



Processo nº:	TC-4201/989/16
Prefeitura Municipal:	Lupércio
Prefeito(a):	João Ferreira Júnior
População estimada (01.07.2016):	4.561
Exercício:	2016
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 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

Verificando o processo e seus anexos, observa-se que a abordagem já empreendida pelos órgãos de instrução pode ser considerada apta para o exame da matéria, com a emissão do Parecer Prévio por este Tribunal de Contas.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

#### SÍNTESE DO APURADO

ITENS	
Resultado da execução orçamentária	<b>-10,23%</b>
Percentual de investimentos	16,60%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	<b>55,12%</b>
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	29,89%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	72,65%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	98,98%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
Percentual aplicado na Saúde	20,30%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	Prejudicado
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	Sim
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	<b>Não</b>
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	<b>Não</b>
Atendido o artigo 42, da LRF?	<b>Não</b>
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Consideram-se razões centrais à emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das Contas ora em exame: **i)** excesso de gasto com pessoal (evento 14.64, fl. 11/12); **ii)** excessivo repasse de verbas à Câmara Municipal (evento 14.64, fl. 25); **iii)** desequilíbrio da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (evento 14.64, fls. 5/8); **iv)** desatendimento ao art. 59 da Lei 4.320/64 e ao art. 42 da LC 101/2000, ambos referentes às restrições de último ano de mandato (evento 14.64, fl. 39 e fl. 41); e **v)** insuficiente pagamento de requisitórios de baixa monta (evento 14.64, fl. 21).

Ajustes promovidos pela Fiscalização nos gastos com quadro funcional inicialmente informados pela Prefeitura revelaram que não houve atendimento ao limite imposto pelo art. 20, III, “b”, da Lei Fiscal (LC 101/2000), nem ocorreu a adequada recondução prevista no art. 23 do mesmo normativo (evento 14.64, fls. 11/12). Desta forma, o Poder Executivo manteve-se ao longo dos três quadrimestres de 2016 acima do teto de gasto.

O desacerto, por si só, conforme previsto no Manual “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”, editado por esta Casa, bem como em pacífica jurisprudência (TC-2435/026/15, TC-0571/026/14 e TC-1888/026/12, dentre outros), é determinante ao juízo desfavorável.

Impende consignar, contudo, que, além do desrespeito às normas de finanças públicas, o Poder Executivo também revelou descaso com o trabalho pedagógico e de acompanhamento desta Casa, eis que foi alertado, ao longo de todo o ano, que seus gastos já se encontravam acima de 90% do limite imposto pela LRF (art. 59, §1º, II, da LRF), e nem assim promoveu as necessárias correções a fim de evitar o descontrole.

Ademais, o desacerto central que levou ao excesso de gastos, referente à inclusão de despesas com a Associação Comunitária de Lupércio, envolvendo o pagamento a profissionais de Saúde (na soma de R\$922.662,08) já havia sido discutido na análise dos demonstrativos de 2014 (TC-0284/026/14)<sup>1</sup> e de 2015 (TC-2376/026/15)<sup>2</sup>, ocasiões em que as Contas foram rejeitadas, sobretudo, pela mesma falha.

<sup>1</sup> Decisão com Trânsito em Julgado em 30/09/2014.

<sup>2</sup> Parecer Publicado no Diário Oficial em 20/01/2018.



Significa dizer que, apesar de já informado do posicionamento do Tribunal de Contas a respeito dos gastos com a referida entidade, não promoveu os ajustes necessários, acumulando série de exercícios acima do limite legal:

Exercício	2014	2015	2016		
	(TC-0284/026/14)	(TC-2376/026/15)	(evento 34.75, fls. 14/15)		
Quadrimestre	3º	3º	1º	2º	3º
% da RCL	54,24	63,49	66,20	61,65	55,12

Cumprе destacar, que os argumentos trazidos pela Origem em sua peça defensoria não divergem daqueles apresentados quando da apreciação das contas de 2015, “reiteramos que o ajuste em questão, não gerou e nem gerará qualquer vínculo empregatício entre as partes, ou seja, entre o Poder Executivo local e a ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE LUPÉRCIO, tendo em vista que tal situação jurídica em testilha não implica em subordinação funcional com o Executivo local”.

