

Processo nº: TC-7343.989.20
Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo
Prefeito (a): Orlando Morando Junior
População estimada: 849.874
Porte do Município¹: Grande
Receita Corrente Líquida (RCL)²: R\$ 4.262.423.598,13
Exercício: 2021
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	Irregular
Houve adesão ao Programa de Transparência Fiscal da Lei Complementar Federal nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	2,47%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	6,78%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
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?	Sim
Relação da situação do RPPS com as contas do Ente	Desfavorável
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	45,24%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim
ENSINO - Aplicação na Educação – artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,06%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	95,82%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 56.261, fl. 02.



ENSINO – Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Não
ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	76,74%
SAÚDE – Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,89%

Preliminarmente, ressalte-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 20.51 (1º Quadrimestre) e 33.58 (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.

A despeito das conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 97), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Compromete os presentes demonstrativos a **deficiente aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB**. Isso porque a valoração empreendida pela inspeção (evento 56.261, fls. 149/151 e 154/156), ratificada pela Assessoria Técnica de Cálculos (evento 97.1), assinala que no exercício em exame o Município aplicou **99,37% dos recursos do FUNDEB**, na proporção de 95,82% até 31/12/2021 e 3,55% no primeiro quadrimestre de 2022, resultando na deficiência de 0,63% (R\$ 2.873.434,48).

Conforme Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas³, “É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável descumprir o disposto no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, deixando de utilizar todos os recursos do FUNDEB, no exercício financeiro em que forem creditados, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, facultando-se, desde que

³ Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



empregado o percentual mínimo de 90%, a aplicação do restante no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente” - OI-MPC/SP nº 02.12.

A respeito do percentual não aplicado, com a devida vênia ao entendimento da ATJ-CAL (evento 97.1, fl. 54), no entender do *Parquet* de Contas, a ocorrência de insuficiência de pequena monta não é capaz de afastar a falha, até porque a mesma irregularidade já foi excepcionalmente relevada na apreciação dos demonstrativos de 2020 (TC-3360.989.20), de modo que tal reiteração não merece o beneplácito dessa Corte de Contas.

Some-se a isso o diagnóstico de que a Prefeitura efetuou recolhimento em atraso de competências do INSS e FGTS, onerando os cofres públicos com **pagamento de multas/juros no valor de R\$ 8.163,05** (evento 56.261, fl. 73, e evento 56.46). A esse respeito, o posicionamento do Ministério Público de Contas sobre o tema encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.04⁴.

No que tange aos **recursos humanos**, merece destaque a nomeação para cargos em comissão de 32 servidores sem ensino superior (evento 56.261, fls. 94/96), na contramão do que dispõe o Comunicado nº 32/2015 e a despeito de determinação nas contas de 2017 para que a Prefeitura exigisse formação compatível com as funções desempenhadas (TC-6914.989.16 – trânsito em julgado em 21/01/2020).

Ainda nessa seara, a Fiscalização assinalou o pagamento excessivo e habitual de horas extras, no valor total de R\$ 6.570.342,09, diante das evidências de que os registros de sobrejornada ocorreram por longos períodos de forma injustificada, situação agravada pela inexistência de controles mecanizados de frequência (evento 56.261, fls. 96/102).

Garantido o contraditório, a defesa argumenta, em suma, que a contratação de horas extras nos exercícios 2020 e 2021 se deu em razão das vedações impostas pela Lei Complementar 173/2020, que proibiu a admissão ou contratação de pessoal até 31/12/2021 (evento 75.1, fls. 171/172).

⁴ OI-MPC/SP nº 02.04: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a ausência de recolhimento tempestivo dos encargos sociais, uma vez que a insuficiência ou o atraso dos pagamentos aumenta a dívida municipal, onera os cofres públicos e implica sanções aos municípios, razão pela qual parcelamentos, ainda que iniciados no próprio exercício, não solvem o desacerto.

As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no sítio oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



O alegado, contudo, não merece prosperar. Como bem observa a diligente Fiscalização, a contratação excessiva e habitual de trabalho sobrejornada é recorrente, tendo sido constatada também durante janeiro e fevereiro de 2022 (evento 56.261, fl. 99), período não abrangido pelas vedações constantes no art. 8º da Lei Complementar 173/2020.

Reprovável, também, a reincidente⁵ **falta de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)** dentro do prazo de validade nos prédios públicos, em especial nos estabelecimentos de ensino e saúde. Conforme informado pela Prefeitura, dos 178 próprios da Secretaria de Educação, apenas 01 (um) possuía AVCB vigente. No caso das unidades de saúde, 96,49% não possuía tal documento (evento 56.261, fls. 69/70).

A falta do AVCB gera a presunção de riscos à integridade física dos servidores públicos e dos usuários dos serviços públicos e desatende às metas 4.a e 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Compromete ainda os demonstrativos sob análise a **baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**, em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI-MPC/SP nº 02.17⁶.

O controle externo, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, deve fiscalizar o aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida, na forma do art. 165, §10, da CF, “a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, sem que haja qualquer prejuízo para a aferição dos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros.

