



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC-4484.989.18
Fl. 1

Processo nº:	TC-4484.989.18
Prefeitura Municipal:	São José da Bela Vista
Prefeito (a):	Paulo Cesar Lopes do Nascimento
População estimada (01/07/2018):	8.895
Exercício:	2018
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 nº 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 APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	Prejudicado
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	Prejudicado
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Prejudicado
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Prejudicado
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Prejudicado
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
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	Prejudicado
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	Prejudicado
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	Prejudicado
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	Prejudicado
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%)	Prejudicado



Ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 14.19 (1º Quadrimestre) e 40.20 (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.

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.

Em consonância com as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 95), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Inicialmente, as circunstâncias que circundam as contas sob análise são de tamanha gravidade que inviabilizaram a completa aferição do cumprimento dos pressupostos essenciais à emissão de parecer do Controle Externo.

Como é cediço, anualmente este Tribunal realiza o trabalho de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios paulistas, mediante o envio de todos os relatórios, pareceres, notas e demais documentos que comprovem a boa administração das verbas públicas. Mesmo com a plena ciência da recorrente atribuição de remeter à Corte de Contas documentação atinente à gestão, o Município de São José da Bela Vista novamente¹ descumpriu preceito essencial ao regime democrático sob o qual se encontra submetido (evento 66.53, fls. 03/04).

A falta de zelo relacionada aos registros contábeis denota que o Executivo Municipal não tem gerenciado adequadamente suas atividades, que são indispensáveis para o planejamento e execução das políticas públicas formuladas, bem como para a obtenção do equilíbrio econômico-financeiro e para o atingimento das metas *a priori* estabelecidas. Não obstante, ainda que existentes, a ausência de fidedignidade dos valores constantes configura violação aos princípios da prudência contábil, da evidenciação e da transparência vez que gera uma situação irreal no orçamento da entidade, em nítida afronta ao que a Lei de

¹ 2017: TC-9221.989.17; 2016: TC-9017.989.16; 2015: TC-191/017/15 e 2013: TC-132/017/13.



Responsabilidade Fiscal denomina de gestão responsável e transparente (evento 66.53, fl. 04).

No tocante à inobservância aos períodos de remessa constantes em Resoluções e Instruções (evento 66.53, fls. 03/04), os prazos previstos nos normativos desta Casa são de cunho obrigatório e, a fim de reforçar tal característica, o art. 104, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 comina pena de multa ao ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar.

Ainda, o inciso IV, do mesmo artigo, traz previsão de aplicação de penalidade pecuniária quando houver obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias desenvolvidas pelo Tribunal de Contas. Ora, a omissão de informações, o encaminhamento extemporâneo de documentos e a patente ausência de fidedignidade dos dados é, decerto, grave barreira ao exercício das atribuições institucionais do controle externo que impede, *in tempore*, a intervenção do Tribunal em atos eventualmente danosos ao erário. Tal fato inviabiliza um sistema racional de fiscalização, que, sem uma ordem de envio preestabelecida e ordenada, torna impraticável e inoportuna a apreciação de qualquer ato.

É posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG nº 34/2009, *in verbis*:

COMUNICADO SDG Nº 34/2009

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui **FALHA GRAVE** a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, **vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.**

As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados. Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.

Cumprir registrar que tal irregularidade tem sido motivo de parecer desfavorável, tal como restou decidido nas contas de 2016 da Prefeitura de Leme (TC-4304.989.16 – Decisão com trânsito em julgado em 13/11/2018), cujo excerto de interesse transcreve-se a seguir:

A instrução dos autos demonstra que o município de Leme cumpriu os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (artigo 60, inciso XII do ADCT); nos



gastos com saúde (artigo 7º da Lei nº 141/12); e nas despesas com pessoal (artigo 20, inciso III, letra “b”).

Também demonstra repasses de duodécimos à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; pagamento dos subsídios em consonância com os limites legais; correta liquidação dos precatórios; e regular recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS, e PASEP).

