



Processo nº:	TC-4369/989/16
Prefeitura Municipal:	Taquaritinga
Prefeito(a):	Fúlvio Zuppani
População estimada (01.07.2016):	56.771
Exercício:	2016
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.

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

SÍNTESE DO APURADO

Itens	
Resultado da execução orçamentária	-2,57%
Percentual de investimentos	5,68%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	53,18% ¹
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	26,14%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	70,74%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	100%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	PREJUDICADO
Percentual aplicado na Saúde	29,08%
Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	PREJUDICADO
Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	SIM
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	PARCIAL
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	SIM
Atendido o Artigo 42, da LRF?	NÃO
Atendido o Artigo 21, da LRF?	SIM

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas 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.

¹ Conforme ATJ-CAL (evento 131.1).



Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica, por suas áreas Econômica (evento 131.2), Jurídica (evento 131.3) e Chefia (evento 131.4), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, destacam-se os **resultados econômico-financeiros** apresentados no encerramento do exercício, os quais demonstram inadequada gestão dos recursos públicos.

Isso porque, ao invés de corrigir e/ou evitar desacertos vistos no exercício pretérito, a gestão 2016 manteve os resultados já negativos, os quais deverão ser enfrentados pela próxima administração, em prejuízo do desenvolvimento dinâmico da respectiva agenda política (evento 52.94, fls. 31/34):

Exercício financeiro	Déficit financeiro	Índice de Liquidez Imediata
2016 (TC-4369.989.16)	-R\$10.063.146,24	0,32
2015 (TC-2654.026.15)	-R\$11.004.269,11	0,25

Houve, ademais, déficit orçamentário verificado no período, proveniente da superestimativa de receita, e, também, do descontrole financeiro ao longo do exercício, que correspondeu ao montante de R\$3.382.263,09 (2,57% - evento 52.94, fl. 31).

Consoante o manual “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”², o resultado da execução orçamentária (resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas) é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo, já que “*mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro*”, sendo que a única situação, indicada no referido manual, em que um déficit orçamentário poderia ser encarado como lícito, seria aquela na qual estivesse amparado em superávit financeiro de exercício anterior, o que não é o caso verificado nestes autos.

Impende lembrar, também, que o princípio do equilíbrio orçamentário (equivalência entre receitas e despesas), embora não expresso na Constituição Federal, pode ser deduzido do seu art. 165, §§ 1º e 6º, sendo de tamanha importância que foi positivado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 1º, § 1º, tornando-se de observância obrigatória para os gestores públicos.

² Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf



Em que pese essa conjuntura desfavorável, a municipalidade ainda promoveu **relevante redesenho orçamentário**, mediante abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, no valor total de R\$62.296.984,62, o que corresponde a 52,79% da despesa inicialmente fixada (evento 52.94, fl. 32), percentual muito acima da inflação acumulada do exercício, que foi de 6,29%³.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas emitiu o Comunicado SDG nº 32/2015, recomendando melhores práticas de planejamento no intuito de evitar excessivas alterações:

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:

*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**, com tem sido reiteradamente apontado por esta Corte;*

Acrescentem-se, em detrimento da valoração destas contas, grave irregularidade envolvendo a gestão dos **encargos previdenciários**. Consoante dados trazidos pela Fiscalização (evento 52.94, fl. 57), o Executivo Municipal deixou de recolher as competências devidas ao PASEP e ao RPPS no exercício ora analisado, havendo posterior parcelamento dos encargos devidos junto ao Instituto de Previdência Municipal.

Oportuno enfatizar que a falta de recolhimento dos encargos, mesmo com parcelamentos posteriores, é suficiente para macular as contas dos administradores públicos⁴. A gravidade do desacerto reside, sobretudo, no desrespeito ao princípio da anualidade (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/88 e arts. 2º e 34 da Lei 4.320/64), bem como na consequente **expansão do endividamento de longo prazo**, tal como se observa no caso concreto, visto que houve aumento em 122,97% na dívida fundada municipal, o que compromete a futura agenda de programas governamentais (evento 52.94, fls. 34/35).

³ Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

⁴ Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf - fl. 30):

Falta de repasse previdenciário

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, típica crime de apropriação indébita. (Lei nº. 9.983, de 2000).

Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo de caráter previdenciário.

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.



Macula a gestão, igualmente, a série de ofensas às restrições de último ano de mandato. Citem-se, nesse sentido: *i*) realização de **gastos com publicidade** nos três meses que antecederam o pleito (art. 73, VI, 'b', da Lei nº 9.504, de 1997); aumento da iliquidez da Prefeitura nos dois últimos quadrimestres de mandato (**art. 42, da LRF**); *iii*) criação de programa de benefícios fiscais em ano de pleito eleitoral (**art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 1997**); e *iv*) empenho, no último mês de mandato, de quantia acima do duodécimo da despesa fixada (**art. 59, §1º, da Lei nº 4.320/64**) (evento 52.94, fls. 94/98).