Nos presentes autos, houve o diagnóstico de que o Município de São Bernardo do Campo recuou à penúltima faixa de desempenho instituída pelo IEG-M (nota C+ – em fase de adequação).

⁵ TCs 4436.989.16, 4671.989.18, 5012.989.19 e 3360.989.20.

⁶ OI-MPC/SP nº 02.17: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



EXERCÍCIOS	2019	2020	2021
IEG-M	B	B	C+
i-Planejamento	B	B	C
i-Fiscal	B	C	B
i-Educ	B	B+	B
i-Saúde	B	C+	B
i-Amb	B	C+	C
i-Cidade	B	B+	C+
i-Gov-TI	B+	B+	B

Em relação especificamente às dimensões que constituem o IEG-M, merece destaque o baixo desempenho do **i-Planejamento**, que declinou ao pior patamar passível, que caracteriza gestões como “baixo nível de adequação”. Vale pontuar que a falta de um planejamento adequado propicia a reprodução viciosa do ciclo de incorreções, resultando, sobremaneira, em um baixo nível de efetividade das políticas públicas.

Não por acaso as **alterações promovidas na peça orçamentária** corresponderam a **30,71% da despesa inicialmente fixada** (evento 56.261, fl. 53) – percentual que supera mais de três vezes a inflação oficial registrada no período (de 10,06%, IPCA/IBGE), confirmando as deficiências nos métodos de planejamento adotados pela Administração.

Embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, inc. I, da Lei 4.320/1964, não imponham expressamente limites percentuais ao redesenho orçamentário, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que a modificação da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015).

Vale mencionar que a impropriedade foi objeto de recomendações expressas nos pareceres emitidos por esse Tribunal de Contas nos exercícios **2016** (TC-4436.989.16), **2018** (TC-4671.989.18) e **2020** (TC-3360.989.20).

A reforçar o juízo de reprovação das contas em comento, constatou-se, também, **falta de fidedignidade dos dados informados pela Origem**, especialmente quanto aos tópicos **A.3** (relatório de atividades), **B.1.1** (resultado da execução orçamentária), **B.1.1.1.4** (aspectos orçamentários, contábeis e fiscais), **B.1.5.1** (precatórios), **B.1.7** (depósitos judiciais e extrajudiciais – Lei Complementar nº 151/2015 e Emendas Constitucionais nº 94/2016 e nº 99/2017), **B.1.9.1** (despesa de pessoal), **B.2** (IEG-M – i-



Fiscal – Índice B), **B.3.2.1** (transferências constitucionais – IPVA), **B.3.3.1** (contabilização da dívida ativa), **B.3.5** (treinamento para desempenho das funções específicas da fiscalização, periodicidade e carga horária), **B.3.10** (incorporação de ativos e passivos de entidades extintas em 2021), **C.1** (aplicação por determinação constitucional e legal no ensino), **C.2** (IEG-M – i-Educ – Índice B), **D.1** (aplicação por determinação constitucional e legal na saúde), **D.2** (IEG-M – i-Saúde – Índice B) e **G.2** (fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp).

As falhas apuradas nos demonstrativos em exame prejudicam o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores, pois possuem o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta aos princípios constantes no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 83 da Lei nº 4.320/1964.

Além disso, considerando que desacertos da espécie têm sido reiteradamente apontados por esta E. Corte em exercícios anteriores (TC-4436.989.16, trânsito em julgado em 26/02/2019; TC-6914.989.16, trânsito em julgado em 21/01/2020; TC-4671.989.19, trânsito em julgado em 20/11/2020; TC-5012.989.19, trânsito em julgado em 24/09/2021; e TC-3360.989.20, trânsito em julgado em 09/03/2023), entende-se que a irregularidade em questão deve se somar às demais e também motivar a emissão de parecer prévio desfavorável, especialmente em face de sua reincidência, a teor do que preceitua o art. 33, § 1º, da LCE nº 709/1993.

Corroborando a fragilidade da gestão para fins de reprovação dos demonstrativos o insatisfatório desempenho do **Controle Interno**, tendo em vista que não houve avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração, em desatendimento aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal. Além disso, a Fiscalização assinalou a falta de regulamentação do Controle Interno; a vinculação do setor diretamente à Secretaria Municipal de Finanças, em ofensa ao princípio da segregação das funções; bem como a ausência de cargo efetivo de controlador interno (evento 56.261, fls. 04/14).

Registra-se que a necessidade de regulamentação e aprimoramento do funcionamento do Controle Interno já foi objeto de advertência, recomendação e determinação nas contas de exercícios precedentes (vide TC-4436.989.16, TC-6914.989.16, TC-4671.989.18, TC-5012.989.19 e TC-3360.989.20), com tempo hábil suficiente para a correção das falhas, o que, todavia, não ocorreu.