A Prefeitura reafirma, nesta oportunidade, que os serviços contratados objetivaram mero serviço “pronto e acabado” (evento 62, fl. 7/12). Tal construção defensoria, no entanto, já foi afastada por este E. Tribunal:

TC-2376/026/15:

*“De acordo com a instrução, a Prefeitura Municipal de Lupércio possui, em seu quadro de servidores permanentes (fls.350/353do Anexo II), 24 cargos efetivos de médico que se encontravam, contudo, vagos, valendo-se a Municipalidade da parceria com a Associação Comunitária de Lupércio para a prestação dos serviços básicos de saúde sob sua responsabilidade.*

*No exercício de 2015, foi repassado o montante de R\$1.173.874,46 através de subvenção à referida entidade, para manutenção do Programa de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde.*

*Em razão disso, entendeu a equipe de Marília que a prática configura substituição de servidores públicos, procedendo à inclusão dos valores de tais contratos na Despesa de Pessoal do Poder Executivo, a teor do disposto no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Em sua defesa, a Prefeitura impugnou os ajustes lançados pela fiscalização, aduzindo que a avença constitui mero vínculo civil, sem qualquer subordinação funcional com a Administração Pública, a qual buscou um serviço pronto e acabado.*

*Conquanto a assistência à saúde seja livre à iniciativa privada, o §1º do art. 199 da Constituição Federal disciplina que a participação de instituições privadas no sistema único de saúde se dará de forma complementar, mediante contrato de direito público ou convênio.*

*Além disso, o comando insculpido no inciso II do art. 37 da Lei Maior determina que as atividades finalísticas da Administração sejam desempenhadas por servidores efetivos,*



***privilegiando-se a regra de acesso aos cargos e empregos públicos pela via isonômica do concurso.***

*No caso concreto, a inexistência de cargos providos de Médico no Quadro de Pessoal da Municipalidade evidencia a opção em transferir a íntegra do atendimento de saúde local à iniciativa privada, em flagrante desprestígio ao concurso público e com desvirtuamento da complementaridade que deve pautar as ações da espécie, configurando substituição de servidores públicos.*

***Além disso, conforme já mencionei anteriormente neste voto, a Lei Federal nº 11.350/2006 proíbe taxativamente a terceirização de Agentes Comunitários e Agentes de Combate às Endemias, determinando a vinculação direta desses profissionais ao ente público contratante.***

*Assim, conforme atestado pela Assessoria Técnica, tal situação justifica a incidência do disposto no § 1º do art. 18 da Lei Fiscal, avalizando-se conseqüentemente os cálculos da fiscalização.*

***Anoto que a mesma inclusão já havia sido lançada contra a Despesa de Pessoal do exercício de 2014, tendo esta C. Primeira Câmara ratificado o procedimento e, inclusive, reprovado as contas da queleano em face da extrapolação do limite de despesa de pessoal:***

*(...) a Fiscalização apurou que a execução do objeto do ajuste de terceirização viabilizou, principalmente, a contratação de médicos e enfermeiros, entre outros, os quais procederam aos atendimentos na Unidade Básica de Saúde, utilizando-se da estrutura física e equipamentos da Municipalidade, sob o gerenciamento técnico e operacional da Secretaria da Saúde, cabendo à Entidade somente à gestão administrativa, financeira (pagamentos de funcionários) e o acompanhamento e formalização das contratações/demissões. Assim, restou comprovada a substituição de mão de obra indevida, inclusive com subordinação dos funcionários da Entidade em relação aos servidores municipais, uma vez que a execução dos serviços foi realizada em próprios municipais. (Processo TC-284/026/14. Parecer Prévio da 1ª Câmara, em sessão de 22/11/2016. Relator Conselheiro Renato Martins Costa)*

*Com isso, o Poder Executivo de Lupércio extrapolou, em todos os quadrimestres do exercício, o limite estabelecido pela alínea b do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando-se tais despesas em 63,49% da Receita Corrente Líquida no encerramento do ano sub examine.*

Corroborando a gestão irresponsável e irregular quanto aos dispositivos que procuram garantir gasto de pessoal balanceado e coerente com as receitas o desrespeito às vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF, eis que, mesmo tendo ultrapassado 95% do limite de despesa com tal rubrica (limite prudencial), durante todo o ano, a Prefeitura efetuou nomeação para cargo em comissão (evento 14.64, fl. 36) e desembolsou R\$370.339,58 em horas extras (evento 14.64, fl. 37/38), sem que estivesse em situação de exceção à sobredita regra.

