



Processo nº:	TC-4428/989/16
Prefeitura Municipal:	Mauá
Prefeito(a):	Donisete Pereira Braga (01/01 a 11/08/2016 e 31/10 a 31/12/2016) Helcio Antonio da Silva (12/08 a 02/10/2016) Francisco Marcelo de Oliveira (03/10 a 30/10/2016)
População estimada (01.07.2016):	457.696
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	-18,26%
Percentual de investimentos	17,75%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	32,72%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	25,19% ¹
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	70,30%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	96,65%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
Percentual aplicado na Saúde	20,77%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	Prejudicado
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	Não
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?	Prejudicado
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	Sim
Atendido o artigo 42, da LRF?	Não
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim

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 11.8 (1º Quadrimestre) e 64.10 (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.

¹ Conforme ATJ (evento 254.1).



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 254), 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.

Os **aspectos econômico-financeiros**, já de início, revelam-se determinantes para a rejeição dos demonstrativos.

Nesse sentido, verifica-se a ocorrência de expressivo déficit orçamentário no valor de -R\$148.591.625,64 (18,26%), parcialmente ocasionado por superestimativa de receita (a previsão superou, em 45,53%, a efetiva arrecadação - evento 127.34, fls. 37), a denotar deficiência no planejamento, além de desequilíbrio das contas públicas, uma vez que, 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. Isso porque *é 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.*

Assim, um déficit orçamentário somente poderá ser excepcionalmente admitido se houver amparo em superávit financeiro de exercício anterior, nos termos do que dispõe o já citado manual editado por esta Corte de Contas: *Todavia, um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior. É bem a isso o que se refere o art. 43, § 1º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964.*

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



Tal circunstância, entretanto, aqui não se verifica, já que no caso em análise o resultado orçamentário não esteve completamente amparado no superávit financeiro pré-existente, e contribuiu, além disso, para a conversão deste em um déficit de R\$144.259.012,72, configurando uma piora de 3.036,73% quando comparado ao resultado observado no exercício anterior. Não há, dessa forma, recursos disponíveis para saldar a totalidade dos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata igual a 0,52), o que revela também dificuldade do Poder Executivo em gerir sua dívida flutuante (evento 127.34, fls. 39).

Importa registrar que o Município foi alertado 09 vezes por esta E. Corte, 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.

Com base no exposto, é possível concluir que o Município caminha na contramão da gestão fiscal responsável preconizada pela LRF, 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.*

A situação da **dívida ativa municipal** é ponto que também compromete os demonstrativos, tendo em vista o considerável crescimento de valores inscritos (aumento de 46,59%) e de cancelamentos (aumento de 90,87), parte deles relativos a valores prescritos, conforme demonstram as informações constantes do quadro às fls. 41 do evento 127.34, a

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.



evidenciar má gestão e urgente necessidade de maiores esforços arrecadatórios, o que poderia contribuir para a redução do desequilíbrio em que se encontram as finanças Municipais.

É de se lembrar ao gestor que a negligência na arrecadação de tributo pode configurar ato de improbidade, previsto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/92.

Aliás, considerando a importância da matéria, e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31/12/2012 dívida ativa de aproximadamente R\$ 257 bilhões, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas:

Comunicado SDG nº 23/2013

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.”

Reconhecendo que os valores devidos por terceiros à Fazenda Pública representam uma significativa fonte potencial de fluxo de caixa, deve o gestor empreender esforços contínuos para sua cobrança, utilizando-se da diversidade de opções extrajudiciais disponíveis⁴ para a recuperação dos créditos, conforme ensina a “*Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais*”⁵ elaborada pelo TJSP.

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 127.34,

⁴ disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>.

⁵ I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL

- 1) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA);
- 2) Conciliação Extrajudicial;
- 3) Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida;
- 4) Parcelamento incentivado de créditos (PPI);
- 5) Inclusão do nome do devedor no CADIN;
- 6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.



fls. 46), sobretudo quando essa deficiência resulta em 6.018 crianças em fila de espera, o que corresponde a 119,88% das vagas disponíveis na rede municipal.