Dessa forma, ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, notadamente, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – baixa efetividade da gestão municipal, evidenciada pela retração da nota do IEG-M (geral) (“C+” – em fase de adequação);
2. **Item A.1.1** – ineficiente atuação do Controle Interno, na contramão dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens A.2, A.2.1, A.2.1.1, A.2.1.2, A.2.1.3, A.2.1.4, A.2.1.5, A.3 e A.4** – precário planejamento municipal, com impacto no índice temático, que retrocedeu à pior classificação possível no âmbito do IEG-M (“C” – baixo nível de adequação);
4. **Itens A.3, B.1.1, B.1.1.1.4, B.1.5.1, B.1.7, B.1.9.1, B.2, B.3.2.1, B.3.3.1, B.3.5, B.3.10, C.1, C.2, D.1, D.2 e G.2** – falta de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP, desatendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964) e em inobservância ao Comunicado SDG nº 34/2009 (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.1** – excessiva modificação da peça orçamentária (30,71% da despesa inicialmente fixada), indicando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.1.6** – pagamento intempestivo de encargos sociais (INSS e FGTS), onerando os cofres públicos com pagamento de multas/juros;
7. **Item B.1.10.a** – nomeação de servidores sem formação superior para cargos em comissão (Comunicado SDG nº 32/2015) (REINCIDÊNCIA);
8. **Item B.1.10.b** – pagamento excessivo e habitual de horas extras, bem como ineficiente controle da jornada de trabalho dos servidores públicos municipais;
9. **Itens B.3.6.3 e C.3** – ausência de AVCB em prédios públicos, em inobservância ao Decreto Estadual nº 63.911/18 e à Lei Complementar Estadual nº 1.257/15 (REINCIDÊNCIA); e
10. **Item C.1** – deficitária aplicação dos recursos do FUNDEB (99,37%), em descumprimento do art. 25, *caput*, da Lei 14.113/2020.



Ademais, o responsável deve adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimorar a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.5** – adote as providências necessárias para a finalização das obras paralisadas;
2. **Item B.1.5.1** – registre adequadamente as pendências judiciais no balanço patrimonial;
3. **Item B.1.9.1** – aproprie nas despesas com pessoal os gastos decorrentes de terceirização de mão de obra (art. 18, §1º, da LRF);
4. **Itens B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
5. **Item B.3.3** – adote ações concretas visando a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa;
6. **Item B.3.4** – considere o valor da renúncia de receita no cálculo da previsão da receita orçamentária do Município, observando o disposto nos artigos 12 e 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
7. **Item B.3.6.2** – proceda à avaliação de bens tangíveis e permanentes, nos termos dos artigos 94 a 96 da Lei nº 4.320/1964; bem como corrija as demais falhas apontadas nos bens patrimoniais;
8. **Item B.3.7** – regularize sua situação com o Consórcio Intermunicipal Grande ABC;
9. **Item B.3.8** – abstenha-se de realizar resgates do caixa do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FHMIS, em cumprimento à vedação imposta pelo art. 2º, inciso II, da Lei Municipal nº 6.961/2021;
10. **Item B.3.12** – não obstante as justificativas apresentadas, realize o controle de contingências judiciais em relação às demandas judiciais em que a Prefeitura figure como ré, em atendimento ao disposto na NBC TSP 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes;
11. **Item B.3.13** – dê pleno atendimento aos ditames da Lei de Licitações e Contratos;
12. **Item C.4** – sane as falhas apontadas nas fiscalizações ordenadas realizadas na área da educação;
13. **Itens G.1.1 e G.1.1.1** – dê atendimento às normas de transparência vigentes;
14. **Item G.1.1.1.1** – corrija as irregularidades verificadas na Fiscalização Ordenada – Ouvidoria; e
15. **Item H.3** – atenda integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas.



Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º⁷, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993⁸, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁹, para fins de monitoramento.

É preciso, ademais, ressaltar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993¹⁰.

Nesse sentido, pugna-se pela **aplicação de multa ao gestor**, com respaldo no art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, fundada na **reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas**, atitude que tem sido repudiada por esta Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-1777/026/13¹¹, TC-2342/026/15¹² e TC-4050.989.16¹³, dentre outros.

Relevante que, diante das justificativas e medidas corretivas anunciadas pela defesa (evento 75), a Fiscalização novamente verifique, quando da inspeção sobre o próximo exercício, os apontamentos dos itens B.1.6.3, B.3.2, B.3.5, B.3.9 e B.3.11 do relato fiscalizatório.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB** (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em prédios públicos, inclusive em estabelecimentos de ensino e saúde, em ofensa à Lei

⁷ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

⁸ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

⁹ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficarão sujeitos à multa prevista neste artigo aqueles que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

¹¹ Contas Anuais de 2013 da Prefeitura de Guarulhos, Decisão com trânsito em julgado em 31.01.2017.

¹² Contas Anuais de 2015 da Prefeitura de Guarulhos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22.02.2018.

¹³ Contas Anuais de 2016 da Prefeitura de Ribeirão Grande, Decisão da Primeira Câmara em 22.05.2018.



Complementar Estadual 1.257/2015¹⁴ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁵, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que forem cabíveis.

São Paulo, 31 de agosto de 2023.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/57

¹⁴ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁵ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

