



Processo nº:	TC-3904/989/16
Prefeitura Municipal:	Guariba
Prefeito(a):	Francisco Dias Maçano Junior
População estimada (01.07.2016):	38.861
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	2,70%
Percentual de investimentos	8,20%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	48,26%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	25,61%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	71,33%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	100%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	PREJUDICADO
Percentual aplicado na Saúde	27,33%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
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?	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.



A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 57), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Inicialmente, no que concerne à situação fiscal, verificou-se expressivo percentual de alterações orçamentárias (via abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições), correspondente a 30,04% (ou R\$27.304.049,56) da despesa inicialmente fixada (evento 26.44, fl. 22).

Cabe mencionar que o desacerto, além de desrespeitar as orientações desta Corte de Contas (Comunicado SDG nº 32/2015)¹, já figurou em exercícios pretéritos, como em 2015 (TC-2532/026/15), quando o Município atingiu o percentual de 38,05%, e em 2014 (TC-0440/026/14), ocasião em que as alterações corresponderam a 55,17%, tendo sido a Prefeitura alertada por este Tribunal em ambas as oportunidades.

Na apreciação das contas da Prefeitura de Salto Grande (TC-2437/026/15), este Tribunal manifestou-se pelo juízo desfavorável frente às reiteradas e excessivas mudanças orçamentárias, eis que tal prática *“indica a existência de falha no processo de programação, devendo, portanto, ser combatida, uma vez que torna o dispêndio suscetível ao imediatismo, com prejuízo direito ao grau de eficiência, eficácia e economicidade do uso dos recursos do Erário”*.

Outra irregularidade não menos relevante trata-se do descumprimento das vedações relativas ao último ano de mandato do Prefeito, uma vez que, conforme aponta a Fiscalização (evento 26.44, fl. 25), o Município empenhou no último mês do mandato a quantia de R\$10.494.484,68, valor acima de 1/12 da despesa prevista para o exercício, contrariando o disposto no art. 59, §1º, da Lei nº 4.320/64².

Sobre o tema, cabe citar a abalizada posição de TOLEDO Jr.:

“A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais do que o duodécimo da despesa prevista. (...)

¹ COMUNICADO SDG nº 32/2015:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a **evitar demasiadas modificações durante sua execução**, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.

² Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.



Argumentam alguns que não foi recepcionado pela Carta de 1988 o transcrito § 1º, conquanto hoje a posse dos Prefeitos acontece em 1º de janeiro e, não, como antes era, em março.

Dizem outros que tal regra foi derrocada por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este abrange a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato e, não, como é na sobredita regra, apenas o último mês da gestão.

De nossa parte, acreditamos que uma norma não invalida a outra.

*De fato, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados entre maio e dezembro do último ano de mandato. Já, o § 1º do art. 59 da Lei 4.320 funda-se no cenário orçamentário; impede que o Prefeito empenhe, em dezembro do ano de eleição, mais do que o duodécimo da despesa prevista em orçamento e nos seus créditos adicionais.” (TOLEDO Jr., Flávio C. de. *As Despesas Proibidas em Ano Eleitoral*, Boletim de Direito Municipal – BDM, n. 10, v. 28, outubro de 2012, p.708)*

A vedação trazida pelo citado dispositivo legal tem por escopo impedir que o gestor municipal, no último mês do mandato, mesmo que existam recursos financeiros para tal (à luz do art. 42 da LRF), assuma compromissos e promova empenhos em volume incompatível com a evolução dos gastos do exercício.

A previsão legal em referência não foi revogada e visa evitar que se afete a qualidade das despesas realizadas, principalmente aquelas que não se revelam necessárias, com empenhamentos açodados “no apagar das luzes” apenas para formalmente executar toda a verba orçamentária do exercício.

A gravidade desta conduta é tamanha que pode ser enquadrada no delito penal previsto no art. 1º, inc. V, do Decreto-Lei 201/67³ (especialmente ante o disposto no art. 59, §4º, da Lei nº 4.320/64⁴).

Ademais, de acordo com o Manual “*Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*”⁵, editado por este Tribunal, resta válida a referida regra da Lei 4.320:

³ 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;

⁴ 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.

⁵ Disponível em:

http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf (p. 65).



4.3 Vedação da Lei 4.320/64

A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais de um duodécimo da despesa prevista. É o que determina o § 1º do art. 59:

“Artigo 59 – O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos orçamentários.