Cabe ressaltar 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 a Constituição que esse direito deve ser assegurado pelo Estado mediante 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), daí porque a necessidade de medidas corretivas por parte da Administração.

Deve-se lembrar que providências adotadas posteriormente são decorrentes da necessária correção de rumo, não servindo para amenizar ou tornar inexistentes as irregularidades verificadas no exercício em apreço.

Demais falhas afetas ao setor - como aquelas observadas em inspeção de natureza operacional (evento 127.34, fls. 03/27), o não atingimento das notas previstas para o IDEB, além da queda do indicador i-Educ, cuja nota obtida passou de A (altamente efetiva) em 2015, para B (efetiva) em 2016 - também evidenciam a má gestão do ensino municipal, sinalizando a necessidade de se efetuar profundos ajustes na condução das políticas educacionais.

Condenável, além disso, o **insuficiente pagamento de dívidas judiciais** (evento 127.34, fls. 49/50 e evento 254.2, fls. 03), conduta que ofende mandamento constitucional, e, portanto, assim como sucede nos casos de insuficiente aplicação dos mínimos da Saúde e Educação, igualmente não comporta relevação.

Vê-se, também, que não foi observada a vedação imposta ao gestor, 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\$43.282.789,28, não obstante os nove alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto ao possível descumprimento da normal fiscal incidente (evento 127.34, fls. 74/75).



A previsão do artigo 42 da Lei Fiscal⁶ 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 Penal⁷.

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. Corte⁸:

[...] 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 foi adotado nas decisões proferidas nos autos do TC-1690/026/08, TC-1960/026/08, TC-1878/026/12 e TC-2089/026/12⁹, dentre outros.

Comprometem, ainda, a regularidade dos demonstrativos aqui analisados as **alterações remuneratórias** acima da inflação do período, indo de encontro à regra trazida pelo artigo 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral, bem como a **aplicação dos recursos arrecadados com multas de trânsito em desacordo com o determinado pelo artigo 320, caput, da Lei nº 9.503/97**, tendo em vista que, conforme se observa no item B.3.3.2 do relatório de fiscalização, tais receitas foram destinadas também para o pagamento de despesas de pessoal.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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>.

⁹ 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.



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 18,26%, equivalente a R\$148.591.625,64, 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** – ocorrência de déficit financeiro de R\$144.259.012,72;
3. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,52), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
4. **Item B.1.6** – precários esforços arrecadatários da dívida ativa, pondo em risco a recuperação dos créditos devidos por terceiros, na contramão do disposto no art. 11, *caput*, da LRF, c/c art. 30, III, da CF/88;
5. **Item B.3.1.2** – insuficiência de vagas na Educação Infantil, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 208, inciso IV;
6. **Item B.3.3.2** – aplicação de recursos provenientes de multas de trânsito em despesas de pessoal, em desobediência ao que determina o artigo 320, *caput*, da Lei nº 9.503/97;
7. **Item B.4** – pagamento insuficiente de precatórios;
8. **Item E.1.1** – despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei;
9. **Item E.2.1** – alterações remuneratórias em desacordo com determinação trazida pelo artigo 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral.

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** – edite Plano de Mobilidade Urbana, em respeito ao art. 24 da Lei 12.587/2012;
2. **Item A.3** – corrija as falhas apontadas em fiscalização operacional do ensino;
3. **Item A.4** – corrija as falhas apontadas em fiscalização sobre o programa municipal de combate à dengue;
4. **Item A.5** – adote medidas para sanar e não mais incorrer nas irregularidades observadas em fiscalização ordenada relativa à transparência da Administração e à gestão dos resíduos sólidos;
5. **Item B.5.3.2** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei 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;
6. **Item B.6** – efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados.

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 de Contas, com relação aos seguintes itens:

1. **Item C.1** – pregão presencial nº 21/2015, tendo como objeto o registro de preços para aquisição de alimentos, com notícia de registro de preços superiores ao praticado pelo mercado.

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, 05 de novembro de 2018.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

ALM/S