



Processo nº: TC-6639/989/16
Prefeitura Municipal: Cafelândia
Prefeito (a): Adilson Cirilo de Paula (01.01 a 31.05.2017)
Luiz Zampieri Ribeiro Pauliquevis (01.06 a 31.12.2017)
População: 17.645
Exercício: 2017
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	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-6,17%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	2,72%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	NÃO
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	54,29%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	30,76%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	67,24%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,20%



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, 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, por suas áreas econômica (evento 102.2), Jurídica (evento 102.3) e Chefia (evento 102.4), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Dentre outros óbices, considera-se determinante para a valoração desfavorável destes demonstrativos a **extrapolação da restrição prevista no art. 20, III, 'b', da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, visto que as despesas com pessoal superaram no último quadrimestre do exercício o limite de 54% da RCL (54,29%, evento 68,36, fls. 16/17).

Nesse sentido, ainda que tenha ocorrido a aparente recondução no exercício seguinte, não há como afastar o desacerto que restou configurado no exercício em tela.

Isso porque providenciar os ajustes necessários a fim de eliminar o excesso de gastos, conforme mecanismo previsto no art. 23 da Lei Fiscal, é requisito obrigatório exclusivamente para readequar o dispêndio laboral ao teto imposto pela Lei Fiscal, não servindo de justificativa válida para afastar a ocorrência do desrespeito ao limite que restou configurado no exercício em exame.

A agravar a situação, além da não recondução das despesas com pessoal aos ditames legais, houve admissão de pessoal e, ainda, contratação de horas extras (evento 68,36, fl. 17), em desconformidade com as vedações do art. 22 da LRF.

Quanto ao desacerto, tamanha é sua gravidade que o art. 359-D do Código Penal estabelece a conduta como crime contra as finanças públicas, punível com reclusão de um a dois anos o ato de “ordenar despesa não autorizada por lei”.

Cumpre ainda citar que, nos termos do art. 59, § 1º, II, da LRF, a Gestão **foi alertada** por esta Casa acerca da superação de 90% do específico limite para tais despesas (evento 68,36, fl. 16), e nem assim agiu com maior cautela na assunção de novas despesas a esse título.



A ineficiente gestão dos recursos humanos é confirmada ante a **existência de servidores em cargos em comissão com atribuições que não possuem as características exigidas pelo art. 37, V, da CF/88**, impropriedade que denota contumácia da Municipalidade, tendo em vista que idêntica ocorrência figura nos demonstrativos de forma reincidente (evento 68,36, fls. 19/21).

Condenável, ademais, o fato de o Município ter descumprido o Termo de Ajustamento de Conduta firmado perante o Ministério Público Estadual em 2014 a fim de adequar seu quadro laboral (evento 68.36, fls. 20/21).

Não obstante essa conjuntura desfavorável, os **resultados econômico-financeiros** apresentados no encerramento do exercício também demonstram inadequada gestão dos recursos públicos (evento 68.36, fls. 05/07).

Nesse viés, ao invés de corrigir e/ou evitar desacertos vistos no exercício pretérito, a Administração manteve os resultados já negativos, os quais deverão ser enfrentados pela próxima administração, em prejuízo do desenvolvimento dinâmico da respectiva agenda política:

Exercício financeiro	Déficit orçamentário	Déficit financeiro	Índice de Liquidez Imediata
2017 (TC-6639.989.16)	R\$3.235.820,32	-R\$ 11.166.570,21	0,24
2016 (TC-4161.989.16)	R\$6.873.043,37	-R\$10.586.021,94	0,20
2015 (TC-2126.026.15)	R\$3.516.191,24	-R\$5.218.890,88	0,36

Assegurado o contraditório e a ampla defesa (evento 90.1), a Origem aduz que *depois de encerrado o exercício, realmente fica muito fácil de proceder qualquer análise, já que os resultados são “concretos”. Por outro lado, no decorrer da execução orçamentária, em que ainda se desconhece os resultados reais e concretos, é extremamente difícil precisar o que irá acontecer.*

Tal argumentação, no entanto, desconsidera que a **Municipalidade foi alertada por 06 vezes** ao longo do exercício sobre o descompasso na execução orçamentária e mesmo assim não conteve as despesas adiáveis e não obrigatórias (evento 68.36, fl. 05).

A Administração ainda promoveu **relevante redesenho orçamentário**, mediante abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, no valor total de R\$12.522.440,93, o que corresponde a 21,71% da despesa



inicialmente fixada (evento 68.36, fl. 05), percentual muito acima da inflação acumulada do exercício, que foi de 2,94%¹.

Houve, ademais, **abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação** (R\$ 2.928.438,97), sem que houvesse, de fato, tal excesso, mas déficit arrecadatário de R\$ 4.690.055,44, situação que afronta o art. 43 da Lei nº 4.320/64 e o art. 1º, §1º, da LRF (evento 68.36, fls. 05/06).

