



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

TC – 4903.989.19

Fl. 1

Processo nº:	TC-4903.989.19
Prefeitura Municipal:	Presidente Venceslau
Prefeito (a):	Jorge Duran Gonzalez
População estimada:	39.583
Porte do Município¹:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 102.461.787,46
Exercício:	2019
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, §1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, 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	0,23%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,27%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Não foi possível aferir
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	52,15%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,15%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	77,13%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	95,54%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	23,50%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 69.51, fl. 01.





Preliminarmente, 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 20.57 (1º Quadrimestre) e 45.21 (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 por este Tribunal.

Acompanhando as unânimes conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 112), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

A má gestão das contas em tela fica evidenciada, já de início, ante o **insuficiente pagamento da dívida judicial**. Isso porque a Administração, incursa no regime especial de precatórios, deixou de efetuar integralmente os depósitos referentes ao exercício, descumprindo, portanto, a sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017. A insuficiência total referente a 2019, segundo a Fiscalização, representaria a soma de R\$ 2.349.836,95³ caso o Município tivesse efetuado de forma regular as parcelas mensais equivalentes a 3,98% da RCL (evento 69.51, fls. 11/13).

Acerca das justificativas apresentadas pela Origem sobre a falha (evento 97.1, fls. 04/05), este *Parquet* de Contas endossa o consignado pelo setor de Economia da ATJ (evento 112.1, fl. 04), no sentido de que as singelas alegações não sanam o desacerto apontado pela Fiscalização, tendo em vista que o TJSP, em ofício encaminhado a esta Corte de Contas, noticiou a insuficiência dos depósitos judiciais efetuados entre agosto de 2019 e junho de 2020 e o descumprimento dos Termos de Compromisso e do Parcelamento firmados anteriormente (evento 69.51, fl. 13).

³ Valor mínimo a ser depositado referente ao exercício em exame R\$ 3.948.565,55, menos o valor efetivamente depositado (de competência de 2019) no importe de R\$ 1.598.728,70 = R\$ 2.349.836,95 (evento 69.51, fl. 12).





O Executivo tampouco contabiliza corretamente os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto ao TJSP, haja vista as divergências apuradas entre o saldo de precatórios registrado no Balanço Patrimonial e o Mapa de Precatórios obtido junto ao E. Tribunal de Justiça (evento 69.51, fls. 10/11).

Registre-se que nos exercícios 2017 e 2018, também sob gestão do Sr. Jorge Duran Gonzalez, houve, igualmente, insuficiência nos pagamentos de precatórios (evento 69.51, fl. 14). Portanto, a Administração vem, ano após ano, efetuando depósitos mensais a menor, retardando o adimplemento de compromissos a que está obrigada, de forma a prejudicar a adequada alocação de receitas em exercícios vindouros, além de maquiar o efetivo resultado financeiro apresentado.

No tocante aos **parcelamentos de débitos previdenciários com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, a Fiscalização apontou que não foram informados os dados de saldos e de pagamentos dos acordos separadamente. O Município, que possui quatro acordos de parcelamento vigentes, apresentou um controle deficiente, impossibilitando a aferição pelo órgão de instrução acerca do cumprimento dos termos de cada acordo (evento 69.51, fls. 15/16).

Além disso, quanto ao **parcelamento de débitos de PIS/PASEP**, o órgão de instrução apurou diversas inconsistências nos dados apresentados, dentre as quais merecem destaque: (i) total de pagamentos realizados em 2019 (R\$ 330.347,40) é exatamente igual ao total de valor atualizado da dívida no exercício (R\$ 330.347,40), e o saldo devedor em 31/12/2019 (R\$ 220.000,00) é exatamente igual ao saldo devedor no final de 2018 (R\$ 220.000,00), números que, caos verdadeiros sugerem que a dívida dificilmente será quitada, pois o ritmo de pagamentos não é capaz de superar a atualização monetária; (ii) valor da atualização no exercício (R\$ 330.347,40) foi muito superior ao próprio saldo devedor no início do exercício (R\$ 220.000,00), informação que se revela incompatível com os índices de inflação do período; e (iii) valor total efetivamente pago no exercício (R\$ 330.347,40) foi bastante superior à soma das parcelas que deveriam ser quitadas mensalmente (R\$ 126.321,96) (evento 69.51, fls. 16/17).

