



| | |
|--------------------------|--|
| Ref. Processo nº: | TC-2834.989.20-4 |
| Órgão: | Prefeitura Municipal de Ibirarema |
| Interessados: | Thiago Antônio Braganó, Prefeito à época |
| Matéria: | Contas Anuais de Prefeitura Municipal |
| Exercício: | 2020 |

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por seu Procurador que esta subscreve, respeitosamente discordando do parecer emitido sobre as contas anuais de 2020 da Prefeitura Municipal de Ibirarema, consubstanciado no acórdão do evento 229.1 do TC-2834.989.20-4, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 3º, inc. IV, da Lei Complementar Estadual 1.110/2010¹, e no art. 70, *caput*, da Lei Complementar Estadual 709/1993², interpor

PEDIDO DE REEXAME

E postular a juntada das inclusas razões recursais.

Requer, após recebido e autuado, seja este processado nos termos do art. 70, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 709/1993³ e dos artigos 162 e 163 do Regimento Interno⁴.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 01 de dezembro de 2022.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

¹ LCE 1.110/2010, art. 3º. Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

IV - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

² LCE 709/1993, art. 70. Do parecer prévio, emitido sobre as contas do Governador ou sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, somente caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo.

³ LCE 709/1993, art. 70, parágrafo único. O pedido a que se refere este artigo será apresentado ao Conselheiro Relator do feito e, após instruído na forma do Regimento Interno, será apreciado pelo Tribunal Pleno.

⁴ RITCESP, art. 162. Protocolado, o recurso será encaminhado ao Relator, que poderá indeferir *in limine* o pedido, se intempestivo ou nas hipóteses do art. 138 deste Regimento Interno.

Art. 163. O Relator, a seu critério, colherá a manifestação dos órgãos instrutivos e técnicos, submetendo o feito ao Tribunal Pleno, para apreciação.



RAZÕES RECURSAIS

[quando não indicado em contrário, as referências são de eventos do TC-2834.989.20-4]

DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE REEXAME.

Diga-se, de início, que os membros do Ministério Público possuem a prerrogativa de intimação pessoal assegurada pelo art. 41, inc. IV, da Lei 8.625/1993⁵, e pelo art. 224, inciso XI, da Lei Complementar Estadual 734/1993⁶, combinados com o art. 6º da Lei Complementar Estadual 1.110/2010⁷.

De todo modo, no presente caso, este membro do MPC dispensa a intimação pessoal e declara-se ciente do quanto julgado, eis que acompanhou de perto o deslinde do caso.

DO CABIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME.

O parecer prévio a prestação anual de contas da administração financeira de Município é passível de contestação pela via do Pedido de Reexame, nos termos do art. 70, *caput*, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁸ e do art. 159 do Regimento Interno⁹.

⁵ Lei 8.625/1993, art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

⁶ LCE 734/1993, art. 224. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras asseguradas pela Constituição e por outras leis:

XI - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através dos autos com vista;

⁷ LCE 1.110/2010, art. 6º. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, na forma do artigo 130 da Constituição Federal, as disposições referentes ao cargo de Procurador de Justiça previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado, pertinentes a subsídios, direitos, vedações, regime disciplinar e forma de investidura. (NR) [nova redação dada pela LCE 1.190/12]

⁸ LCE 709/1993, art. 70. Do parecer prévio, emitido sobre as contas do Governador ou sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, somente caberá pedido de reexame, que terão efeito suspensivo.

⁹ RITCESP, art. 159. Do parecer prévio emitido sobre as contas do Governador e da Administração Financeira Municipal, caberá somente pedido de reexame, formulado uma única vez e terá efeito suspensivo.



DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Das inúmeras irregularidades apontadas pela diligente Fiscalização (Unidade Regional de Marília - UR-04) relativas à prestação anual de contas pela Prefeitura Municipal de Ibirarema, exercício de 2020 (evento 65.37), destacam-se, como principais, os seguintes apontamentos:

1. **IEGM** – a maior parte dos indicadores setoriais se encontram nos mais baixos patamares do marcador (C e C+), sinalizando baixa efetividade as políticas públicas locais;
2. **Item A.1.1** – o Controle Interno ainda não havia sido regulamentado no exercício em apreço, nem elaborava relatórios periódicos quanto às atribuições previstas no art. 74 da CF (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item B.1.1** – apuração de *déficit* orçamentário sem lastro em *superávit* financeiro do exercício anterior;
4. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$ 23.366.034,50, equivalente a 93,95% da despesa inicialmente prevista, desfigurando completamente o orçamento previamente estabelecido, e revelando forte descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento (**REINCIDÊNCIA**);
5. **Item B.1.2** – reversão do *superávit* financeiro apurado no exercício anterior, que se converteu em um *déficit* de -R\$1.011.503,46 ao final de 2020;
6. **Item B.1.3** – ausência de liquidez ante a dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,43);
7. **Itens B.1.6 e B.1.6.1** – pagamento intempestivo de encargos sociais, ocasionando prejuízo ao erário em decorrência do acréscimo de juros e multas;
8. **Item B.1.9** – manutenção de cargos comissionados que não exigem a formação superior para a sua ocupação, afastando as características de direção, chefia ou assessoramento impostas pela Constituição Federal;
9. **Item B.1.11.1.1** – realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem a necessária disponibilidade de caixa para o seu adimplemento, em inobservância à determinação do art. 42 da LRF.

Diante do acima exposto, este Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas de 2020 da Prefeitura Municipal de Ibirarema (eventos 159.1 e 209.1).

Não obstante, a Segunda Câmara deste Tribunal de Contas emitiu parecer prévio **favorável** aos demonstrativos, sendo consignado no voto do Relator, Conselheiro Robson Marinho, o que segue quanto aos pontos ora de interesse recursal (evento 222.3):

*“A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Ibirarema** reúnem condições suficientes para sua aprovação em virtude das condições razoáveis encontradas pela fiscalização, dentro do contexto da pandemia, além dos esclarecimentos prestados pela Autoridade Responsável.*

Os demonstrativos do Executivo Municipal para o período indicavam uma previsão de receita de R\$ 23.360.000,00 frente a uma efetiva arrecadação de R\$ 34.292.522,26.

Registrou-se assim no exercício um excesso de arrecadação de R\$ 10.932.522,26, equivalente a 46,80% do inicialmente planejado, ocasionado sobretudo pelos repasses do governo federal para o combate à pandemia.

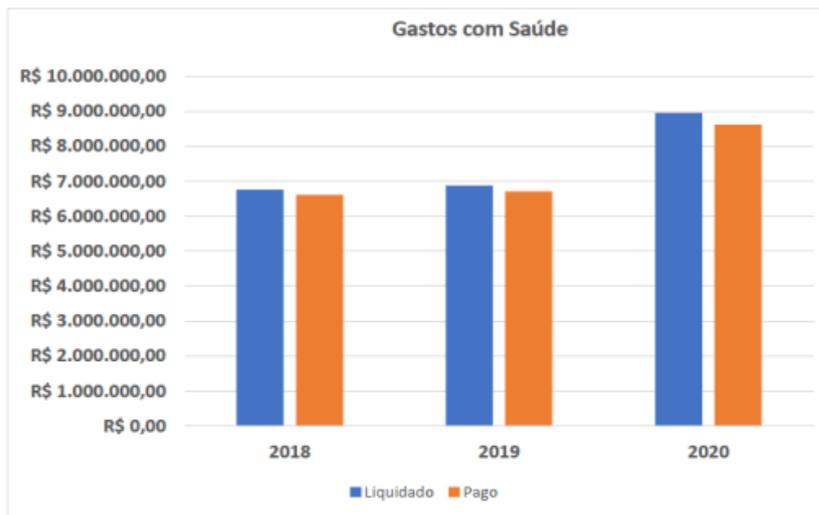
Com efeito, verificou-se que as receitas repassadas para o combate à pandemia da Covid-19 somaram R\$ 1.995.641,08.

