



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

TC – 4817.989.19

Fl. 1

Processo nº:	TC-4817.989.19
Prefeitura Municipal:	Salto Grande
Prefeito (a):	João Carlos Ribeiro
Período:	01/01 a 31/12/2019
População estimada (01.07.2019):	9.331
Porte do Município¹:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 30.914.854,13
Exercício:	2019
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	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-10,84% ³
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	5,93%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Não
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,99%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	33,13%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	74,03%
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%)	29,67%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 52.24, fl. 01.

³ Déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro do exercício anterior (evento 52.24, fl. 08).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



Preliminarmente, ressalta-se que as contas da 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 do evento 15.11 (1º Quadrimestre) e do evento 35.8 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

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.

A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 118), o *Parquet* de Contas considera que os demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Isso porque, a instrução dessas contas releva transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§1º, art. 1º, da LRF), porquanto foi constatado, dentre outros, desequilíbrio econômico-financeiro, precário retorno qualitativo-material na educação e irregularidades na gestão da dívida judicial.

Assim, foi intempestivo o pagamento de **requisitórios de baixa monta**, tendo em vista que a quitação ocorreu em prazo superior a dois meses da data de expedição dos ofícios requisitórios (evento 52.24, fl. 15 e evento 52.13), situação em desacordo com o previsto no art. 100, §3º, da CF/1988 e no art. 535, §3º, II, do Código de Processo Civil:

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Valor atualizado até 31/12 do exercício anterior	R\$ -
Valor da atualização monetária ou inclusão efetuadas no exercício em exame	R\$ 238.550,64
Valor cancelado	R\$ -
Valor pago	R\$ 187.945,20
Ajustes efetuados pela Fiscalização	R\$ -
Saldo atualizado em 31/12 do exercício em exame	R\$ 50.605,44

Quanto às justificativas ofertadas pela Origem, no exercício do contraditório e da ampla defesa, a irregularidade permanece inalterada (evento 104.1, fls. 07/08).





Ademais, cumpre ponderar que o pagamento no exercício seguinte não solve o desacerto, tendo em vista o desapego ao princípio da anualidade das contas (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/1988 e arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964), assim como o eventual desembolso a título de multas e juros pelo pagamento em atraso, na contramão dos princípios da eficiência e da economicidade pública (*caput* dos artigos 37 e 70 da CF/1988).

Neste sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas:

“[...] a notícia de adoção de medidas cujos reflexos extrapolam o período de gestão de interesse devem naturalmente constituir objeto de inspeção ordinária em próximos trabalhos de campo e serem consideradas para efeito de exame tão somente das correspondentes contas, em nome da primazia do Princípio da Anualidade.” (trecho do voto do relator, TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1210/026/11, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 12.11.13, v.u.).

Na mesma direção, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2508/2014 Plenário (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler) Responsabilidade. Multa. Contas ordinárias.

- A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.
- **A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas.** (destaques do MPC/SP)

De mais a mais, do ponto de vista contábil, os balanços da Prefeitura mostraram déficit orçamentário, sem lastro integral em superávit financeiro do exercício anterior, e déficit financeiro, sendo que, nos dois casos, a municipalidade reverteu os resultados positivos vistos em 2018. Houve, ainda, expansão das dívidas de curto e longo prazo (evento 52.24, fls. 08/12):

	2018 (TC-4476.989.18, evento 22.37)	2019 (TC-4817.989.19, evento 52.24)
Resultado orçamentário	2,59% (R\$851.673,14)	-10,84% (R\$3.429.845,09)
Resultado financeiro	R\$ 541.594,22	-R\$2.412.796,21
Saldo final – dívida curto prazo	R\$ 2.743.804,08	R\$ 5.179.602,49
Dívida consolidada (longo prazo)	R\$ 3.721.850,89	R\$ 5.057.778,27

À luz dos princípios caros à condução das finanças públicas (responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio), espera-se prudência na execução do orçamento, respeitando as orientações estipuladas por este E. Tribunal, que já se posicionou pela admissão de déficits orçamentários unicamente quando amparados em superávit financeiro do exercício anterior⁴.

⁴ Manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral” (fls. 38/39) (disponível em





Os resultados supracitados repercutem, entre outros, a falta de disposição do Gestor em aprimorar o planejamento e a execução do orçamento, situação corroborada pela valoração “C+” (em fase de adequação) do indicador temático i-Planejamento - insuficiente patamar no contexto do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) (evento 52.24, fls. 04/07).

Nessa senda, reprovável o nível de alterações orçamentárias, no patamar de **48,51% da despesa inicialmente fixada** (alterações correspondentes a R\$13.874.931,21), realizadas no período em exame, eis que denotam grave fragilidade no planejamento municipal (evento 52.24, fl. 09), bem como a irregular abertura de créditos adicionais, eis que não observado o disposto no artigo 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964 (evento 52.24, fl. 09).

Ressalte-se que o percentual retro revela-se muito superior à inflação oficial registrada no exercício de 2019, que se limitou a 4,31%⁵. Aludido teto é o parâmetro utilizado por esta Casa para limitar a reforma da Lei Orçamentária Anual, em consonância com o que prelecionam os Comunicados SDG nº 29/2010⁶ e nº 32/2015⁷.

Cabe aqui reforçar que sendo a LOA (Lei Orçamentária Anual) um instrumento de planejamento que sintetiza e operacionaliza o que foi desenhado no plano plurianual, conforme tríade orçamentária estabelecida pela Constituição Federal (art. 165, CF/1988), alterá-la em demasia significa desapego aos planos de médio e longo prazo que concretizam as políticas públicas governamentais integradas e articuladas para a provisão de bens e serviços à sociedade que, em regra, requerem continuidade para sua realização. Preocupante, inclusive, que haja tamanha modificação orçamentária em momento já adiantado da gestão 2017-2020, período em que se espera um planejamento mais consolidado, livre do custo de transição entre gestões.

https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf.