A rigor, enquadrado no limite prudencial, caberia ao Gestor adotar medidas necessárias à readequação dos gastos, sobretudo buscando a elevação da RCL – mediante



ações com foco em resultados efetivos nos setores de tributação e recuperação da dívida ativa – bem como procurando a redução do quadro de comissionados e do pessoal não estável (art. 169, §3º, da CF/88).

Acerca da sobrejornada, cite-se crítica elaborada pela Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, ao apreciar as contas da Prefeitura de Itapirapuã Paulista (TC-2711/026/15), igualmente aplicável no caso das demonstrações em exame:

*“Ademais, no tocante ao pagamento de horas extras, do ponto de vista da gestão responsável deveriam ter sido sopesadas as questões que dizem respeito ao valor mais elevado do horário extraordinário em relação à hora regular; bem como, que a realização da sobrejornada é prejudicial ao interesse público primário, na medida em que prejudica a saúde do trabalhador e reduz a qualidade dos serviços prestados à coletividade”.*

Soma-se ao juízo desfavorável o desrespeito ao limite de transferência à Câmara de Vereadores, eis que o Poder Executivo destinou à Edilidade 7,03% da receita tributária ampliada apurada no exercício anterior, inobservando o teto constitucional de 7% (art. 29-A)<sup>3</sup> (evento 14.64, fl. 25), irregularidade que, em tese, configura crime de responsabilidade do Prefeito Municipal (art. 29-A, §2º, I)<sup>4</sup>.

A Carta Magna, em seu art. 29-A, I, é taxativa, limitando a 7% o referido repasse (para Municípios com população de até 100.000), sem prever qualquer margem passível de relevação. E é dessa mesma forma que entende este E. Tribunal de Contas, conforme previsto no Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos<sup>5</sup>” (fls. 28/29), bem como em diversos precedentes, tal como o a seguir transcrito:

**TC-2616/026/10<sup>6</sup>** - *A Senhora Chefe do Executivo não conseguiu demonstrar ter cumprido determinações constitucionais. Como evidenciado no Parecer e novamente constatado pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas, houve infringência ao inciso I do art.29-A, da Constituição Federal, com*

<sup>3</sup> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

<sup>4</sup> Art. 29-A §2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal\\_0.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf)

### 3.5. REPASSEE EXCESSIVO Á CÂMARA DOS VEREADORES

“Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição (§2º do art. 29-A da Lei Maior). **É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável à conta do Prefeito.**

Também, o Presidente da Câmara tem seu balanço rejeitado, posto que autorizou despesa superior ao freio constitucional. E não se alegue que a Prefeitura limitou-se a transferir o tanto previsto na lei orçamentária; é assim porque o orçamento camarário tem rígido limite, conhecido logo no início de cada exercício, porquanto baseado na receita do ano anterior.” (g.n.)

<sup>6</sup> Decisão com trânsito em Julgado em 02/07/2013.



redação dada pela Emenda Constitucional n. 58, de 2009.

*Trata-se de irregularidade grave capaz de resultar em Parecer pela rejeição das contas. Efetuar repasse (7,08%) que supere o limite definido no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal (7,00%) é tipificado como crime de responsabilidade, cometido, in casu, pela Prefeita Municipal, consoante art. 29-A, § 2º, da CF.*

*Diante do exposto, acolho as unânimes manifestações do MPC e SDG e voto pelo não provimento do pedido de reexame, mantendo-se o Parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura de CAMPOS NOVOS PAULISTA referentes ao exercício de 2010.*

Ademais, os resultados observados sob a perspectiva da execução orçamentária, financeira e patrimonial revelam nítido descaso do Poder Executivo com a coisa pública. Isso porque houve intensificação do déficit orçamentário, apuração de antes inexistentes déficit financeiro e resultado econômico negativo, bem como aumento da dívida de curto prazo (evento 14.64, fls. 5/8), em descompasso com os princípios do equilíbrio (art. 1º, §1º, e art. 4º, I, “a”, da LRF e art. 48, da Lei 4.320/64) e da responsabilidade fiscal (§1º, art. 1º, da LRF),