Não obstante, entre 2019 e 2020, o total de despesas liquidadas na função saúde passaram de R\$ 6.876.194,26 para R\$ 8.949.085,34, ou seja, uma expansão de R\$ 2.072.891,08.



Analisando os totais pagos na saúde, os valores saíram de R\$ 6.703.992,40 para R\$ 8.610.785,19, o equivalente a uma ampliação dos gastos de R\$ 1.906.792,79, indicando o grau de severidade imposto pela pandemia.

Os dados estão expostos no gráfico a seguir:



Fonte: Sistema AUDESP.

Não vejo, portanto, elementos que sustentem que houve aplicação de recursos em áreas distintas à saúde, conforme havia apontado a instrução.

No ano, as contas do Executivo Municipal fecharam o exercício com um déficit orçamentário de R\$ 1.639.654,96. Não fosse a expansão das despesas com saúde, o déficit inclusive teria sido revertido. De todo modo, o resultado corresponde a 4,78% das receitas ou apenas 17,45 dias da arrecadação, o que é tolerado pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Não vejo, portanto, irregularidade na gestão fiscal que comprometa as contas, em face do difícil contexto imposto pela pandemia para os municípios brasileiros, principais gestores do atendimento básico de saúde.

(...)

A respeito do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, observo que houve aumento da indisponibilidade financeira de R\$ 163.358,46 em 30/04 para R\$ 1.072.930,61 em 31/12/2020.

Tal descompasso financeiro implicaria o descumprimento do referido artigo não fosse a decretação de estado de calamidade pública/emergência em razão da pandemia do COVID 19, devidamente reconhecido pela Assembleia Legislativa Estadual.

Acolho, portanto, posicionamento da ATJ nesse sentido, de sorte que ficam afastadas as vedações e sanções decorrentes da aplicação do art. 42 da LRF, nos termos do art. 65 do mesmo diploma legal.

Sobre as excessivas modificações do orçamento, considero relevável a falha em face da complexidade da gestão dos recursos financeiros no primeiro ano da pandemia.

De fato, todo o planejamento existente para o exercício teve que ser revisto em virtude dos gastos que surgiram para o enfrentamento da doença, assim como da imprevisibilidade das receitas, com a paralização da arrecadação de ISS-QN, a profunda recessão econômica e a volatilidade na transferência de recursos de outros entes federativos.

Por fim, os demais apontamentos da instrução são igualmente releváveis, inserindo-se recomendações específicas ao Chefe do Executivo ao término do voto, cujo atendimento deverá ser verificado na próxima fiscalização "in loco." (destaques no original)

E, no parecer prévio (evento 229.1), assim constou em resumo:

“EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. RESULTADO FISCAL. PLANEJAMENTO. ORÇAMENTO. DÉFICIT FISCAL RELEVADO. VALOR INFERIOR A UM MÊS DE ARRECAÇÃO. ELEVAÇÃO DOS GASTOS DE SAÚDE EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA. ART. 42 RELEVADO EM FUNÇÃO DE DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE. FAVORÁVEL” (destaques do MPC-SP)



Todavia, conforme este Ministério Público de Contrás demonstrará ao longo do presente pedido de reexame, tais falhas não deveriam ter sido relevadas pelo Controle Externo, devendo o parecer ser revertido em sede recursal.

FALHO PLANEJAMENTO NA ÁREA FISCAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO NÃO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. REVERSÃO SUPERÁVIT FINANCEIRO. MODIFICAÇÃO EXCESSIVA DO ORÇAMENTO.

Os resultados orçamentário e financeiro experimentados no exercício pelo Município evidenciam o ineficiente e falho planejamento na área da gestão fiscal, que acabou culminando no desequilíbrio das contas.