Mas, apesar desses aspectos positivos, **as contas se ressentem de irregularidades graves que determinam a emissão de parecer desfavorável.**

Há inconsistências graves na contabilização dos recursos públicos e nos demonstrativos contábeis, fazendo com que não se tenha a real dimensão da situação das finanças da Prefeitura em 2016. Tais divergências e inconsistências afrontam os princípios da transparência fiscal (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei n. 4.320/64, artigos 83, 85, 87, 89 e 98) e, aliadas à falta de justificativas, comprometem as presentes contas.

Assim, apesar da pretensão do interessado, as alegações apresentadas (evento 81.1) não suprem as inconsistências contábeis e de pessoal encontradas à época da inspeção *in loco*, cenário agravado pela recorrência com a qual sucedem tais irregularidades, sendo que, mesmo com a incidência de multa², não houve qualquer alteração na postura adotada pelo gestor.

A mácula acima aduzida é fato suficiente para emissão de parecer desfavorável, em estrita correlação ao que dispõe o art. 33, §1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ainda que tal dispositivo trate especificamente do julgamento das contas. Nota-se, portanto, não apenas o desrespeito aos normativos vigentes, mas também certo descaso com o trabalho realizado por este E. Tribunal.

Como se não bastasse o desacerto sobredito, possível constatar alarmante situação no Município através da **série histórica do IEGM** que demonstra a totalidade dos índices nos piores patamares de adequação, além dos **sucessivos pareceres desfavoráveis** (evento 66.53, fl. 02).

Sob o prisma do **controle interno**, fora apontada análise apenas referente ao 1º quadrimestre, verificando-se desatendimento aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, além do art. 12 do Decreto Municipal nº 1.657/2014³ e Instruções nº 02/2016 deste Tribunal (evento 66.53, fls. 05/06).

Notadamente quanto à ausência de adequada edição de relatórios, não há de ser concedido o beneplácito desta Corte. É notório que a produção da sobredita documentação de

² TC-5798.989.18

³ Art. 12: O responsável pela Unidade de Controle Interno deverá encaminhar a cada 03 (três) meses relatório geral de atividades ao Exmo. Sr. Prefeito.



forma periódica e detalhada é indispensável à boa gestão, pois fundamentais à identificação preventiva das falhas na seara orçamentária, financeira e patrimonial. Assim, não basta a mera existência de setor controlador, deve haver atuação minuciosa a fim de evitar quaisquer desvios e viabilizar a adoção tempestiva de medidas corretivas pelo Chefe do Poder Executivo.

Com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas⁴, uma atuação efetiva do controle interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidade apontadas no relatório da Fiscalização – o que também não foi o caso, já que sequer houve adoção de quaisquer medidas a fim de regularizar os desacertos elencados no único instrumento emitido pelo setor (evento 66.53, fl. 05/06).

Já na seara do **planejamento**, a quantia inexpressiva de reserva de contingência frente ao déficit apurado no exercício anterior e a ausência de programação financeira e cronograma mensal de desembolso vão de encontro à necessária obtenção de superávit orçamentário e adequada marcha de execução das despesas consonante à arrecadação de receitas (evento 66.53, fls. 07/09).

Ademais, a inexistência de adequada estrutura administrativa, a inócua participação popular na formulação do planejamento municipal e a não realização de levantamento dos problemas, necessidades e deficiências do Município são fatores que contribuíram sobremaneira para o baixo nível de adequação do índice setorial (evento 66.53, fls. 06/07).

Apesar das alegações da Origem quanto à impossibilidade de compor equipe exclusiva para atividades de planejamento (evento 81.1, fl. 03), tal fato não isenta o gestor de promover aprimoramentos em setor tão caro à boa gestão pública.

Salienta-se que ação estatal planejada, atenta aos preceitos constitucionais, restringe a discricionariedade dos atores que formulam e executam as peças orçamentárias, para que sejam alcançados direitos sociais básicos sem os quais não é possível a fruição dos demais. Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual⁵ editado pela Corte de Contas bandeirante acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

⁴ Controle Interno. TCE/SP: São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos>.