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 Orçamentárias, denotando insuficiente planejamento.

Importa acrescentar que a matéria já foi objeto de recomendação em exercícios pretéritos, a exemplo das Contas Anuais de 2012 (TC-1493.026.12), e, ainda assim, a Prefeitura deixou de promover o rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF.

Não fossem tais desacertos suficientes o bastante a macular os demonstrativos, ainda restou consignado no tópico B.1.6 do Relatório de Fiscalização (evento 68.36, fl. 15) a insuficiência de recolhimento dos encargos sociais relativos ao INSS, FGTS e PASEP no exercício.

Sob esse viés, não há como relevar a falha, visto que a inadimplência previdenciária, mesmo com parcelamentos posteriores, é suficiente para macular as contas dos administradores públicos². 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, comprometendo a futura agenda de programas governamentais, tal como se observa no caso em exame, em face da majoração da dívida fundada em 16,59% (evento 68.36, fl. 08).

¹ Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

² 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, tipifica 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.



Reforça tal desrespeito o fato de que a ausência de recolhimento dos encargos, com parcelamentos posteriores, caracteriza-se reiterada prática no Município de Cafelândia conduzido, entre outras, à reprovação das contas do exercício 2015 (TC-2126.026.15), oportunidade na qual esta E. Corte de Contas teceu as seguintes observações:

Destaco que a falta de regular recolhimento dos encargos sociais distorce as apurações de outras variáveis importantes no exame da prestação de contas da Prefeitura, porquanto se todo o montante que não foi quitado tivesse sido empenhado e pago no exercício, tanto o déficit orçamentário, quanto às despesas com pessoal seriam elevados.

Destaco, ainda, que o não recolhimento dos encargos no prazo devido e o consequente parcelamento da obrigação vencida para pagamentos em outros exercícios aumentam a dívida do Município (por incidência de juros, multa e atualização monetária) e transformam a obrigação de curto prazo em compromisso exigível a longo prazo, comprometendo, portanto, orçamentos futuros com despesas de custeio, reduzindo a capacidade de investimento e arriscando a execução de programas governamentais.

Dessa forma, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – déficit orçamentário de R\$3.235.820,32, o que corresponde a 6,17% das receitas arrecadadas, a despeito dos seis alertas emitidos por esse egrégio TCESP sobre o descompasso entre receitas e despesas (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 21,71% da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento;
3. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais lastreados em excesso de arrecadação inexistente, contrariando o disposto no art. 43, §1º, II, da Lei nº 4.320/64 (REINCIDÊNCIA);
4. **Item B.1.2** – déficit financeiro de R\$11.166.570,21 (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.3** – ausência de liquidez (índice de 0,24) frente aos compromissos de curto prazo (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.1.4** – aumento de 16,59% no saldo da dívida de longo prazo;
7. **Item B.1.6** – recolhimento apenas parcial das contribuições previdenciárias relativas ao INSS, FGTS e PASEP;
8. **Item B.1.8.1** – gasto com pessoal equivalente a 54,29% da Receita Corrente Líquida (RCL), extrapolando o limite de 54% da RCL previsto no art. 20, inc. III, alínea 'b', da Lei de Responsabilidade Fiscal;



9. **Item B.1.8.1** – infringência aos incisos IV e V do parágrafo único do art. 22, da LRF, tendo em vista que houve contratações de horas extras e admissão de servidores em período vedado pela Lei Fiscal;
10. **Itens B.1.9.1 e B.1.9.2** – ineficiente gestão dos recursos humanos, com destaque para a existência de comissionados sem características de chefia, direção e assessoramento, em mácula ao art. 37, V, da CF/88 e para o descontrole na contratação de horas extras, o que desvirtua a excepcionalidade do instituto (REINCIDÊNCIA).

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.1.1** – 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;
2. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Gestão da Proteção à Cidade e Tecnologia de Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
3. **Itens B.1.9 e B.1.9.1** – corrija as distorções assinaladas em relação ao quadro de pessoal da Prefeitura;
4. **Item B.1.9.2** – reavalie a necessidade de contratação de elevado número de horas extraordinárias, evitando que essa excepcionalidade se torne rotineira;
5. **Item B.3.2** – sane as falhas observadas na Fiscalização Ordenada – Almoxarifado;
6. **Itens B.3.3 e B.3.4** – cumpra, com rigor, as normas legais e jurisprudências deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório, e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos, acompanhando devidamente a sua execução;
7. **Item G.1.1** – regulamente o Serviço de Informação ao Cidadão; e
8. **Item G.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.



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

TC-6639/989/16
Fl. 7

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, 08 de abril de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

CND