



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC.SP - 8ª Procuradoria
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



PROCESSO:	00005007.989.19-7
ÓRGÃO:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE (CNPJ 55.356.653/0001-08) ▪ ADVOGADO: JOSE AMERICO LOMBARDI (OAB/SP 107.319) / CARLOS AUGUSTO NOGUEIRA DE ALMEIDA (OAB/SP 112.046) / ROSELY DE JESUS LEMOS (OAB/SP 124.850) / MILENA APARECIDA TADIOTTO MARTIMIANO NUNES (OAB/SP 287.616) / ALINE GRAZIELLE FLEITAS CANO (OAB/SP 351.475) / POLIANE APARECIDA LIMA MENDONCA (OAB/SP 395.306)
INTERESSADO(A):	▪ NELSON ROBERTO BUGALHO (CPF 057.603.898-90) ▪ ADVOGADO: SILVIA HELENA FERREIRA DE FARIA NEGRAO (OAB/SP 114.003)
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2019
EXERCÍCIO:	2019
INSTRUÇÃO POR:	UR-01
PROCESSO(S)	00009554.989.19-4
DEPENDENTES(S):	

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 APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício (<i>Déficit</i>)	-1,33%*
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	3,20%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado**
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?	SIM
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	50,19%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,26%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	84,19%
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%)	28,67%

* *Déficit* amparado em *superávit* de exercícios anteriores

** Não foi constatada a existência de parcelamentos no período analisado

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 19 (1º Quadrimestre) e 44 (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, na qualidade de fiscal da lei, acompanhando as conclusões das dignas Assessorias Técnicas Economia, Jurídica e Chefia (evento 134) 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 relação às peças de **planejamento** (LOA e LDO), verifica-se REINCIDÊNCIA em falha já apontada nos pareceres das contas de 2015[1] e 2016[2], tendo em vista que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiram a cifra de R\$246.823.601,13 (evento 60.4, págs. 16/22), o que corresponde a 35,52% da despesa fixada. (evento 60.45, fls. 06/07). Verificou-se, também, a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente, em desatendimento ao disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64[3], tendo em vista que a arrecadação foi deficitária no exercício (evento 111.37 – fls. 6/7).

Ressalte-se que as alterações orçamentárias são apontamentos recorrentes nas contas do Município de Presidente Prudente, caracterizando patente distorção do programa inicialmente elaborado. Este expediente desatende às diretrizes do comunicado SDG nº 32/2015, o qual estipula *“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”*, bem como do comunicado SDG nº 29/2010, que, por sua vez, limita o redesenho orçamentário em percentual compatível com a inflação esperada para o exercício em questão[4].

Cabe trazer à mente trechos a respeito do tema de votos proferidos nos julgamentos das contas do Município de Presidente Prudente em exercícios anteriores:

*“Quanto a abertura de crédito, acompanho as manifestações de ATJ e relevo a irregularidade, porém deixo aqui registrado severas recomendações à Origem para que não proceda novas aberturas de créditos **sob pena de rejeição das contas.**” (grifos MPC) (Contas Municipais de Presidente Prudente de 2015, TC 2422/026/15, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, Decisão de 21/11/2017, Parecer publicado no DOE de 14/03/2018, Trânsito em Julgado em 27/04/2018)*

*“Não obstante, e em que pesem os argumentos defensórios, a existência de autorização legislativa para a suplementação de até 100% do orçamento aprovado e a constatação de que as alterações orçamentárias atingiram percentual de 60,53% da despesa inicialmente fixada estão a merecer críticas, pois carecem de razoabilidade. Relembro que a Lei Complementar nº 101/2000 elencou como pressuposto da gestão fiscal responsável a atuação **planejada e transparente** por parte dos que administram a coisa pública (§ 1º do art. 1º). Modificações orçamentárias dessa magnitude não apenas descaracterizam as prioridades definidas pelo Poder Público como destoam das boas práticas de planejamento orçamentário, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”. (Contas Municipais de Presidente Prudente de 2016, TC 4431.989.16, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Decisão de 31/07/2018, Acórdão publicado no DOE de 29/08/2018, Trânsito em Julgado em 15/10/2018)*

Considerando a importância do planejamento na mensuração da consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, este se apresenta como uma ação vital para o direcionamento correto de recursos materiais, humanos e financeiros prescrita no §1º, art. 1º da LRF:

*“§ 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.” (g.n.)*

A preocupação com o planejamento é sistematicamente reforçada no âmbito dessa E. Corte de Contas, através da ampla divulgação aos jurisdicionados de Manuais e Comunicados[5], bem como da jurisprudência atual, que estabelecem as diretrizes que devem ser respeitadas pelos Gestores municipais:

“Não existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade. [...]