Saliente-se que deficiências na entrega e fidedignidade de documentos desafiam os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/1964), tornando a prestação de contas precária e impedindo que o gestor tenha uma visão





global e precisa da situação fiscal, deixando-o mais suscetível ao cometimento de falhas e desvios contrários ao interesse público.

Além disso, tais desacertos inviabilizam a adequada consecução dos trabalhos do órgão de controle externo, impedindo a intervenção oportuna do Tribunal de Contas em atos potencialmente danosos ao erário.

Noutro giro, acerca das **despesas laborais**, a Fiscalização anotou inobservância ao previsto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a não inclusão no limite de gastos com pessoal de despesas decorrentes da terceirização de atividades na área de saúde (evento 69.51, fl. 21).

Ressalte-se que a prática, também apontada no exercício anterior (TC-4562.989.18), não condiz com o regramento previsto no citado dispositivo legal, que preleciona deverem ser contabilizados os valores de contratos de terceirização de mão de obra, quando em substituição de servidores, como “Outras Despesas de Pessoal”. A prática rompe também com os mandamentos da Contabilidade aplicada ao Setor Público, com destaque ao MCASP⁴, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

De se destacar, ademais, que é pacífico na jurisprudência dessa Corte levar à composição do gasto total de despesa com pessoal os valores correspondentes a contratações no bojo de terceirização de serviços com intuito de suprir postos de trabalho a serem executados nas instalações municipais (TC-2449/026/15 e TC-4247.989.18), circunstância que se observa no Executivo de Presidente Venceslau.

Demais disso, a transferência de atividades públicas a terceiros pode servir como tentativa de fuga ao limite de gastos laborais, a fim de trazer conforto fiscal à Administração. É dizer, ao proceder de forma imprecisa aos registros de valores na folha local, o Executivo maquiou sua real situação, afastando a aplicação regular das regras de austeridade previstas na Lei Fiscal.

É bem isso o que se observa nas contas em tela. A falha retro fez com que a despesa laboral se mantivesse artificialmente abaixo do limite prudencial, previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF (equivalente a **51,30%** da RCL), durante todo o exercício em

⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>





exame (assim como no último quadrimestre de 2018), dando margem à realização de atos vedados pelo mencionado dispositivo legal⁵ (evento 69.51, fl. 18).

Ainda no tocante aos ajustes realizados pela Fiscalização, destaque-se a inclusão de despesas com aportes ao RPPS, tendo em vista que tais recursos foram “*aplicados na execução orçamentária do RPPS, que consiste essencialmente em pagamento de benefícios já concedidos (ou pagamento de pessoal inativo)*” (evento 69.51, fls. 19/21).

Agrava a situação o fato de que esses ajustes têm sido feitos desde as contas de 2013⁶ (evento 69.51, fl. 21), o que, além de revelar pouca aderência da Administração às recomendações exaradas por este Tribunal de Contas, fere os princípios da evidenciação contábil e transparência (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964).

Repudia-se, também, as graves irregularidades nas **despesas a título de adiantamentos**, tais como: (i) ausência de legislação adequada que regule a matéria⁷, em inobservância ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988); (ii) prestações de contas realizadas muitos meses após expirar o prazo definido pela Circular Interna (30 dias); (iii) devolução de valores pagos em desacordo com o prazo legal estabelecido, podendo caracterizar operação de crédito aos responsáveis; e (iv) ausência de comprovante de devolução do saldo não utilizado (evento 69.51, fls. 24/28).

Sublinha-se que a realização das despesas pelo regime mencionado necessita de rigorosa atenção por parte da Administração, justamente por escaparem ao regime ordinário de gestão de numerários (arts. 68 e 69, Lei nº 4.320/1964), significando, na prática, que estão mais suscetíveis a desvios contrários ao interesse público.

⁵ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ TCs 1858/026/13, 331/026/14, 2423/026/15, 4327.989.16, 6805.989.16 e 4562.989.18.

⁷ As despesas sob regime de adiantamento estão sendo reguladas por uma Circular Interna emitida pelo Secretário Municipal de Finanças (evento 69.51, fl. 23).





Noutro norte, também maculam as contas em exame as **significativas alterações orçamentárias** promovidas pelo Município, no montante de R\$ 37.655.190,73, o que corresponde a 31,62% da despesa inicialmente fixada (evento 69.51, fls. 05/06), em um período no qual a inflação oficial se limitou a 4,31%⁸.