⁵ Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>).

⁶ COMUNICADO SDG nº 29/2010 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

[...]

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011**, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

⁷ 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. [...]





Saliente-se, ademais, que além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, o insuficiente planejamento orçamentário acarreta graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁸:

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.

É imprescindível aos gestores a visão sistêmica quanto à importância do efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista ser uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEGM, o que significa alcançar a excelência na gestão pública, materializada nos serviços públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade.

De mais a mais, imperioso repudiar a **falta de fidedignidade** nos registros de que tratam os itens B.1.1, B.1.5 e C.1. Tais ocorrências, além de ofenderem os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (arts. 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964), diante da distorção dos resultados apresentados, impedem que o gestor tenha uma visão global e apurada da situação fiscal em curso, ficando mais suscetível ao cometimento de falhas e irregularidades contrárias ao interesse público.

Anote-se que a falta de fidedignidade nos registros contábeis é desacerto que contraria os termos das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (em especial, o disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, Capítulo 3 – Características Qualitativas e na NBC T 16.8 – Controle Interno), sinalizando que as informações contábeis da Prefeitura não possuem as características de verificabilidade e fidedignidade, vez que não representam fielmente os fenômenos econômicos que lhes deram origem (NBC TSP Estrutura Conceitual: 3.10-3.16 e 3.26-3.31).

Adicionalmente, cumpre destacar que os indicadores operacionais da Gestão em exame revelam preocupante descompasso entre os investimentos realizados e os resultados qualitativos alcançados na maioria dos eixos finalísticos do IEG-M (evento 52.24, fl. 02):

⁸ Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.





EXERCÍCIOS	2017	2018	2019
IEG-M	C+	B	C+
i-Planejamento	C	C	C+
i-Fiscal	B	B+	B
i-Educ	B	B	C+
i-Saúde	C+	B	B
i-Amb	B	C+	C
i-Cidade	B	B+	C+
i-Gov-TI	C	C	C

Como se vê, a nota do IEGM geral regrediu ao insuficiente patamar C+ (em fase de adequação) em 2019, refletindo fraquezas na maioria das dimensões avaliadas (Planejamento, Educação, Meio Ambiente, Defesa Civil e Governança da Tecnologia da Informação). Grave, ademais, que as omissões responsáveis por tal desempenho sejam também gargalos que dificultam o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, tendo em vista a correlação entre as questões no bojo do IEGM e as metas dos ODS (evento 52.24, fls. 34/38).

O cenário verificado nos autos torna-se ainda mais grave ante os resultados no eixo da **educação**, que guarda proteção constitucional, denotando pouco comprometimento do Executivo com a garantia dos direitos sociais (art. 6º, CF/1988).

Observa-se, assim, do ponto de vista da gestão operacional do serviço público de Ensino, que, a despeito do cumprimento do art. 212 da CF/1988, inclusive tendo realizado investimentos acima dos 25% obrigatórios (evento 52.24, fls. 22/24), a qualidade desse gasto é posta em dúvida diante do **retrocesso do indicador i-Educ, que obteve nota C+** em 2019.

Reforça-se que o gasto na área da educação é tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, tendo em vista que os recursos a ela direcionados detêm a importante função de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/1988).

Mister salientar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) reforça a garantia do padrão de qualidade como princípio irrenunciável no contexto dos deveres do Estado perante a educação escolar pública (art. 3º, IX, art. 4º, IX).





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. **Itens B.1.1, B.1.5 e C.1** – falta de fidedignidade identificada nas peças contábeis do Município, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/64), bem como ao disposto no Comunicado SDG nº 34, de 2009 e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
2. **Item B.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 48,51% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
3. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais sem lastro em recursos disponíveis, em ofensa ao previsto no art. 43, da Lei nº 4.320/1964, contribuindo para apuração de *déficit* orçamentário;
4. **Item B.1.1** – apuração de *déficit* orçamentário (de 10,84% da arrecadação) sem lastro em *superávit* financeiro do exercício anterior; revertendo o resultado positivo de 2018;
5. **Item B.1.2** – apuração de *déficit* financeiro, na monta de R\$2.412.796,21, revertendo o resultado positivo de 2018;
6. **Itens B.1.3 e B.1.4** – aumento das dívidas municipais;
7. **Item B.1.5** – pagamento intempestivo dos requisitórios de baixa monta, em desacordo com o previsto no art. 100, §3º, da CF/1988 e no art. 535, §3º, II, do Código de Processo Civil;
8. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, tendo em vista falhas arroladas no âmbito do IEGM/TCESP.

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** – aprimore a atuação do Controle Interno, para que seja dada efetividade ao Sistema previsto no art. 74 da CF/1988, bem como em atendimento aos termos do previsto na Lei Municipal nº 2.707/2017 e no art. 49 das Instruções nº 02/2016;
2. **Itens A.2, B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal), conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
3. **Item B.1.10** – atente para a necessidade de lei específica em caso de concessão de RGA;
4. **Item D.2** – corrija os apontamentos realizados no curso da Fiscalização Ordenada da saúde;





5. **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 nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
6. **Item H.1** – promova as melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

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.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB** (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em estabelecimentos de ensino e de saúde (evento 52.24, fls. 28 e 30), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015⁹ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁰, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento para as providências cabíveis.

São Paulo, 14 de junho de 2021.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

⁹ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁰ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