A começar pelo **déficit orçamentário** que, mesmo diante do excesso de arrecadação, superior em 46,80% (R\$ 10.932.522,26) do inicialmente previsto, alcançou a monta de R\$ 1.639.654,96, provocando reversão do resultado financeiro positivo observado ao final de 2019 para **déficit financeiro** de R\$ 1.011.503,46, o que demonstra que não houve um correto acompanhamento da execução orçamentária.

Ressalta-se que, não obstante a Administração ter sido alertada por 04 vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas (nos termos do art. 59, §1º, inc. I, da LRF), deixou de promover o contingenciamento de gastos não obrigatórios e adiáveis, como determina a Lei Fiscal, de modo a finalizar o exercício em situação de equilíbrio.

Embora o déficit orçamentário tenha sido equivalente a 17,45 dias da arrecadação, o que, em tese, poderia ser tolerado, conforme constou da decisão combatida (“*o resultado corresponde a 4,78% das receitas ou apenas 17,45 dias da arrecadação, o que é tolerado pela jurisprudência desta Corte de Contas*”), encontrava-se desprovido de suporte financeiro advindo do exercício anterior.

Nesse diapasão, consoante disposto no manual “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”¹⁰, o resultado da execução orçamentária (resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas) é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Isso porque é “*mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro*”.

¹⁰ Disponível para consulta em:
http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf, fls 26



A única situação, indicada no referido manual, em que um déficit orçamentário pode ser aceito como lícito, é aquela na qual ele se encontra integralmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, o que não se verifica nestes autos.

Destarte, foram, assim, ofendidos os princípios da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da LRF) e do equilíbrio (art. 1º, §1º, e art. 4º, inc. I, alínea “a”, da LRF e art. 48, da Lei 4.320/1964), pilares do direito financeiro municipal, os quais impõem ao gestor o dever de promover uma execução orçamentária prudente e cautelosa.

Ademais, em contradição ao que constou no julgado, de que “*não fosse a expansão das despesas com saúde, o déficit inclusive teria sido revertido*”, se desconsideradas as receitas e despesas vinculadas ao combate da pandemia da Covid-19, o déficit orçamentário saltaria de 4,78% para 9,54% das receitas realizadas, consoante se verifica no quadro abaixo:

| Receitas exercício (A) | Receitas vinculadas à Pandemia (B) | A-B | Déficit Orçamentário | % |
|------------------------|------------------------------------|-------------------|---|-------|
| R\$ 34.292.522,26 | R\$ 1.995.641,08 | R\$ 32.296.881,18 | R\$ 1.639.654,96 | 4,78% |
| Despesas exercício (C) | Despesas vinculadas à Pandemia (D) | C-D | Déficit Orçamentário desconsiderando as receitas e despesas vinculadas à Pandemia | % |
| R\$ 35.932.177,22 | R\$ 553.959,84 | R\$ 35.378.217,38 | R\$ 3.081.336,20 | 9,54% |

Inclusive, foi nesse sentido o entendimento esposado pela douta Assessoria Técnica-Jurídica (ATJ) em sua manifestação nos autos iniciais (evento 147.1, fls. 04):

*“Aliais, houve um **superávit entre as receitas** (R\$ 1.995.641,08) e **as despesas vinculadas ao combate à pandemia da Covid-19** (R\$ 553.959,84), não justificando os argumentos relativos aos efeitos da pandemia, lembrando que desconsiderando esses dados o resultado orçamentário seria ainda pior.”* (destaques do MPC)

O conjunto de resultados apresentados (orçamentário e financeiro deficitários) caminhou em direção totalmente diversa da gestão fiscal responsável, evidenciando que o Município andou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF.

A corroborar as falhas na seara da gestão fiscal, têm-se as **excessivas alterações no plano orçamentário**, correspondentes no exercício a **impressionantes 93,95%** da despesa inicialmente fixada, dissonante ao preconizado nos Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015, vez que a inflação oficial (IPCA) se limitou a 4,52%, revelando, mais uma vez, deficiência no planejamento e desfiguração do orçamento inicial, além de pôr em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo.