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.” (Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral - 2019)

Deve-se também destacar que, no exercício em análise, as disponibilidades da Prefeitura mostraram-se insuficientes para cobertura do passivo circulante. Conforme revela a instrução dos autos, para cada R\$ 1,00 de compromissos assumidos no curto prazo, o Executivo só possuía R\$ 0,85 de disponibilidades (evento 60.45, fls. 07/08).

Some-se ao exposto até aqui, a REINCIDÊNCIA na **falta de pagamento de requisitórios de baixa monta** no total de R\$ 3.867.004,60, bem como ocultação de passivo no montante de R\$ 5.003.218,47 no Balanço Patrimonial devido à não contabilização das obrigações de pequeno valor pendentes, em ofensa aos princípios da Transparência Fiscal (art. 1º da LRF) e Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei 4.320/64) e desenha-se, na visão do *Parquet*, um quadro preocupante, tanto no que tange à exatidão dos demonstrativos financeiros do Município, quanto à sua futura viabilidade econômica (evento 60.45 – fls. 08/11).

Nessa senda, insta salientar que esta Casa já se posicionou reiteradamente no sentido desfavorável às gestões que não quitam integralmente seu estoque de baixa monta, conforme segue:

“Entretanto, apesar desses aspectos favoráveis, as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometé-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável. [...]”

Agrega-se a essas questões o não pagamento integral dos requisitórios de baixa monta. O valor devido pela Prefeitura a tal título era de R\$ 329.405,08, mas liquidou apenas a quantia de R\$ 260.292,75. Nesse contexto, não há aqui que se dizer que a administração recebeu aludido documento somente no final de 2015, haja vista que a equipe técnica atestou a correta contabilização de mencionado passivo.

E, embora a pendência não seja de valor significativo, a falta de justificativas convincentes agrava os demonstrativos de Sumaré.” (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2267/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Sumaré, Rel. Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/11/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018, v.u., g.n.)

“De outro lado, a prestação de contas em apreço encontra-se prejudicada em face da falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta exigíveis no ano de 2014.

A Fiscalização verificou que o total dos requisitórios de baixa monta apresentados no exercício em exame representava R\$106.110,53 e que a Prefeitura pagou apenas R\$ 89.910,53, sendo a parcela restante de R\$16.200,00 inscrita em restos a pagar.

A jurisprudência desta Corte é pacífica em considerar que a irregularidade em questão é suficientemente grave para por si só inquirar as contas do Poder Executivo Municipal.” (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4091.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Indiana, Rel. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/05/2017, v.u., g.n.)

No tocante à **extrapolação do limite prudencial com despesa de pessoal**, conforme bem analisado pela d. ATJ-CAL (evento 209.1), este Tribunal de Contas tem afastado tal irregularidade quando há a recondução do limite dentro do prazo legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, este Órgão Ministerial entende necessária a emissão de **severa determinação** para que a Municipalidade adote medidas efetivas para a manutenção do gasto com pessoal a índice abaixo do limite permitido, bem como atenda rigorosamente às vedações do art. 22, parágrafo único da LRF.

Ademais, a diligente fiscalização apontou a **contratação do Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista – CIOP** que, conforme o plano de trabalho anexo ao evento 60.7, assumiu a incumbência de contratar e disponibilizar o corpo de funcionários necessários ao funcionamento do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS III “Ana Jacinta” (Assistentes Sociais, Terapeutas Ocupacionais, Psicólogos, Enfermeiros, Auxiliares de Enfermagem, Médicos Psiquiatras e equipe de apoio composta por Serviço Geral, Técnico Administrativo, Recepcionista, Copeiras e Vigias), atribuições estas inerentes a cargos que deveriam ser providos por pessoal efetivo, visto que a demanda por esses serviços não é específica e eventual. Assim, deveria o gestor registrar tais dispêndios como **gasto de pessoal**, conforme preconiza o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, a Lei nº 4.320/1964 e a LRF.

Com efeito, assim dispõe a Secretaria do Tesouro Nacional por intermédio da sétima edição do *“Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios”*[6]:

“As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. (g.n.)”

Conforme mandamento do § 1º do artigo 18 da LC nº101/2000 sobre este assunto, *in verbis*:

§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Outra irregularidade, também REINCIDENTE, cuida da **utilização do regime de adiantamentos em favor dos Agentes Políticos e a concessão de auxílios financeiros por meio de adiantamentos**, em flagrante afronta ao art. 68 da Lei nº 4.320/64 e aos princípios da economicidade, transparência e interesse público.