A gestão de 2016, portanto, ao invés de corrigir e/ou evitar desacertos vistos no ano anterior, exacerbou índices negativos, criou novos déficits e acumulou mais dívida, situação que deverá ser enfrentados pela próxima administração, em prejuízo do desenvolvimento dinâmico da respectiva agenda política:

<u>Indicador:</u>	<b>2015</b> (TC-2376/026/15, fls. 13/16)	<b>2016</b>
Déficit Orçamentário	-3,28% -R\$534.657,68	-10,23% -R\$1.644.229,55
Resultado Financeiro	R\$295.880,12	-R\$1.147.770,48
Saldo da Dívida de Curto prazo	R\$1.888.187,89	R\$2.776.481,15
Índice de liquidez Imediata (Curto Prazo)	1,15	0,57
Resultado Econômico	R\$1.146.352,73	-R\$475.814,63
Percentual da RCL destinado ao gasto com pessoal no 3º quadrimestre do ano	53,49	55,12

Nesse contexto, cabe série de críticas ao precário planejamento e execução do orçamento, eis que ocorreu déficit arrecadatório, de 15,37% (evento 14.64, fl. 5), bem como nítido redesenho orçamentário, haja vista abertura de créditos adicionais da ordem de 24,63% da despesa inicialmente fixada (evento 14.64, fl. 6), em afronta às orientações desta Corte (COMUNICADO SDG nº 29/2010)<sup>7</sup>, no sentido limitar as modificações à inflação esperada para o exercício.

<sup>7</sup> 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.



Quanto à dívida de curto prazo, modalidade que mais pesa nas finanças públicas, preocupa a situação dos restos a pagar processados (grupo de exigibilidade imediata), eis que atualmente corresponde a 63,16%<sup>8</sup> do total do endividamento, situação com efeito prático de prejudicar a administração seguinte, que deverá promover rígido controle fiscal a fim de quitar tais compromissos.

Apesar de todos os apontamentos cometidos, a Prefeitura foi alertada por este E. Tribunal de Contas (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF) por cinco vezes ao longo do ano, a respeito do descompasso entre receitas e despesas, e nem assim conteve o gasto não obrigatório e adiável (evento 14.64, fl. 6). A inércia configura, em tese, infração administrativa, conforme art. 5º, III, da Lei 10.028/00<sup>9</sup>.

No mais, houve diversas infrações aos dispositivos da Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/64), como a abertura de créditos adicionais com base em inexistente excesso de arrecadação (art. 43, da Lei 4.320/64)<sup>10</sup> (evento 14.64, fl. 6), bem assim desatendimento ao art. 59 do referido diploma legal (vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente) (evento 14.64, fl. 41).

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

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.

[...]  
8

	Saldo do Período Anterior	Saldo para o Período Seguinte
Restos a pagar processados	R\$ 1.092.494,59	R\$ 1.753.533,49
Restos a pagar não processados	R\$ 46.223,81	R\$ 720.334,74
Total	R\$ 1.888.187,89	R\$ 2.776.481,15

<sup>9</sup> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I- deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II- propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV- deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

<sup>10</sup> 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.



Neste último caso, conforme apurado pela Fiscalização, o Poder Executivo empenhou R\$2.066.460,83 no último mês de mandato, superando um duodécimo da despesa prevista no orçamento (duodécimo da despesa final prevista: R\$1.817.998,69).

No mesmo sentido do entendimento firmado em Pareceres previamente proferidos por este E. Tribunal (TC-1738/026/12<sup>11</sup>, TC-1456/026/12<sup>12</sup>, TC-1797/026/12<sup>13</sup>, TC-1632/026/12<sup>14</sup> e TC-1976/026/12<sup>15</sup>, dentre outros), o desacerto é causa determinante ao juízo desfavorável. Tal ocorrência, ainda, é arrolada no art. 1º, inc. V, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, como crime de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, confirmando a gravidade do desacerto (especialmente ante o disposto no art. 59, §4º, da Lei nº 4.320/64<sup>16</sup>):

*Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:  
[...]*

*V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;*

Ainda no tocante às restrições de último ano de mandato, a Fiscalização apurou que a municipalidade contraiu obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres sem a

<sup>11</sup> **TC-1738/026/12** – Prefeitura Municipal de Jujutiba (Decisão com Trânsito em Julgado em 13/11/2014):  
“AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE JUJUTIBA, relativas ao exercício de 2012, apresentaram-se com **falhas que comprometem os atos em exame**, agravadas pela ausência de defesa, destaco dentre elas:

VI – O Município violou a vedação empenhando a mais do que um duodécimo da despesa no orçamento, **contrariando o art. 59, §1º da Lei nº 4.320/64;**” (g.n.)