A despeito de atipicidade do exercício em comento, especificamente quanto ao impacto da pandemia da Covid-19, o que foi considerado pelo julgador (“*Sobre as excessivas modificações do orçamento, considero relevável a falha em face da complexidade da gestão*”



dos recursos financeiros no primeiro ano da pandemia”), não se pode admitir como aceitável que praticamente todo o orçamento previsto para as despesas do ente sofresse modificações, o que configura que as peças orçamentárias não passaram de meras peças de ficção, completamente dissociadas da realidade.

Ademais, destaca-se que o redesenho orçamentário não é fato inédito na municipalidade.

Nesse sentido, vale rememorar as advertências já expedidas à municipalidade nos pareceres emitidos por este Tribunal de Contas nos exercícios de **2013, 2014, 2015, 2018 e 2019**, no sentido de limitar as alterações ao índice inflacionário oficial, configurando o caráter reincidente da falha:

Contas de 2013 da Prefeitura de Ibirarema:

“Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicado SDG nº 29/201015)”(TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1780/026/13, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 17/11/2015, trânsito em julgado em 22/02/2016) (destaques MPC-SP) (nota de rodapé suprimida)

Contas de 2014 da Prefeitura de Ibirarema:

“Passível de serem relevadas, também, as elevadas alterações orçamentárias, diante da ausência de sério desajuste fiscal, conforme análise retro, sem prejuízo de severa advertência para que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.”(TCE/SP, 2ª Câmara, TC-253/026/14, Rel. Subs. Cons. Márcio Martins de Camargo, j. 29/11/2016, trânsito em julgado em 08/03/2017) (destaques MPC-SP)

Contas de 2015 da Prefeitura de Ibirarema:

“Quanto às alterações orçamentárias, foi consignado que atingiram 90,09% da despesa inicial fixada, extrapolando o elevado limite de 40% previsto na lei orçamentária municipal.

[...]

Assim advirto a Origem para que atente ao planejamento orçamentário e observe o limite estabelecido para alterações orçamentárias⁹, em linha com o disposto nos Comunicados SDG nº 29/10 (DOE de 19/08/10) e 18/15 (DOE de 29/04/15).”(TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2345/026/15, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 19/09/2017, trânsito em julgado em 30/01/2018) (destaques MPC-SP) (nota de rodapé suprimida)

Contas de 2018 da Prefeitura de Ibirarema:

“As alterações orçamentárias equivalentes a 49,86% da despesa inicialmente fixada, diante de tais resultados, não inquinaram os demonstrativos; contudo, cabe severa advertência à Origem para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, acompanhando a sua execução, bem como para que estabeleça certo limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices de inflação do período, conforme o disposto no Comunicado SDG nº 29/10”(TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4145.989.18-2, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 07/07/2021, trânsito em julgado em 23/10/2020) (destaques MPC-SP)

Contas de 2019 da Prefeitura de Ibirarema:

“As alterações realizadas no Orçamento alcançaram o total de R\$ 19.445.890,36, equivalente a 81,65% da despesa inicial fixada, não obstante a Lei Municipal nº 2.242, de 12-12-18, em seu artigo 4º, I, tenha autorizado a suplementação de dotações até o limite de 15% do orçamento das despesas, percentual que excede significativamente o índice de inflação registrado



no período, referência que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, deve limitar a expressão financeira das despesas não previstas originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo municipal.” (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-4486.989.19-7, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 08/06/2021, trânsito em julgado em 05/08/2021)

Como se vê, a mera expedição de advertência não provocou a mudança de agir do gestor, tendo sido a falha sistematicamente repetida na gestão pública local, o que revela o descuido reiterado da municipalidade na produção de suas peças de planejamento.

Nesse diapasão, insta consignar que o descumprimento a recomendações e advertências no tocante à excessiva movimentação orçamentária foi considerado como único e exclusivo motivo para a rejeição das contas de 2015 do Município de Salto Grande, conforme se verifica no excerto do voto abaixo transcrito:

“Não obstante as retro consignações, a prestação de contas do Prefeito de Salto Grande, relativas ao exercício de 2.015, encontra-se comprometida, sobretudo diante do reiterado desatendimento às recomendações e advertências deste Tribunal sobre as excessivas alterações orçamentárias.