⁵ 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.25 e ss.
Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos>



Os desarranjos no setor geram graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos⁶”:

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; **vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias **mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte**.**

Ante os desacertos citados no excerto acima, cumpre destacar situação indesejável na seara da **gestão fiscal**, já que, em tese, houve déficit de 2,22% (R\$ 596.317,78) e índice de liquidez imediata de 0,63 (evento 66.53, fls. 10 e 13). Além de ser possível inferir que a Municipalidade não goza de recursos suficientes ao adimplemento de suas obrigações de menor tempo de exigibilidade, constata-se o incremento dos valores inscritos em restos a pagar processados (12,95%⁷) o que, invariavelmente, prejudica a gestão do erário público em exercícios vindouros (evento 66.53, fl. 13).

Ainda, a abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 44,35% da despesa inicialmente fixada em um período no qual a inflação oficial se limitou a 3,75%⁸ (evento 66.53, fl. 11) reforça juízo negativo à Administração Municipal.

A esse respeito, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964, não imponham expressamente limites percentuais ao redesenho orçamentário, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação ignorada pela Administração.

Destaca-se que apenas a título de crédito adicional suplementar, o Executivo modificou dotações em 18,25% (evento 66.53, fl. 11), percentual superior ao disposto na própria LOA (art. 4º, III, da Lei Municipal nº 1.615/2017⁹) o que reflete não só a inobservância a comunicados exarados pela Corte de Contas, mas também a baixa aderência do gestor à legislação municipal.

⁶ Ibidem, p. 19

⁷ Percentual calculado a partir da razão entre o saldo final de restos a pagar processados do exercício anterior e o do exercício em exame.

⁸ <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-2018.aspx>

⁹ art. 4º: Fica o Poder Executivo autorizado a:

III - abrir créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada no art. 1º, utilizando, como fonte de cobertura a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias



Quanto à **dívida de longo prazo**, a Fiscalização sinaliza possível ocultação de passivo pela não contabilização dos ônus judiciais e, caso fossem incluídos, revelariam aumento de 69,73% das obrigações de maior tempo de exigibilidade (evento 66.53, fl. 14). Verifica-se, ainda, depósitos a menor para quitar o saldo junto ao DEPRE, insuficiência ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 99/2017 e da alíquota imposta pelo Tribunal de Justiça (evento 66.53, fls. 16/18). Ainda que a Origem alegue ser *“apenas um descompasso entre o valor informado e a realidade nova ali posta”* com declaração de que o valor será atualizado ao final do exercício de 2019 (evento 81.1, fl. 05), o adimplemento apenas parcial e as graves divergências de escrituração afastam substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Noutro norte, o **pagamento intempestivo das guias de INSS** com fluência de juros e multas (evento 66.53, fl. 19) é postura veemente repudiada neste Tribunal. É nesse sentido o entendimento da egrégia Corte, que já se posicionou desfavoravelmente em situação análoga:

Preliminarmente, **é dever do administrador público honrar suas obrigações no prazo, não há espaço para a discricionariedade para optar pelos pagamentos com juros e multas, de nenhum valor, onerando os cofres públicos.**

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4274.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Barretos, Rel. Conselheiro Antonio Roque Citadini, Parecer Publicado no Diário Oficial em 29/11/2018, v.u., g.n.)

O apontamento, que pode ser caracterizado como ato de gestão antieconômica, reveste-se de gravidade suficiente para emissão de parecer desfavorável, e, fosse caso de julgamento das contas, a situação acima explanada restaria subsumida ao que preleciona o art. 33, III, “c”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sendo cabível, inclusive, condenação ao recolhimento da quantia devida e imposição de multa ao gestor, com fulcro no art. 36, *caput*, do mesmo normativo¹⁰.