<sup>12</sup> **TC-1456/026/12** – Prefeitura Municipal de Narendiba (Acórdão Publicado no Diário Oficial em 29/10/2014):

“No entanto, as contas ora examinadas merecem a **desaprovação**.

[...]

Consigne-se também a **inobservância do artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64**, não podendo ser aceita a justificativa de que houve pagamento do 13º salário, por se tratar de despesa previsível.” (g.n.)

<sup>13</sup> **TC-1797/026/12** – Prefeitura Municipal de Ribeira (Decisão com Trânsito em Julgado em 18/09/2014.):

“Não obstante os aspectos positivos, **a gestão merece ser desaprovada**.

[...]

O Município também empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no orçamento, **contrariando o artigo 59, § 1º, da Lei Federal n.º 4.320, de 1964.**” (g.n.)

<sup>14</sup> **TC-1632/026/12** – Prefeitura Municipal de Sebastianópolis do Sul (Parecer Publicado no Diário Oficial em 10/09/2014..

Entendimento confirmado em fase de reexame, conforme Decisão com Trânsito em Julgado em 14/12/2015):

“2.8.3. Colabora, também, para a emissão de **parecer desfavorável** o empenho de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento, no último mês do mandato do Prefeito, em patente **ofensa ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64**.

[...]

2.9. Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de **Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SEBASTIANÓPOLIS DO SUL, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.” (g.n.)

<sup>15</sup> Parecer Publicado no Diário Oficial em 28/10/2014.

<sup>16</sup> Art. 59. [...]

§4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.



imprescindível cobertura monetária (evento 14.64, fl. 39), em ofensa ao art. 42 da LRF. O desacerto, ademais, é passível de enquadramento no artigo 359-C do Código Penal<sup>17</sup>.

A sobredita violação é um dos grandes motivos para a rejeição das contas dos Prefeitos, conforme, inclusive, expressa previsão do manual editado por esta E. Corte<sup>18</sup>:

*“[...] no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.*

*Descumprir tal norma remete o gestor ao art. 359-C do Código Penal. **Motivo suficiente para o Tribunal de Contas rejeitar as Contas que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revelem crescimento da despesa líquida a pagar (débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa).***

*Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.”* (g.n.)

Semelhante entendimento foi adotado nas decisões proferidas nos autos do TC-1690/026/08<sup>19</sup>, TC-1960/026/08<sup>20</sup>, TC-1878/026/12<sup>21</sup> e TC-2089/026/12<sup>22</sup>.

A dívida judicial também se encontra em situação desfavorável, haja vista o insuficiente pagamento dos requisitórios de baixa monta (evento 14.64, fl. 21). Conforme apurou o setor de Fiscalização, a situação do respectivo item foi a seguinte:

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2015	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	49.583,17
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	15.910,03
Saldo para o exercício seguinte	<b>33.673,14</b>

O desacerto deve ser tomado como motivo central à emissão do parecer prévio desfavorável. Relevar sobredita falha significaria abrir perigoso precedente, dando espaço para que as demais Prefeituras jurisdicionadas por esta E. Corte de Contas promovam o mesmo expediente sem qualquer preocupação quanto a uma possível repreensão. Ao mesmo tempo, teria o efeito de igualar a atuação de chefes do Poder Executivo que não quitam seu passivo judicial adequadamente daqueles que assim o fazem, configurando clara injustiça.

<sup>17</sup> **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

<sup>18</sup> Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.53. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.

<sup>19</sup> TC-1690/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Sabino, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/01/2011.

<sup>20</sup> TC-1960/026/08, contas de 2008 da Prefeitura de Cunha, Decisão com Trânsito em Julgado em 25/07/2011.