Nesse contexto, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964 não imponham expressamente limites percentuais às modificações, este Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que o redesenho 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.

Verificou-se, ainda, **abertura de créditos adicionais com respaldo em insuficiente excesso de arrecadação⁹ e inexistente superávit financeiro do exercício anterior¹⁰** (evento 69.51, fls. 07/08), conduta que ofende o disposto no art. 43, *caput*, da Lei nº 4.320/1964¹¹.

Por fim, contribui para a reprovação dos demonstrativos a **ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno**, que emitiu relatório sem ocorrências, apesar dos diversos desacertos mencionados neste parecer ministerial (evento 69.51, fls. 03/05).

A título de exemplo, os relatórios emitidos pelo setor atestaram a regularidade das prestações de contas das despesas realizadas sob regime de adiantamento (evento 69.51, fl. 04), embora, conforme mencionado alhures, a Fiscalização tenha apurado diversas falhas a respeito.

Destaca-se que a efetiva atuação do Sistema de Controle Interno poderia ter evitado grande parte das ocorrências detectadas pela Fiscalização, uma vez que permite ações

⁸ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-ampla.html?=&t=series-historicas>

⁹ Abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação (R\$ 21.109.526,88) superior efetivamente realizado (R\$13.893.091,91) (evento 69.51, fl. 07).

¹⁰ Em 2018, a Prefeitura apurou déficit financeiro de R\$ 216.884,14 (evento 69.51, fl. 08).

¹¹ A **abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.





preventivas, de correção e de aperfeiçoamento da gestão, conforme leciona o Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais editado por esta Corte de Contas¹²:

2.2. O CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno deve ser visto como importante aliado do administrador. Por meio dele, informações dos diversos setores da Administração são obtidas, de modo a identificar falhas, erros, fraudes ou riscos, o que permite ações preventivas, de correção e/ou de aperfeiçoamento da gestão.

É instrumento essencial de organização, pois oferece ao administrador a segurança e confiança para o cumprimento das responsabilidades assumidas no decorrer de todo o mandato, configurando importante aliado para o desenvolvimento de sua gestão.

A falta de adoção de procedimentos de controle implica em assumir riscos que poderão resultar na responsabilização do Ordenador por impropriedades que poderiam ter sido identificadas e regularizadas por meio da atuação do Controle Interno.

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

1. **Item A.1.1** – ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno, em desrespeito aos arts. 31 e 74 da Constituição Federal;
2. **Item B.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 31,62% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) e sua jurisprudência, bem como abertura de créditos adicionais sem esteio em excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior, em afronta ao que preleciona o art. 43, da Lei nº 4.320/1964;
3. **Item B.1.5** – descontrole na gestão da dívida judicial, com destaque para insuficiência no pagamento dos precatórios, em descumprimento da sistemática constitucional (REINCIDÊNCIA);
4. **Itens B.1.6.1 e B.1.6.2** – deficiência no controle dos pagamentos de encargos sociais, bem como inconsistências nos dados apresentados à Fiscalização;
5. **Item B.1.8.1** – incorreta contabilização de valores referentes à terceirização de mão de obra, em ofensa ao previsto no §1º, art. 18, da LRF, bem como aos princípios de transparência e evidenciação contábil, implicando artificial manutenção do gasto com pessoal abaixo do limite prudencial (parágrafo único, art. 22, LRF);
6. **Item B.1.8.1** – incorreta contabilização de valores referentes a aporte utilizado para pagamento de inativos (REINCIDÊNCIA); e
7. **Item B.3.1** – inúmeras impropriedades frente às despesas sujeitas ao regime de adiantamentos, na contramão da necessária transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.

¹² Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>. Publicado em 2021.





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.1.1 e 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);
2. **Itens B.1.6 e B.3.2** – adote medidas de sua alçada no intuito de solucionar os problemas enfrentados pelo Instituto de Previdência Municipal de Presidente Venceslau (IPREVEN), atendendo às regras da Lei Federal nº 9.717/1998; e
3. **Item B.1.9.1** – observe as normas vigentes quando da admissão de pessoal por tempo determinado, estabelecendo critérios classificatórios e eliminatórios nos certames.

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, 14 de outubro de 2021.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

/57/S

