



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

TC-4301/989/16
Fl. 1

Processo nº: TC-4301/989/16
Prefeitura Municipal: JAGUARIÚNA
Prefeito(a): Tarcísio Cleto Chiavegato
População (01.07.2016): 53.069
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.

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

Itens	
Resultado da execução orçamentária	-6,39%
Percentual de investimentos	2,47%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	44,19%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	27,87%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	74,37%
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	36,45%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	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?	Não
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	Sim
Atendido o artigo 42, da LRF?	Não ¹
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim ²

¹ Consoante informação às fls. 41 do evento 52.1.

² Idem.



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.

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 116), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução dos autos denota uma série de irregularidades que afastam por completo o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Sobre tal ponto, verifica-se que a Origem finalizou o exercício com **déficit orçamentário** de R\$17.474.919,66 (6,39%), **déficit financeiro** de -R\$23.629.676,66 (um aumento de 344,03% com relação ao déficit de -R\$5.321.604,70 observado ao final de 2015), além de indisponibilidade de recursos para saldar seus compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,41) e resultado econômico também negativo (evento 52.1, fls. 05/07).

Importa registrar que o Município **foi alertado por esta E. Corte por cinco vezes**, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o descompasso entre Receitas e Despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável, situação que configura infração administrativa contra as leis de finanças públicas, a ser processada e julgada por este Tribunal de Contas, conforme art. 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/00³.

³ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I- deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II- propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; (g.n.)

IV- deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



O cenário delineado mostra que o Município caminha na contramão da gestão fiscal responsável preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, §1º: *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

Além disso, a despeito de formalmente observado o determinado pelo artigo 212 da Constituição, é grave a existência de **déficit de vagas na educação infantil** (evento 52.1, fls. 17), sobretudo quando essa deficiência corresponde a 47% das vagas disponíveis na rede municipal (ao final do exercício eram 651 crianças em lista de espera).

De se destacar expedição de 106 mandados judiciais determinando a matrícula de crianças na rede privada em razão da ausência de vagas.

Cabe aqui reforçar que o direito social à educação reveste-se de estatura constitucional (art. 6º, CF/88), 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/88). (g.n.)

A falha apurada vai também de encontro às diretrizes do Plano Nacional de Educação, o qual, de concepção ampla, uma vez que idealizado pelo prazo de 10 anos, prevê:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - **universalização do atendimento escolar**;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;



IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (g.n.).

Também repercutem negativamente as irregularidades envolvendo os encargos previdenciários.

Isso porque, nos termos do consignado no item B.5.1 do relatório de Fiscalização (evento 52.1, fls. 21/22), a Administração Municipal direta não repassou ao Instituto de Previdência local (JAGUARPREV) as contribuições previdenciárias que lhe eram devidas, impondo-se ao ente previdenciário mais um parcelamento.

A omissão, além de recorrente, uma vez que os parcelamentos anteriores em detrimento da higidez econômico-financeira do instituto previdenciário já somavam R\$4.335.759,26, alcançou expressões monetárias bastante significativas também no exercício em exame (R\$7.979.724,48), sendo certo que as contribuições previdenciárias não recolhidas em 2016 corresponderam a R\$4.966.662,34.

De se consignar, ainda, a existência de dívida também perante o Regime Geral de Previdência, que, ao final do exercício, somava R\$1.192.283,30, bem como a ocorrência de pagamentos em atraso, os quais resultaram no dispêndio de R\$85.687,59 a título de multas e juros.

A conduta vai de encontro à responsabilidade na gestão fiscal e põe em risco os futuros compromissos dos Regimes Próprio e Geral de Previdência Social com seus aposentados e pensionistas, bem como resulta em 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) e na consequente expansão do endividamento de longo prazo, situação que pode comprometer a futura agenda de programas governamentais.

Tal posicionamento já restou acolhido pela Casa, a exemplo do decidido pelo E. Tribunal Pleno, em Sessão de 29/03/2017, por ocasião do exame das contas de 2014 da Prefeitura de Jaguariúna (TC-0455/026/14, Decisão com Trânsito em Julgado em 12/05/2017):

Nítido que os atrasos nos recolhimentos trouxeram prejuízo ao caixa da Prefeitura; e, quanto ao parcelamento mencionado, postergou obrigação do período, onerando os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Considero que as ações de combate a eventuais dificuldades de natureza orçamentária e financeira, motivadas pela frustração da expectativa arrecadatória, devem seguir ao plano traçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, limitação de empenhos e emissão financeira, sobre as despesas elegidas junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Em outras palavras, o contingenciamento de despesas deve seguir ao que foi autorizado pela norma local, aprovada pelo Legislativo Municipal, jamais servindo os recursos, antes reservados à manutenção do sistema previdenciário, ao financiamento das dificuldades de caixa da Comuna.

Evidente que a regularização junto ao órgão interessado – seja pelo pagamento dos encargos decorrentes pelos atrasos, ou mesmo pela assinatura de termo de confissão de dívida, embora tragam definição à situação pendente, não afastam as falhas ou irregularidades descritas, uma vez que concretizados os ônus mencionados.