Não se deve ignorar, ainda, o reflexos neativos à sociedade, pois recursos públicos vêm sendo despendidos sem a reversão de qualquer benefício aos munícipes.

No tocante à **gestão de pessoal**, convém aduzir severas críticas à permanência de pagamento de horas extras de forma habitual (evento 66.53, fls. 22/24). Estranha-se a manutenção

¹⁰ Artigo 33 - As contas serão julgadas:

III irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

Artigo 36 - Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa.



de prática sabidamente imprópria já que o interessado justifica os desarranjos fiscais nas horas extras indevidamente contratadas em exercícios anteriores (evento 81.1, fl. 03/05).

Não houve, portanto, mudança de postura da nova administração ao que tanto critica em relação aos gestores pretéritos, de tal forma que resta evidente a ausência de medidas eficazes a alterar as irregularidades já conhecidas.

No mais, o **descumprimento de acordo firmado com a Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude do Estado de São Paulo** (evento 66.53, fl. 15), as vultosas **divergências em conciliação bancária** (evento 66.53, fls. 33/35), as **impropriedades nas despesas realizadas sob regime de adiantamento**, as **diversas despesas realizadas sem prévio empenho** e as **irregulares dispensas de licitação** (evento 66.53, fls. 29/37) denotam falhas graves na gestão dos haveres públicos com possível brecha para malversação de recursos.

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

1. **Itens A.1.1, B.1.1 a B.1.5, B.1.7, B.1.8, B.1.8.1, B.3.1, B.3.2, B.3.4, C.1, D.1 e G.2** – impossibilidade de validar as demonstrações contábeis geradas pelo AUDESP em virtude de sonegação ou entrega intempestiva de documentos, bem como falta de fidedignidade dos valores ali constantes (REINCIDÊNCIA);
2. **Item A.1.1** – incipiente Sistema de Controle Interno com edição de apenas um relatório ao longo do exercício, além de ausência de medidas empreendidas pelo gestor;
3. **Item A.2** – precário planejamento com impacto sobre o índice setorial (IEGM) na pior faixa de adequação, ausência de reserva de contingência capaz de resguardar o erário municipal de riscos fiscais, além de não estabelecimento da programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso em dissonância ao art. 8º da LRF;
4. **Itens B.1.1 e B.1.3** – déficit orçamentário (2,22%) em prejuízo ao adimplemento de obrigações de curto prazo (índice de liquidez de 0,63), elevação de 12,95% dos restos a pagar processados e excessivas alterações orçamentárias (44,35%) de encontro aos Comunicados SDG nº 29/2010 e 32/2015 (REINCIDÊNCIA);
5. **Itens B.1.4.2, B.1.5, B.1.6** – não cumprimento ao acordo firmado com Secretaria do Estado de São Paulo, adimplemento parcial e divergências na escrituração de precatórios, assim como recolhimento intempestivo de encargos de INSS com acréscimo de juros e multas;
6. **Item B.1.8.1.1** – permanência na contratação de horas extras de forma expressiva e habitual (REINCIDÊNCIA);
7. **Itens B.3.1, B.3.2.1 e B.3.3** – dispensas de licitação irregulares, despesas sem prévio empenho, divergência em conciliação bancária e precário regime de adiantamentos; e
8. **Item H.2** – atraso recorrente na remessa de dados e documentos ao Sistema AUDESP e descumprimento reiterado das recomendações exaradas pela Corte de Contas.



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. **Itens B.2, C.2, D.2, F.1 e G.3** – desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, garantindo assim maior efetividade dos serviços prestados pela Administração;
2. **Item B.5** – realize levantamento geral de bens móveis e imóveis a fim de cumprir art. 96 da Lei nº 4.320/1964;
3. **Item C.3** – regularize os desacertos constatados na Fiscalização Ordenada – Merenda; e
4. **Item G.1.1** – cumpra a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal.

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 nº 709/1993.

São Paulo, 24 de março de 2020.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

/49/S