[...]

Diante disso, e em face de contumaz desrespeito às ordens de correção expedidas por este Tribunal, acompanho a avaliação dos órgãos técnicos e considero que a aludida falha enseja desaprovação da matéria, pois consoante assinala o Ministério Público de Contas a ocorrência de alterações orçamentárias excessivas “indica a existência de falhas no processo de programação, devendo, portanto, ser combatida, uma vez que torna o dispêndio suscetível ao imediatismo, com prejuízo direto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade do uso dos recursos do Erário.” (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2437/026/15, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 18/07/2017, trânsito em julgado em 19/09/2017) (destaques do MPC-SP)

Desse modo, ante as irregularidades acima relatadas, não há como este Tribunal de Contas ser conivente com tamanha desídia e inércia do Administrador em corrigir os rumos de sua gestão, sendo imperativa a emissão de parecer prévio **desfavorável** sobre as contas anuais em exame.

PAGAMENTO INTEMPESTIVO DE ENCARGOS SOCIAIS

Constatou a Fiscalização o recolhimento dos encargos do INSS com atraso nas competências 03, 12 e 13/2020, ocasionando o pagamento de R\$ 25.432,34 de multas e juros; ademais, foram recolhidos com atraso os encargos do PASEP nas competências 03, 04 e 05/2020, ocasionando o pagamento de R\$ 9.124,62 de multas e juros (evento 67.37, fls. 15/16).

Sobre esta grave falha de gestão, com indevido gasto de recursos públicos, não houve manifestação expressa no parecer prévio, sendo apenas compreendida no seguinte parágrafo: “os demais apontamentos da instrução são igualmente releváveis, inserindo-se recomendações específicas ao Chefe do Executivo ao término do voto, cujo atendimento deverá ser verificado na próxima fiscalização in loco” (evento 222.3, fls. 11).

Todavia, não há como se relevar referida falha.



Isso porque o desarranjo possui força suficiente para comprometer os demonstrativos, vez que não somente desrespeita o princípio da anualidade (art. 165, III e §2º c/c. art. 167, I, ambos da CF/1988 e artigos 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964), como também influencia a consequente expansão do endividamento de longo prazo, afetando, assim, a futura agenda de programas governamentais.

Ademais, a inadimplência dos encargos sociais evidencia o descuido do administrador com a coisa pública, eis que o não recolhimento do montante no período devido gera a incidência de juros e multas, onerando indevidamente os cofres municipais, em ofensa direta aos princípios da eficiência e da economicidade (caput dos artigos 37 e 70 da CF).

Assim, verificada a ocorrência de **dano ao erário**, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros (que totalizaram R\$ 34.556,96) decorrentes da desídia no pagamento tempestivo de contribuições a que sabidamente o responsável estava obrigado, os demonstrativos em apreço não comportam aprovação.

Por oportuno, cumpre observar que a falha relativa ao recolhimento intempestivo dos encargos sociais foi motivo contributivo para a emissão de parecer prévio desfavorável às contas de **2016** do Município de Ibirarema, já tendo sido, naquela oportunidade, considerada como **reincidente**, veja-se:

“2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

No exercício de 2016 a Prefeitura de Ibirarema não recolheu ao Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS o valor relativo à competência do mês de maio, realizando parcelamento junto à Receita Federal em junho do mesmo ano.

Posteriormente, em 2017, aderiu ao REFIS previdenciário autorizado pela Medida Provisória nº 778/17, convertida na Lei nº 13.485/17, firmando acordo no valor de R\$163 mil, a ser pago em 163 parcelas mensais.

A Prefeitura também não recolheu o FGTS a partir do mês de julho de 2016. Em 2017, parcelou o débito de R\$270 mil junto à Caixa Econômica Federal em 60 pagamentos mensais.