Ainda que a Defesa argumente que esta falha, objeto de recomendação quando da apreciação das contas dos exercícios de 2015 e 2016, foram corrigidas pela Portaria nº 672/2019 (adiantamentos a agentes políticos) e pela Lei Municipal nº 9900/2019 e Decreto nº 30.641/2020 (concessão de auxílios), em verificação do teor dos documentos percebe-se que a r. Portaria é datada de 9 de dezembro de 2019 (evento 116.14) e o r. Decreto, que regulamentou a legislação concessora dos auxílios, é datado de 7 de fevereiro de 2020, demonstrando, assim, que durante todo o exercício em análise vigoraram os procedimentos aqui censurados. Assim, tem-se o reconhecimento da Administração acerca da irregularidade em comento, em face do **princípio da anualidade** dos demonstrativos, cuja jurisprudência da Corte de Contas Paulista assim já se sedimentou:

(...) 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-1210/026/10, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 12.11.13, v.u.).

No mesmo entendimento[Z]:

"Cumpra consignar que, por força do princípio da anualidade que rege as contas municipais, a reformulação da estrutura administrativa do Legislativo havida em anos seguintes não beneficia a análise que recai sobre o presente exercício. Os reflexos proporcionados por medidas futuras serão analisados sempre no contexto dos seus respectivos exercícios de competência."

Por fim, ressalte-se o caráter reincidente no **desatendimento das recomendações exaradas por esta Corte de Contas** em julgamentos de contas anteriores de diversos apontamentos, dentre os quais se destacam: alterações orçamentárias; pagamento insuficiente de requisitórios de baixa monta; concessão de adiantamentos a agentes políticos; concessão de auxílios financeiros de cunho social por meio de adiantamentos; ausência de fidedignidade nas informações prestadas no Sistema AUDESP.

Na visão do MPC, a recorrência dos achados e descumprimento das recomendações desta Corte de Contas, juntamente com a desídia por parte da Administração Pública em regularizar as reiteradas ocorrências descritas pela Fiscalização, devem ser somados para a emissão do juízo desfavorável à aprovação de contas.

Com efeito, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 35,32% (R\$246.823.601,13) da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento, bem como desatendimento ao art. 43 da Lei 4.320/64 pela abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente (**reincidência**);
2. **Item B.1.5** – pagamento insuficiente de requisitórios de baixa monta e falta de transparência na contabilização das pendências judiciais de pequeno valor no Balanço Patrimonial (**reincidência**);
3. **Item B.3.1** – irregularidades na realização de despesas submetidas ao regime de adiantamento, com destaque às concessões a agentes políticos, em dissonância com o disposto no art. 68 da Lei no 4.320/64 e na Súmula 46 deste E. Tribunal; utilização de regime de adiantamento para despesas que deveriam se subordinar ao regime ordinário; concessão de auxílios financeiros de cunho social por meio do regime de adiantamento (**reincidência**);
4. **Item B.1.8.1** – ausência de contabilização dos gastos com pessoal terceirizado na atividade fim da saúde, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (**reincidência**);
5. **Item C.1** – insuficiência de vagas no Ensino Infantil com demanda reprimida de 1.631 vagas (**reincidência**);
6. **Item G.2** – divergências entre os dados da Origem e os informados ao Sistema Audesp (**reincidência**);
7. **Item H.3** – Desatendimento às Instruções e recomendações do Tribunal de Contas (**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. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2 e E.1**– avalie e desenvolva medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental e Gestão de Proteção à Cidade, melhorando, assim, a efetividade dos serviços prestados à população;

2. **Item B.1.5** – garanta que os depósitos para quitação dos precatórios sejam realizados em montantes suficientes para a sua integral quitação até 2024;
3. **Item B.1.8.1** – atente ao limite de despesa com pessoal disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como atenda às vedações impostas pelo art. 22, parágrafo único da LRF, quando ultrapassar o limite prudencial de gastos com pessoal;
4. **Itens C.2 e D.2** – elimine as irregularidades pendentes constatadas nas Fiscalizações Ordenadas, referentes à merenda escolar/creches e almoxarifado 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.2** – atenda às Súmulas, determinação e recomendações do Tribunal.

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 709/1993.

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.

É o parecer.

São Paulo, 24 de maio de 2021.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/54/56

[1] TC-2422/026/15 – Trânsito em julgado em 27/04/2016.

[2] TC- 4431.989.16 – Trânsito em julgado em 15/10/2018.

[3] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

[4] Inflação oficial registrada no exercício de 2019: 4,31% (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>)

[5] 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, com tem sido reiteradamente apontado por esta Corte;

[...]

4. utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária anual e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações;

5. o remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de autorizações legislativas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;

[6] Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Ministério da Fazenda, 7ª edição, 2016, p. 492.

[7] V.g., TC-412/026/13, em sede de Recurso Ordinário, com trânsito em julgado aos 13/09/2019.