Nesse sentido, oportuno destacar que, nos termos do art. 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67⁵, o ato de ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei configura crime de responsabilidade do Prefeito, não parecendo razoável se admitir que, mesmo tendo adotado conduta alçada à grave condição de crime de responsabilidade, o responsável possa ter seus demonstrativos avalizados pelo Controle Externo.

Outra grave afronta à Lei de Finanças Públicas diz respeito à **realização de despesas sem prévio empenho** (evento 52.94, fl. 65/66). Tal procedimento, além de não encontrar guarida no ordenamento vigente (art. 60 da Lei 4.320/64)⁶, distorce os resultados fiscais e compromete a fidedignidade das demonstrações contábeis, prejudicando, via de consequência, o trabalho dos órgãos de controle, bem como o controle social.

Merecem atenção, igualmente, as questões relativas à manutenção e desenvolvimento do **Ensino**.

Sob este aspecto, observa-se que, a despeito do atendimento formal ao que determinam os artigos 212 da Constituição Federal e 21, *caput*, da Lei nº 11.494/2007, há fragilidades no setor, como déficit de vagas na Rede Municipal de Ensino (evento 52.94, fls. 49/50), além de impropriedades apontadas em inspeção operacional, levando a Fiscalização à conclusão de que são necessárias *melhorias nas condições de funcionamento das unidades dos anos iniciais do Ensino Fundamental público do Município de Taquaritinga* (evento 52.94, fls. 07/21).

Importa reforçar que o dever do gestor público não se limita ao cumprimento formal dos índices legais e constitucionais relativos

⁵ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

⁶ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 2,57%, equivalente a R\$3.382.263,09, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;
2. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$62.296.984,62 equivalentes a 52,79% da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento;
3. **Item B.1.2** – déficit financeiro R\$10.063.146,24;
4. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata(0,32), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
5. **Item B.1.4** – aumento em 122,97% da dívida de longo prazo;
6. **Item B.3.1.2** – insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino, em inobservância ao disposto no artigo 208 da Constituição Federal;
7. **Item B.5.1** – recolhimentos parciais de encargos de RPPS;
8. **Item B.5.3.5** – realização de despesa sem prévio empenho, em ofensa ao art. 60 da Lei 4.320/64;
9. **Item E.1.1** – desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei;
10. **Item E.2.2** – desrespeito à restrição imposta pelo art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/1997, ante a realização de gastos com publicidade nos três meses que antecederam as eleições;
11. **Item E.2.3** – criação de programa de benefícios fiscais em ano de pleito eleitoral, em desrespeito à vedação do art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 1997;
12. **Item E.3** – empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64.

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 A.1** – estude e corrija os apontamentos acerca do planejamento das políticas públicas;
2. **Item A.2** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, desde a designação de apenas servidores efetivos para o Setor, até a elaboração periódica de relatórios, disponibilizando-os à fiscalização deste Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
3. **Itens A.3, A.4 e A.5** – corrija os desacertos identificados na fiscalização de natureza operacional da Rede Pública Municipal de Ensino, na fiscalização sobre o Programa Municipal de Controle da Dengue, bem como nas fiscalizações ordenadas sobre transparência, resíduos sólidos, transporte escolar e terceirização (limpeza e vigilância);
4. **Item B.1.6** – aprimore seu sistema de cobrança da Dívida Ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, sob o risco de, assim não procedendo, configurar negligência



- na arrecadação de tributos, sujeitando o Gestor Municipal ao disposto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/1992;
5. **Item B.3.1.2** – 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;
 6. **Item B.3.1.2** – atente para a formação de nível superior dos professores da educação básica;
 7. **Item B.5.3.1** – adote mecanismo para controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustíveis;
 8. **Item B.5.3.2** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei Federal 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
 9. **Item B.5.3.3** – sane as falhas relativas às despesas de pedágios;
 10. **Itens B.5.3.4 e C.1.1.1** – observe rigorosamente as disposições da Lei nº 8.666/93 e demais normas correlatas, adotando medidas para sanar e não mais incorrer nas falhas verificadas com relação à instrução dos procedimentos licitatórios e à execução dos contratos firmados com a Administração;
 11. **Itens B.6** – corrija os desacertos identificados no setor de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais;
 12. **Item B.8** – observe a ordem cronológica de pagamentos, devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas da autoridade competente, nos termos do art. 5º da Lei de Licitações;
 13. **Item D.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei Federal 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
 14. **Item D.3.1** – adote providências para eliminar a série de irregularidades identificadas no quadro de pessoal.

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 mais, entende-se, que os apontamentos constantes dos tópicos E.1.1 (dois últimos quadrimestres – cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas) e E.2.2 (despesas com publicidade e propaganda oficial) e E.2.3 (distribuição gratuita de bens, valores e benefícios) justificam a **expedição de ofício ao Ministério Público Estadual**, a fim de que sejam adotadas as medidas de sua alçada.

São Paulo, 07 de novembro de 2018.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

CND/S