Lembro que impropriedades do gênero não se restringem apenas aos regimes próprios de previdência, como é o caso – mas também vêm atingindo o regime geral gerido pelo INSS; mas, para tais situações, a despeito de que a Órgão Federal dispõe de mecanismos mais rigorosos e efetivos de ressarcimento administrativo – a exemplo de desconto no repasse do FPM, reflito que os Fundos ou Autarquias de Previdência Municipal se encontram em situação mais delicada.

Nesse sentido, penso, com o devido respeito, que se há precedentes em favor dos atos praticados, devem ser superados pela dinâmica da construção jurisprudencial.

Também não a socorre decisão do E. TSE em favor das teses da Recorrente, porque o foco de análise daquele Tribunal é distinto da avaliação realizada em parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

Sobretudo, minha convicção está fincada, como dito, pela situação delicada que passa a previdência nacional - de um modo geral – seja no RPPS ou no RGPS, porque, mesmo parcelamentos realizados dentro do exercício de competência, são capazes de afetar o programa de investimentos daqueles órgãos, bem como, contrastam com a ação fiscal responsável, planejada e transparente.

Outro, aliás, não é o entendimento que prevalece no âmbito do Poder Judiciário: recente decisão proferida em 25 de maio de 2018 pelo Excelentíssimo Juízo da Comarca de Monte Mor (1ª Vara) decretou liminarmente a indisponibilidade de bens do Sr. Prefeito de Monte Mor, justamente em virtude de ausência de recolhimentos previdenciários.

Na mesma linha, tem-se o entendimento da Justiça Eleitoral, que, por considerar de tamanha gravidade tal ocorrência, decreta a inelegibilidade do gestor público quando verificada a ausência de integral quitação dos encargos previdenciários, notadamente por entender caracterizada irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa⁴.

⁴ Ac.-TSE, de 2.4.2013, no AgR-REspe nº 25454 (contratação de pessoal sem a realização de concurso público e não recolhimento ou repasse a menor de verbas previdenciárias)



Vê-se, além disso, que não foi observada vedação imposta ao gestor em seu último ano de mandato, em virtude de empenhos nos últimos dois quadrimestres do mandato em montante superior às disponibilidades de caixa, constatando-se, em 31.12, iliquidez no valor de R\$24.733.456,27, não obstante os seis alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto ao possível descumprimento da normal fiscal em análise (evento 52.1, fls. 41).

A previsão do **artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**⁵ é, indubitavelmente, rigorosa, e nem poderia ser de outra forma, vez que se trata de imposição decisiva para garantia do equilíbrio fiscal. Tamanha importância assume tal prescrição que a conduta a ela afrontosa é, em tese, passível de enquadramento no artigo 359-C do Código Penal⁶.

É notório que a violação ao citado dispositivo é um dos grandes motivos para a rejeição das contas dos Prefeitos. Quanto ao tema, relevante citar trecho de manual editado por esta E. Corte⁷:

[...] no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Descumprir tal norma remete o gestor ao art. 359-C do Código Penal. Motivo suficiente para o Tribunal de Contas rejeitar as Contas que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revelem crescimento da despesa líquida a pagar (débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa).

Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

Semelhante entendimento prevaleceu nas decisões proferidas nos autos do TC-1690/026/08, TC-1960/026/08, TC-1878/026/12 e TC-2089/026/12⁸, dentre outros.

⁵ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

⁶ **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

⁷ Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.53. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.

⁸ TC-1690/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Sabino, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/01/2011; TC-1960/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Cunha, Decisão com Trânsito em Julgado em 25/07/2011; TC-1878/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Colina, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/05/2014 e TC-2089/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Trabiju, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/04/2016.



Apontou a Fiscalização, além disso, inobservância ao disposto no art. 59, §1º, da Lei nº 4.320/64⁹, tendo em vista a realização de empenhos no mês de dezembro em valor acima de 1/12 da despesa prevista para o exercício (evento 52.1, fls. 43), conduta que pode, em tese, ser enquadrada no art. 1º, inc. V, do Decreto-Lei 201/67¹⁰ (especialmente ante o disposto no art. 59, §4º, da Lei nº 4.320/64¹¹).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 6,39%, equivalente a R\$17.474.919,66, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;
2. **Item B.1.2** – aumento de 344,03% do déficit financeiro, passando de R\$5.321.604,70 para R\$23.629.676,66;
3. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,41), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
4. **Item B.3.1.2** – insuficiência de vagas na Educação Infantil, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 208, inciso IV;
5. **Item B.5.1** – insuficiente recolhimento de encargos ao Regime Próprio de Previdência do Município;
6. **Item E.1.1** – despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
7. **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:

⁹ Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

¹⁰ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, 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;

¹¹ Art. 59. [...]

§4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.



1. **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;
2. **Item B.3.1** – não compute como gasto em ensino despesas que não se coadunem com as disposições do art. 70 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação);
3. **Item B.6** – regularize as irregularidades verificadas;
4. **Item B.8** – observe rigorosamente 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;
5. **Itens C.1.1, C.2.2 e C.2.3** – observe rigorosamente o que determina a Lei nº8.666/93 e normas correlatas;
6. **Item D** – observe as normas de acesso à informação;
7. **Item D.2** – alimente o Sistema AUDESP de forma tempestiva e com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
8. **Itens D.3.1, D.3.2 e D.3.3** – sane as questões suscitadas no tocante à gestão de seu 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.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 26 de setembro de 2018.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

ALM/S