<sup>21</sup> TC-1878/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Colina, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/05/2014.

<sup>22</sup> TC-2089/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Trabiju, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/04/2016.



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 trechos extraídos dos seguintes pareceres:

**TC-2267/026/15<sup>23</sup>** – Prefeitura Municipal de Sumaré – Contas de 2015

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

[...]

*Agrega-se a essas questões o não pagamento integral dos requisitos 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.” (g.n.)*

**TC-0257/026/14<sup>24</sup>** – Prefeitura Municipal de Indiana – Contas de 2014

[...]

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

*A Fiscalização verificou que o total dos requisitos 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 inquinare as contas do Poder Executivo Municipal.*

[..]” (g.n.)

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

1. **Item B.1.1** – déficit orçamentário, de 10,23%, não amparado integralmente por superávit financeiro do exercício;
2. **Item B.1.1** – excessivo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 24,63% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicado SDG nº 29/2010 e Comunicado SDG nº 32/2015);
3. **Item B.1.2** – apuração de antes inexistente déficit financeiro, de R\$1.147.770,48;
4. **Item B.1.3** – falta de liquidez frente à dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,57), com restos a pagar processados correspondendo a 63,16% de tal endividamento;
5. **Item B.2.2** – excesso reincidente de despesa com pessoal (55,12% no terceiro quadrimestre do ano), em afronta ao estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF;
6. **Item B.2.2** – inexistência de adequada recondução do excesso de despesa com pessoal, conforme regra do art. 23, da LRF, configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, IV, Lei 10.028/00);
7. **Item B.4.1.1** – insuficiente pagamento dos requisitos de baixa monta;

<sup>23</sup> Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018.

<sup>24</sup> Entendimento confirmado em fase de Reexame, conforme decisão com Trânsito em Julgado em 10/05/2017.



8. **Item B.7** – repasse excessivo à Câmara dos Vereadores, em ofensa ao art. 29-A da Constituição Federal.
9. **Item D.3.1** – nomeação de servidor para cargo em comissão, mesmo estando sob as vedações impostas no parágrafo único, IV, art. 22, da LRF;
10. **Item D.3.4** – desembolsos a título de horas extras, apesar de enquadrado nas vedações do parágrafo único do art. 22, V, da LRF, irregularidade que configura crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D);
11. **Item E.1.1** – despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da LRF;
12. **Item E.3** – realização de empenho, no último mês de mandato, em montante superior a um duodécimo da despesa prevista, em afronta ao art. 59, §1º, da Lei 4.320/64.

Ademais, impende que a Administração adote as 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** – institua Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei 12.305/2010;
2. **Item A.2** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, desde a designação de apenas servidores efetivos para o Setor, até a elaboração periódica de relatórios, disponibilizando-os à fiscalização deste Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
3. **Item A.3** – garanta integral atendimento à Lei de Transparência;
4. **Item B.3.1** – garanta cumprimento integral das atribuições pelo Conselho de Acompanhamento do FUNDEB;
5. **Item B.3.3.4** – movimento em conta vinculada a receita de royalties, de modo a evitar a falta de comprovação da adequada aplicação na finalidade a que se destinam os recursos, em respeito ao art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal;
6. **Item B.5.3.1** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
7. **Item B.5.3.2** – adote mecanismo eficiente para controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustíveis;
8. **Item B.6** – aprimore o controle do almoxarifado e da gestão dos bens patrimoniais, em atenção aos artigos 94 e 95 da Lei 4.320/1964;
9. **Item B.8** – observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas da autoridade competente, nos termos do art. 5º da Lei de Licitações;
10. **Item C.1** – assegure adequada classificação de despesas informadas ao Sistema Audesp.

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 709/93.

Pugna-se, ainda, pela aplicação de multa ao gestor, equivalente a 30% de seus vencimentos anuais, com respaldo na Lei 10.028/2000, art. 5º, III e IV, e §1º, haja vista o cometimento de infração administrativa contras as leis de finanças públicas<sup>25</sup>, eis que não houve ordenação de medidas para recondução do montante de despesa total de pessoal ao limite estabelecido na LRF.

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.

São Paulo, 13 de abril de 2018.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES  
Procuradora do Ministério Público de Contas

/VKN/S

---

<sup>25</sup> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.