



<b>Processo nº:</b>	TC-4092/989/16
<b>Prefeitura Municipal:</b>	São Luiz do Paraitinga
<b>Prefeito(a):</b>	Alex Euzébio Torres (01/01 a 22/03 e 09/08 a 31/12/2016) Luiz Carlos Pião (23/03 a 08/08/2016)
<b>População estimada (01.07.2016):</b>	10.735
<b>Exercício:</b>	2016
<b>Matéria:</b>	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	-0,09% <sup>1</sup>
Percentual de investimentos	10,72%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	53,75%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	30,20%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	86,72%
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	22,66%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	NÃO <sup>2</sup>
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?	SIM
Atendido o artigo 21, parágrafo único, 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.

<sup>1</sup> O déficit de execução orçamentária encontra-se amparado em superávit financeiro do exercício anterior.

<sup>2</sup> Conforme Fiscalização (evento 31.40, fl. 10).



A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 104), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Tem-se como determinante para a emissão de parecer desfavorável o insuficiente **recolhimento de encargos sociais**, irregularidade que, por si só, enseja a reprovação das contas municipais.

O Relatório da Fiscalização noticia a celebração, no exercício em análise, de acordos de parcelamento junto à Receita Federal do Brasil (RFB), relativos às contribuições devidas ao INSS (evento 31.40, fl. 10)<sup>3</sup>.

Entretanto, ainda que se queira reconhecer como acertada a iniciativa do gestor em efetuar parcelamentos, única forma, talvez, de futuramente cumprir com tais obrigações, tal reconhecimento não poderia ocorrer em prejuízo da rigorosa observância a princípios orçamentários basilares que efetivamente restaram inobservados no exercício em exame.

Significa dizer que, ainda que a opção pelo parcelamento tenha sido indispensável para futura correção da fragilidade presente nos demonstrativos, tal mecanismo não possui o condão de descaracterizar a gestão irresponsável que restou configurada em 2016.

Conclui-se, em verdade, que a mera existência de parcelamento previdenciário é suficiente para constatar um descuido do gestor com a coisa pública, eis que o não recolhimento das contribuições gera a incidência de juros e multas, onerando indevidamente os cofres públicos, em ofensa direta aos princípios da eficiência e da economicidade (“caput” dos artigos 37 e 70 da CF).

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.*

---

<sup>3</sup> Dois acordos celebrados junto à RFB, em 02 e 13 de dezembro de 2016, envolvendo as competências relativas aos meses de outubro a dezembro e 13º salário de 2015, e as contribuições devidas nos meses de maio a setembro de 2016, no montante de R\$24.249.610,66 (eventos 89.103 e 89.104). E ainda, acordo relativo ao FGTS, celebrado com a Caixa em 28 de dezembro de 2016, referente à competência de novembro de 2016, no valor de R\$845.393,14 (evento 89.105).



*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. (g.n.)*

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 administrativa<sup>4</sup>.

Ademais, tal ocorrência repercutiu negativamente na dívida fundada municipal, havendo, no exercício em exame, crescimento de 81,54% na **Dívida de Longo Prazo**, em decorrência da inadimplência previdenciária (evento 31.40, fl. 06).

Ademais, o **relevante redesenho orçamentário** (24,97% da despesa inicialmente fixada - evento 31.40, fl. 04) denota baixa aderência do gestor ao frágil planejamento por ele mesmo formulado. Tais alterações descaracterizam a LOA, implicando a quebra de harmonia entre ela e as demais peças orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes

<sup>4</sup> 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)



Orçamentárias, denotando insuficiente planejamento orçamentário e afronta ao disposto no art. 1º, §1º, da LRF e ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Ainda que não existam determinações legais expressas fixando percentual máximo para abertura de tais créditos, esta E. Corte já firmou entendimento no sentido de que cabe ao jurisdicionado aprimorar seu planejamento, de forma a evitar demasiadas modificações durante a execução do orçamento, tudo em consonância com as diretrizes exigidas do gestor público pela LRF<sup>5</sup>.

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

1. **Item 1.1.1** – alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$11.313.017,40, equivalente a 24,97% da despesa inicialmente prevista, revelando forte descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento;
2. **Item 1.2.2** – aumento em 81,54% da dívida de longo prazo, em decorrência da dívida previdenciária;
3. **Item 5** – ausência de recolhimentos de encargos devidos ao INSS.

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 2.3** – atente ao limite de despesa com pessoal disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando-se às vedações do art. 22 da referida lei, vez que a Prefeitura, com **53,57%** da RCL voltada a gastos com pessoal, já atingiu o limite prudencial de despesa de pessoal (95% do limite, ou seja, 51,30% da RCL);
2. **Item 3.2** – institua Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei Federal 12.305/2010;
3. **Item 9** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, especialmente no que se refere à necessidade de elaboração de relatórios periódicos que devem ser encaminhados ao Chefe do Executivo e disponibilizados à fiscalização deste Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
4. **Item 11** – adote medidas para que, antes de aterrar o lixo, seja realizado o tratamento de resíduos mediante reciclagem, compostagem, reutilização e/ou aproveitamento;
5. **Item 14** – 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;

---

<sup>5</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: 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”.



6. **Item 14.4** – providencie novo laudo de insalubridade para o Município, promovendo a correção das irregularidades identificadas pela Fiscalização;
7. **Item 16** – corrija as falhas identificadas na fiscalização ordenada sobre transparência e transporte escolar.

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 14** – pagamento indevido a Agente Político a título de indenização, no montante de R\$54.051,20 (evento 31.40, fls. 13/14).

Por fim, registre que, não obstante o Ministério Público de Contas tenha proposto a juntada de petição protocolizada pela Senhora Prefeita Municipal (evento 111), a eminente Relatora houve por bem indeferir aludido pleito (evento 113), razão pela qual, não obstante referida documentação tenha sido inserida no evento 118, deixa o MPC de se pronunciar sobre o acrescido.

No mais, 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, 29 de outubro de 2018.

**RAFAEL ANTONIO BALDO**  
Procurador do Ministério Público de Contas

CND/S