§ 1º – Ressalvado o disposto no art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês de mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”.

Tem-se argumentado que tal regra foi abolida por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este restringe a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato, o que alcança o último mês da gestão.

De outra parte, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados e liquidados entre maio e dezembro do último ano de gestão. Já, a norma transcrita ampara-se no cenário orçamentário; impede que o Prefeito empenhe, em dezembro do ano de eleição, mais de um duodécimo da despesa orçamentariamente prevista.

Considerando que empenhar não é o mesmo que liquidar ou pagar, sob tal raciocínio, resta válida a sobredita regra da Lei 4.320.

Também compromete o equilíbrio dos demonstrativos aqui analisados o expressivo aumento no estoque da Dívida Ativa, de 154,54%, com alta de 41,42% no saldo de Provisão para Perdas (evento 26.44, fl. 22). Esforços no sentido de recuperar os créditos devidos por terceiros à Fazenda Pública é medida imprescindível para o adequado cumprimento da LRF (art. 11)⁶, no que se refere à efetiva arrecadação de todos os tributos.

Quanto ao tema, cabe acrescentar que o desacerto foi objeto de determinação nas contas de 2015 (TC-2532/026/15), nos seguintes termos:

“O relatório da fiscalização indicou uma elevada provisão de perdas de dívida ativa, R\$ 12.560.580,19, que representa 86,53% do estoque total.

Em suas razões de defesa a Prefeitura sustentou que aplicou as diretrizes do Manual da Dívida Ativa editada por este Tribunal de Contas para atualização do estoque e contabilização do provisionamento das perdas.

Enfatizou ainda, em síntese, que não é possível cobrar mais eficiência visto que o índice de desemprego está alto e a população não possui recursos para sobrevivência

⁶ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.



(fls.143/144).

Com efeito, é notória a crise econômica que atinge o país, acompanhada de alto desemprego. Todavia, esse cenário não permite que o Executivo abra mão da arrecadação de receitas e da cobrança da dívida ativa, sob o risco de incidir na prática de renúncia irregular de receitas.

Ressaltando que a renúncia de receitas possui regramento constitucional definido no art. 165, § 6º da Constituição Federal e no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem a demonstração do impacto regionalizado do efeito na Lei Orçamentária, e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, respectivamente.

Dessa forma, a concessão de benefícios tributários de qualquer natureza não está inserida no rol de decisões discricionárias do administrador. Deve ser concedida através de mecanismos legais apropriados, que definam critérios objetivos e demonstre o impacto da medida, e, sempre, autorizada previamente pelo Poder Legislativo, em observâncias aos princípios da legalidade e da isonomia.

Demais disso, alerta a Origem que a cobrança regular da dívida ativa, além de medida de preservação do erário, pode se tornar uma importante fonte de receitas para o Município, sobretudo em um cenário de crise econômica e diminuição de repasses e transferências constitucionais.

Ante o exposto, tendo em vista não haver notícias nos autos de permissivo legal nesse sentido, deverá a Origem revisar a provisão de perdas da dívida ativa, e adotar medidas efetivas para seu recebimento, incluindo a utilização de mecanismos judiciais e extrajudiciais, medida que fica desde já determinada.”

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

1. **Item 14.2** – alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$27.304.049,56, equivalente a 30,04% da despesa inicialmente prevista, revelando forte descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento (REINCIDÊNCIA);
2. **Item 15.3** – empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item 3.1.1** – observe o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do ensino a cargo da Prefeitura;



2. **Item 3.1.2** – observe atentamente à legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes;
3. **Item 3.1.2 e Item 3.2.2** - promova o saneamento das falhas em relação à fiscalização operacional da Rede Pública Municipal de Saúde e de Ensino;
4. **Item 3.2.1** – institua o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, em conformidade com a Lei 8.142/90;
5. **Item 7** – aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que a LDO estabeleça de forma objetiva, os indicadores de metas físicas por ação de governo;
6. **Item 14.1** – aprimore seu sistema de cobrança da Dívida Ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, sob o risco de, assim não procedendo, configurar negligência na arrecadação de tributos, sujeitando o Gestor Municipal ao disposto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/1992;
7. **Item 16.1 e Item 16.2** – sane as falhas apontadas pela Fiscalização Ordenada.

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.

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, 04 de dezembro de 2017.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

CND/S