16/07/2019).



Despesas não empenhadas e não pagas referentes a encargos sociais ⁴	
<u>Realizadas até o 2º quadrimestre/2016</u> Inst. Previdência Social Servidores Mun. VALIPREV	R\$ 13.427.669,48
<u>Realizadas no 3º quadrimestre/2016</u> Inst. Previdência Social Servidores Mun. VALIPREV	R\$ 8.625.017,40
Total	R\$ 22.052.686,88

Resultado orçamentário AJUSTADO	
I - Despesas (TC-4418.989.16, evento 90.1, fl. 51)	R\$ 416.263.232,97
II- Ajustes da fiscalização (TC-4418.989.16, evento 90.1, fl. 51)	R\$ 38.924.924,59
III - Exclusão de encargos sociais não empenhados	R\$ 22.052.686,88
Total das despesas (I+II-III)	R\$ 433.135.470,68
Total de receitas (TC-4418.989.16, evento 90.1, fl. 51)	R\$ 420.136.550,65
Déficit orçamentário	R\$ 12.998.920,03
% em relação à arrecadação	-3,09%

Assim, resta inalterada a situação de déficit orçamentário sem respaldo em superávit financeiro do exercício anterior (déficit financeiro de 2015 superior a R\$17 milhões, TC-4418.989.16, evento 80.1, fl. 52), desequilíbrio suficiente à manutenção da rejeição desses demonstrativos.

Ademais, no que tange às alterações do orçamento, que alcançaram 33,71% das despesas inicialmente fixadas, sendo um dos fundamentos do parecer prévio desfavorável emitido por essa E. Casa (TC-4418.989.16, evento 215.3, fl. 11), a Origem não apresentou qualquer justificativa.

O expediente, como se sabe, afronta às diretrizes do Comunicado SDG n.º 32/2015, o qual estipula “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”, bem como do Comunicado SDG n.º 29/2010, que, por sua vez, limita o redesenho orçamentário a **percentual compatível com a inflação** esperada para o exercício em questão.

Não se deve olvidar que além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, o insuficiente planejamento orçamentário acarreta graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”:

⁴ Conforme certidão detalhando as despesas não empenhadas pela municipalidade (TC-4418.989.16, evento 80.7, fls. 03/15).



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.

Sobredito posicionamento vem sendo reiteradamente acolhido pela Casa, consoante crítica elaborada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, em sessão aos 07.11.2017, por ocasião da apreciação das contas da Prefeitura Municipal de Macaúbal (contas de 2015):

Ainda foi relatado que o plano orçamentário sofreu forte alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 4.725.737,56, ou seja, alterando em 22,69% o programa inicial.

Realço, em especial, que a mudança do programa orçamentário tende a ser prejudicial às políticas públicas de custeio e investimento, na medida em que os resultados delas esperados, em regra, dependem de perpetuação e aprimoramento, que não se esgotam, necessariamente, durante um único exercício.

De plano há revelação de que a Origem deve proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

Bem por isso não há como olvidar que a aprovação do orçamento é processo legislativo complexo, na medida em que devem ser sopesadas as necessidades cotidianas, somadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas tendentes a atacar ou amenizar particularidades enfrentadas, onde a aprovação pelo Legislativo é cercada pela assistência popular – beneficiária última da aplicação dos recursos públicos.

Já se disse que a lei orçamentária é “**a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição**” (conforme Ministro Carlos Ayres Britto - STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92), exatamente porque é o instrumento que direciona a vontade popular de emprego dos recursos públicos às prioridades elegidas.

Sendo assim, a elaboração de peça divorciada da realidade, somada a sua alteração substancial, tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002194/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Macaúbal, Rel. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 19/01/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/02/2019, v.u., g.n.)

No mais, no que concerne ao FUNDEB, restou comprovada aplicação de 97,80% dos recursos do fundo, sem a utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2017 (desatendimento aos termos do §2º, art. 21, da Lei nº 11.494/2007) (TC-4418.989.16, evento 215.3, fl. 13).



A esse respeito, a Origem alega que a utilização dos valores diferidos “ficou sob responsabilidade da nova Administração Municipal (2017/2020), não tendo, portanto, a Administração Municipal, que se encerrou em 31/12/2016, nenhuma responsabilidade pela movimentação desses recursos financeiros” (evento 1.1, fl. 10).

A argumentação, no entanto, não é suficiente para afastar a falha.

Isso porque, tendo em vista o posicionamento adotado pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, aos 04.12.2018, por ocasião da apreciação das contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Bertiooga (TC-3827/989/16)⁵, não foi comprovada a manutenção do saldo diferido em conta vinculada.

Desta feita, observa-se que, diante do valor não aplicado do FUNDEB na monta de R\$ 921.666,52 (TC-4418.989.16-6, evento 215.3, fl. 13), a própria Prefeitura confirma que, em 31/12/2016, existia na conta do FUNDEB – Banco do Brasil saldo de apenas R\$ 200.497,68 (evento 1.1, fl. 10).

Por fim, restaram inalteradas as violações aos dispositivos referentes ao último ano de mandato, quais sejam: infringência ao art. 59, §1º, da Lei nº 4.320/1964, desatendimento ao art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/1997, e descumprimento do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, nada a ser corrigido no Parecer Prévio ora atacado.

Dessa forma, ante a inexistência de elementos que afastem as falhas que ensejaram a reprovação das contas anuais do Município de Valinhos relativas ao exercício de 2016, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo **conhecimento** do pedido de reexame e, no mérito, por seu **não provimento**.

São Paulo, 11 de setembro de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/20

⁵ “O quadro elaborado pela fiscalização registrou que o Município aplicou 98,09% durante o período; sendo assim, o saldo diferido a ser aplicado até o final do 1º trimestre/17 era de R\$ 564.742,25. A inspeção anotou que esse montante não foi integralizado no prazo estabelecido; e, bem assim, que esgotado o prazo legal, somente R\$ 414.196,06 foram aplicados no ensino. Aqui também avalio que os argumentos expressos pela defesa somente poderiam ser acolhidos, acaso comprovada a manutenção do saldo diferido em conta vinculada, o que não foi apresentado pela defesa.”