A Fiscalização verificou, ainda, que já existia um parcelamento anterior junto ao INSS, firmado em 2013, em valor superior a R\$2 milhões, indicando reincidência no atraso de pagamento de encargos sociais. Destaco, ainda, que esta dívida não foi incluída no REFIS.

Segundo jurisprudência recente desta Corte, confissão de dívida com decorrente parcelamento, autorizado pela Lei Federal nº 13.485/17, afasta tal impropriedade. Porém, no contexto ora apresentado, inclui também a falta de recolhimento de encargos entre os motivos de emissão de parecer desfavorável, porque esta conduta é mais uma evidência do desequilíbrio fiscal da Prefeitura de Ibirarema, além de ser reincidente.

Saliento que a falta de repasses previdenciários no tempo oportuno distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento e onera orçamentos futuros. Cumpre, portanto, recomendar ao Executivo que recolha tempestivamente seus encargos sociais.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-3910.989.16-9, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 04/12/2018, trânsito em julgado em 21/03/2019) (destaques do MPC-SP)

Ainda, impende destacar que o não recolhimento dos encargos previdenciários é, por si só, causa determinante para emissão de parecer prévio desfavorável às Contas



Municipais, consoante previsto no já citado Manual de Procedimentos editado por este Tribunal de Contas¹¹.

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

As contas em exame também merecem ter o parecer prévio **desfavorável** devido ao não cumprimento da restrição imposta no art. 42 da LRF¹².

Isso porque, mesmo após sete alertas emitidos pelo Sistema AUDESP (nos termos do art. 59, §1º, inc. V, da LRF), o Executivo de Ibirarema, nos dois últimos quadrimestres, contraiu novas despesas sem que houvesse disponibilidade suficiente em caixa para a devida cobertura financeira, aumentando a iliquidez de R\$ 163.358,46 em 30/04/2020 para R\$ 1.072.930,61 em 31/12/2020.

Nesse ponto, o relator do feito, considerando a decretação de estado de calamidade pública, entendeu “*afastadas as vedações e sanções decorrentes da aplicação do art. 42 da LRF, nos termos do art. 65 do mesmo diploma legal*”.

Entretanto, tal invocação não se aplica no caso em concreto.

Assim preleciona a norma invocada:

Lei Complementar 101/200, art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

[...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

[...]

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (destaques do MPC-SP)

¹¹ Fls. 19;

3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL

Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:

1. Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério);

2. Não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB;

3. Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;

4. Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante;

5. Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;

6. Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;

7. Falta de repasse previdenciário;

8. Superação do limite da despesa de pessoal;

9. Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal 3

10. Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF) 4

11. Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties (destaque do MPC-SP) (notas de rodapés suprimidas)

¹² LRF, art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.



Como se vê, o disposto no art. 65, §1º, inc. II, da LRF, que, em tese, poderia amparar tal entendimento, vincula sua aplicação à condição de que *os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública, fato não plenamente evidenciado no presente feito.*

Do contrário.

As ações realizadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 custaram aos cofres de Ibirarema, no exercício de 2020, o montante de R\$ 553.959,84, enquanto as receitas destinadas para o mesmo fim somaram R\$ 1.995.641,08, ou seja, somente foram utilizados aproximadamente 28% dos recursos arrecadados para o enfrentamento da situação de calamidade pública.

Dessa forma, não tendo como atribuir o aumento da iliquidez a tal situação, resta prejudicado o afastamento da vedação prevista no art. 42 da LRF, conforme art. 65 do mesmo diploma legal.

DA REICIDÊNCIA DAS FALHAS.

Com o devido respeito, deve-se ter em mente que a **reincidência** é uma das características centrais a diferenciar esses demonstrativos e, portanto, ***a justificar um tratamento mais rigoroso***, senão vejamos.

Cabe lembrar que a recomendação/determinação não pode ser encarada como uma ingerência nos atos de gestão do jurisdicionado, pois o Tribunal, quando assim atua, apenas ressalta que certo normativo legal deve ser cumprido. A obediência aos normativos legais é ato vinculado e deve ser seguido por aqueles que gerem a coisa pública antes mesmo de qualquer atuação do Controle Externo. Portanto, ao descumprir uma recomendação/determinação do Tribunal, o jurisdicionado está também descumprindo a legislação à qual está sujeito.

Caso assim não entenda, este Tribunal de Contas arrisca que suas recomendações/determinações sejam meras palavras ao vento, possibilitando que falhas que afrontam textos legais se perpetuem no tempo.

Em tempos em que os recursos estatais são cada vez mais escassos e a sociedade clama por serviços públicos de maior qualidade, a inércia observada no presente caso não merece o beneplácito deste Tribunal de Contas.



As reiteradas falhas relativas à modificação excessiva do orçamento, pagamento intempestivo de encargos sociais e ausência de regulamentação do controle interno¹³, além de denotarem desrespeito aos normativos vigentes e descaso com o trabalho realizado por este Tribunal de Contas, revela como a desídia, quando não penalizada, gera um verdadeiro *risco moral*¹⁴, incentivando o jurisdicionado a não cumprir as recomendações e determinações deste Tribunal de Contas, porquanto passa a ter a certeza de que não terá suas contas rejeitadas.

Tal situação ganha contorno ainda mais crítico se sopesado que não houve mudança de gestão, ou seja, o Sr. Thiago Antônio Braganó figurou como chefe do Executivo do Município de Ibirarema nas gestões de 2013/2016 e 2017/2020, período em que foram expedidas as recomendações e advertências citadas nesta manifestação.

Nesse cenário de graves e recorrentes irregularidades apresentadas na gestão da Prefeitura Municipal de Ibirarema, deve a decisão ser reformada, com emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas do exercício de 2020.

DO PEDIDO RECURSAL

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer seja conhecido e provido o presente Pedido de Reexame, de modo a reformar o parecer prévio anteriormente emitido, a fim de que as contas da Prefeitura Municipal de Ibirarema, exercício de 2020, recebam o **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** por parte deste Tribunal de Contas, pelo que acima se arguiu.

¹³ Este Tribunal de Contas já instou repetidamente a Prefeitura Municipal de Ibirarema a regulamentar seu Sistema de Controle Interno, conforme restou consignado nos pareceres prévios referentes às contas de 2013, 2014, 2015 e 2016:

“Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

[...]

- d) Regule o Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por este E. Tribunal no Manual Básico – O Controle Interno do Município - Fevereiro de 2015.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1780/026/13, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 17/11/2015, trânsito em julgado em 22/02/2016)

“À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

[...]

- promover a regulamentação do Controle Interno, cumprindo os preceitos constitucionais e as orientações do Comunicado SDG nº 32/12.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-253/026/14, Rel. Subs. Cons. Márcio Martins de Camargo, j. 29/11/2016, trânsito em julgado em 08/03/2017)

“III - Há um grupo de apontamentos que também indicam a necessidade de recomendar-se à Administração para que proceda a correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Neste sentido, o sistema de Controle Interno deve ser regulamentado por lei, nos termos do art.31 da Constituição Federal, caput;” (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-2345/026/15, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 19/09/2017, trânsito em julgado em 30/01/2018)

“Assim, faz-se necessário recomendar a adoção de medidas pela Origem para criação do setor e regulamentação, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20123, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC 3910.989.16 9, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 04/12/2018, trânsito em julgado em 21/03/2019)

¹⁴ Risco Moral – quando o monitoramento imperfeito das ações de um indivíduo o induz a agir de modo desonesto ou indesejável.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

| |
|-------------------|
| Pedido de Reexame |
| Fl. 13 |

Por fim, considerando o art. 51 da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁵, pugna-se pela **notificação dos interessados** (Município e Thiago Antônio Braganó, Prefeito à época) para que, querendo, tenham a oportunidade de contra-arrazoar o presente Pedido de Reexame.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 01 de dezembro de 2022.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65

✚

¹⁵ LCE 709/1993, art. 51. Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado.