

PROCESSO: 00004498.989.23-5
ÓRGÃO: ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE MORRO AGUDO (CNPJ 45.345.899/0001-12)
■ **ADVOGADO:** ELIEZER PEREIRA MARTINS (OAB/SP 168.735)
INTERESSADO(A): ■ VINICIUS CRUZ DE CASTRO (CPF ***.501.588-**) **ASSUNTO:** Contas de Prefeitura - Exercício de 2023
EXERCÍCIO: 2023
INSTRUÇÃO POR: UR-17
PROCESSO(S) 00007490.989.23-3
DEPENDENTES(S):

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, a 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	
CONTROLE INTERNO	REGULAR
HOUE ADESAO AO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021	NÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício (déficit)	-13,34%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	8,77%
O DÉFICIT DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEZ SURGIR DÉFICIT FINANCEIRO?	SIM
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
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?	PARCIAL
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos sociais?	SIM
RPPS – Relação da situação do RPPS com as contas do Ente	PARCIAL
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,90%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, I, da LRF?	PREJUDICADO
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	30,30%
ENSINO- Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	88,91%
ENSINO- recursos do FUNDEB aplicados no exercício (Limite mínimo de 90%)	100%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	PREJUDICADO
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	PREJUDICADO
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	PREJUDICADO
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	30,19%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas da Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Semestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas no relatório do evento 21, objetivando oportunizar, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

Após o relatório de fechamento do exercício (ev. 41), a Origem foi instada a se manifestar (ev. 54), apresentando os documentos e justificativas que entendeu pertinentes (ev. 79).

Destarte, 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, a despeito do concluído pela d. ATJ (ev. 107), com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados por esta E. Corte de Contas.

No entender deste *Parquet* de Contas, as contas municipais vão além de quesitos de avaliação pontuais, a despeito de sua relevância, abrangendo aspectos globais que revelam a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública. E, no particular, os desacertos observados na gestão operacional comprometem o gasto público ancorado em bases qualitativas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Inicialmente, no que diz respeito à qualidade dos gastos, a situação é inadequada. Veja-se a situação dos indicadores operacionais de gestão (IEGM) nos últimos 4 (quatro) exercícios. Como é possível observar, em três dos sete índices a nota foi insatisfatória em 2023, “C” = baixo nível de adequação (i-Planejamento e i-Fiscal), “C+” = em fase de adequação (i-Amb), o que demonstra a necessidade do Gestor em aperfeiçoar a aplicação e qualidade dos gastos públicos, tendo em vista que a nota geral sofreu redução de 2022 para 2023.

EXERCÍCIOS	2020	2021	2022	2023
IEG-M	C+	C	C+	C
i-Planejamento	C	C	C	C
i-Fiscal	B	B	B	C
i-Educ	C+	B	B	B
i-Saúde	B	C	B	B
i-Amb	C	C	C+	C+
i-Cidade	C	C	C	B
i-Gov-TI	B	C+	C+	B

É importante ressaltar que alcançar os mínimos constitucionais em diversas áreas não é suficiente. A efetividade dos gastos públicos deve ser garantida, de modo que o verdadeiro beneficiário, o cidadão, possa perceber os resultados de uma administração eficiente. Cabe destacar, ainda, que esta Corte de Contas, conforme estabelecido no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, exerce sua fiscalização sob o aspecto operacional, não se restringindo apenas aos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros. Além disso, o referido dispositivo inclui a análise da legitimidade e economicidade dos gastos públicos, aspectos que, como demonstrado, foram parcialmente negligenciados pela gestão em questão.

Destaque-se, que a baixa efetividade da gestão municipal, evidenciada pelo IEG-M, foi um dos fatores determinantes para a reprovação das contas do exercício de 2020 do Executivo de Ubatuba:

“Apesar do Município ter dado atendimento aos mandamentos constitucionais e legais, referentes às despesas com Ensino, Saúde, Precatórios, de ter feito regulares as Transferência de Recursos ao Legislativo, atestada sua aplicação dos recursos recebido do FUNDEB, respeitando ao estabelecido para a valorização dos profissionais do magistério, restou comprovada a retração em diversos segmentos de análise do IEGM. E mesmo após advertências no exercício de 2016, recomendações em 2017 e nas contas de 2018, a inequação qualitativa tenha sido determinante para emissão do Parecer Desfavorável, o Município não apresentou qualquer melhora ou evolução em seus índices”. (TC-3296.989.20 - E. Primeira Câmara, em sessão de 13 de setembro de 2022).

Diante desse quadro de reincidência e ausência de avanços significativos na gestão municipal, resta evidente a perpetuação de um modelo administrativo inadequado, caracterizado pela baixa eficiência operacional e pelo distanciamento dos princípios constitucionais da economicidade e da boa governança. Assim, a manutenção desse padrão deficitário, justifica a emissão de parecer desfavorável às contas do exercício de 2024, em consonância com o entendimento consolidado deste órgão ministerial e com a Orientação Interpretativa **OI-MPC/SP nº 02.17**, que dispõe: *É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).*

Especificamente, no que diz respeito ao planejamento, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista ser essa uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEG-M. O planejamento na gestão pública é de vital importância, com capítulo específico (II) na Lei de Responsabilidade Fiscal, além de alusão no texto constitucional (art. 174), contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, também da carta republicana.

Saliente-se que o índice municipal de planejamento é responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, ou seja, o cuidado tomado pelo Executivo Municipal nas fases do planejamento e execução dos gastos à luz dos princípios caros à condução das finanças públicas (responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio).

Além disso, um bom planejamento deve considerar a participação popular e o controle social. Sobre as formas de participação na fiscalização da administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) explica:

“A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; [...] Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2008, p. 636)”.

Dado que o planejamento é essencial para garantir a consistência entre o que foi programado e o que foi executado, ele se torna um instrumento indispensável para o direcionamento adequado de recursos

materiais, humanos e financeiros, conforme estabelecido no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (g.n.)

A ausência de um planejamento eficiente impacta diretamente a execução orçamentária. No caso analisado, o Executivo promoveu a abertura de créditos adicionais e realizou transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 96.045.190,42, o que corresponde a 42,82% da despesa fixada inicialmente. Esse procedimento revela baixo nível de aderência do Executivo Local ao que foi previamente aprovado pelo Legislativo, revelando fragilidades na definição e cumprimento das diretrizes orçamentárias.

Além disso, alterações excessivas no orçamento comprometem a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos públicos, prejudicando a qualidade dos serviços prestados à população. O percentual elevado de modificações supera significativamente a inflação oficial do período e contraria as orientações desta E. Corte de Contas, especialmente as contidas no Comunicado SDG nº 32/2015, que, nos itens 4 e 5, estabelecem:

4. *utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária anual e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações;*
5. *o remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de leis específicas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;*

No mesmo sentido, o Comunicado SDG nº 13/2017, em seu item 7, reforça que:

“- Há de ser módico, moderado, o percentual para as transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF).”

Cabe, ainda, mencionar a **Orientação Interpretativa OI-MPC/SP nº 02.01**, que enfatiza: *Concorre para emissão de parecer desfavorável realizar excessivas alterações orçamentárias, na medida em que sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.*

Fundamental, igualmente, tecer alguns comentários a respeito de uma das mais importantes esferas de governo, a **Educação**. Apontaram-se falhas que comprometem a eficiência desse setor, apesar da nota "B" (adequado) no IEG-M, a Fiscalização apontou ocorrências que ensejam o juízo desfavorável a aprovação das contas:

- A Prefeitura possuía, em 31/12/2023, 02 Nutricionistas para a rede municipal de Ensino, em desacordo com o recomendado no artigo 10, da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas - CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010;
- Os resultados obtidos nas edições divulgadas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em relação à meta, para os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, nos últimos exercícios disponibilizados, 2021 e 2023, não demonstraram evolução. Ainda, sequer tem alcançado a meta estabelecida para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental
- Em relação à infraestrutura das unidades de Ensino, a Prefeitura apresentou cópia do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB ou Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros – CLCB, de somente 05 de 16 unidades de Ensino da rede municipal (31% do total), o que contraria o Decreto Estadual nº 63.911/2018;
- Nenhuma unidade escolar possui salas de aula climatizadas e apenas 04 de 16 unidades de Ensino da rede municipal estavam adaptadas para receber pessoa com deficiência, contrariando as disposições do artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015;
- O Município de Morro Agudo editou o Plano Municipal pela Primeira Infância – PMPI somente ao final do exercício em análise, em 07/12/2023, sendo que a morosidade para elaboração do plano, em tese, dificultou articulação de ações setoriais para garantir políticas públicas voltadas à primeira infância;
- O Plano Municipal de Ensino nunca passou por atualização das estratégias e metas desde sua elaboração, em 2015;
- O monitoramento e a avaliação do PME ocorreram apenas após a finalização do segundo ano de vigência, em 2016, estando defasados há vários anos;
- A Prefeitura não possui efetivamente conhecimento se todas as crianças de 4 a 5 anos de idade do Município encontram-se na Educação Infantil, não demonstrando adoção de busca ativa ou cruzamento de dados para comprovar a universalização do atendimento educacional, comprometendo a verificação da Meta 1A do PME;

- Ao final do exercício, havia fila de espera de 23 crianças para vagas em Creches, prejudicando o direito das crianças ao acesso à Educação. Ainda, a Prefeitura não demonstrou a adoção de busca ativa ou cruzamento de dados para comprovar a busca pelo atingimento da Meta 1B do PME.
- No tocante à Meta 6 do PME, o Município atendia em período integral, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2023, 15,77% de seus alunos, portanto, não atingindo a meta de 25% de crianças matriculadas em período integral;
- Verificadas impropriedades e inadequações nas instalações físicas de unidades municipais de Ensino, que pode que podem prejudicar o adequado atendimento aos alunos;

Oportuno ressaltar que referida falha é reincidente, pois, vem sendo apontada ao longo dos anos e não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que submete a população local, e, que vem sendo rechaçada de forma reiterada por este E. Tribunal de Contas.

Acrescente-se, que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de educação caracteriza omissão administrativa que desafia o direito social garantido pela Carta Magna (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§ 1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/1996). Aliás, conforme o § 2º, do art. 208, da Constituição Federal “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.”

Além do cumprimento do piso educacional, deve ser resguardado o pleno atendimento às metas e estratégias do Plano Nacional no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, tal como determina o § 3º do art. 212 e o art. 214, ambos da Constituição Federal.

Colabora também para o juízo desfavorável das contas, o *déficit* de vagas em creches, omissão que não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento da mais alta Corte do País:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

(STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125)

Em síntese, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988.

De igual modo, destaca-se a jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AGRAVO INTERNO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO À CRECHE E PRÉ - ESCOLA EM PERÍODO INTEGRAL. O atendimento, em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade é dever do poder público, nos termos das normas inscritas no inciso IV do art. 208 da Constituição Federal e nos arts. 53, inciso V, e 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por outro lado, muito embora advenha do art. 211 do vigente Código Político que a organização dos sistemas de ensino deva implementar -se em regime de colaboração dos entes políticos, pesa sobre os Municípios, prioritariamente, a atribuição quanto ao ensino fundamental e à educação infantil, esta última em ordem a abranger o fornecimento de creche e pré-escola, inclusive, Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público que não obsta o direito da criança à imediata matrícula na creche. Não provimento do agravo interno. (TJSP; Agravo Regimental 0008221 - 58.2014.8.26.0526; Relator (a): Evaristo dos Santos (Pres. da Seção de Direito Público); Órgão Julgador: Câmara Especial; Foro de Salto - 2a Vara; Data do Julgamento: 23/10/2017; Data de Registro: 30/10/2017) (g.n)

Neste ponto, cumpre destacar que o papel desenvolvido pelos Tribunais de Contas não se limita ao mero exame de legalidade, cabendo-lhe também a análise da efetividade do gasto público, ou seja, o real impacto gerado em prol da população local. Eis a razão pela qual o controle externo deve rechaçar gestão que não assegure a cobertura do padrão mínimo de qualidade esperado, a pretexto de um formal cumprimento contábil do piso educacional.

No tocante a eficiência dos gastos na **Saúde**, embora tenha obtido a nota “B”, depreende-se do relatório da Fiscalização, que o Gestor não tem se empenhado para melhorar a prestação de serviços de saúde aos munícipes, pois, as falhas anotadas apontam para a má qualidade dos serviços prestados, veja-se:

- Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários elaborado e implantado para seus profissionais de Saúde (artigo 4º, VI, da Lei nº 8.142/1990);
- Verificadas impropriedades e inadequações nas instalações físicas da Farmácia Municipal “Enedino Dias Moreira”, que podem prejudicar o adequado atendimento aos munícipes;
- Verificada permanência de significativa fila de espera de pacientes do Município para 1ª consulta referente a algumas especialidades médicas (lançadas no sistema de regulação do governo estadual – Portal Cross), bem como para exames, cuja espera, para determinados casos se arrastam desde o exercício de 2016.

Também comprometem a gestão, as diversas falhas apontadas na contabilização, no controle dos precatórios e nos requisitórios de baixa monta, em detrimento do princípio da evidência contábil, das orientações contidas no MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional e dos Roteiros Contábeis Essenciais do AUDESP.

Em relação ao Regime Próprio de Previdência, o Relatório indica que o plano de equacionamento do déficit atuarial proposto não foi acompanhado de demonstrativo de viabilidade do plano de custeio. Ademais, ocorreu o recolhimento intempestivo da contribuição patronal suplementar para cobertura do déficit técnico. Foi registrado, ainda que as competências 12/2023 e 13/2023 não haviam sido recolhidas até a data da auditoria, permanecendo em aberto o valor total (empenhado) de R\$ 2.525.513,28.

Tal situação evidencia a deficiência no planejamento previdenciário, o que pode acarretar insolvência futura. Traduzindo, o déficit atuarial de hoje significa a ausência de pagamentos de aposentadorias no futuro, a despeito da contribuição compulsória e sistemática ao longo dos anos.

Cumpramos ressaltar que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, consagrou o princípio do equilíbrio atuarial, que tem por objetivo a garantia de cobertura das despesas previdenciárias em longo prazo. Vejamos:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (g.n)

Daí a necessidade de uma atuação incisiva desta E. Corte de Contas, impondo a reprovação das contas com vistas a estimular a adoção de medidas concretas que salvaguardem a sustentabilidade do RPPS local. Vejamos jurisprudência da Casa a respeito do tema:

“Outra impropriedade fundamental refere-se ao aumento do déficit atuarial. Em caso de insolvência do RPPS, o Município encontrará dificuldades para honrar os compromissos com os beneficiários do Regime, conforme determina o artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Isto certamente causará significativo déficit orçamentário do Ente Federativo, o que, consequentemente, fará disparar o estoque da sua dívida fiscal líquida.” (TCE-SP, juízo singular, Balanço 2016 do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Bom Jesus dos Perdões, TC-1526.989.16-5, Auditor Substituto Cons. Valdenir Polizeli, j. 07/11/2017). (g.n)

Por considerar que deixar de honrar os compromissos a que o gestor sabidamente estava obrigado impacta diretamente nas contas do Ente municipal, acarretando assunção de despesas com multas e juros que poderiam ser evitadas, o *Parquet* emitiu Orientação Interpretativa:

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.*

Quanto à incorreta contabilização de despesas com terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, assim dispõe a Secretaria do Tesouro Nacional por intermédio da décima terceira edição do “Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios”^[1]:

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. (g.n.)

No mesmo sentido, o § 1º do art. 18, da LC nº 101/2000 assim determina, *in verbis*:

§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Também contribui para a emissão de juízo negativo das contas a reincidência na concessão de gratificações por produtividade, pela prestação de serviço extraordinário e de produtividade, sem critérios objetivos e sem justificativa para o percentual de acréscimo sobre vencimentos, com fundamento no artigo 115, V, do Estatuto dos Servidores Municipais, c.c. com o artigo 5º, da Lei Municipal nº 1.494/1990, que possibilita ao Chefe do Executivo a prerrogativa de escolher os servidores e percentuais. Tais gratificações custaram aos cofres municipais a quantia de R\$ 2.560.408,84, no exercício em análise.

Neste ponto, saliente-se que a gratificação instituída por lei não pode se constituir como ato de mera liberalidade do gestor, devendo ter critérios objetivos e específicos que autorizem sua concessão, observado, com isso, o princípio da impessoalidade. Ressalte-se, que na fixação de vantagens aos servidores, se faz necessário observar o princípio da razoabilidade, por meio do qual se verifica se há necessidade (se é um dos anseios da Administração Pública), adequação (se atende aos fins públicos que com a norma se pretende alcançar) e há proporcionalidade em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

Assim, cabe destacar ensinamento de Hely Lopes Meirelles que, criticando a excessiva liberalidade da Administração Pública na concessão de vantagens pecuniárias “anômalas”, sem qualquer razão de interesse público, pontuava:

Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público. (...). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 34ªed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.495) (g.n)

De igual forma, constou do relatório que uma série de inconsistências e divergências entre os dados informados pela Origem e os apurados pelo Sistema AUDESP. Tais ocorrências 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 da transparência fiscal e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 83, da Lei nº 4.320/1964, respectivamente).

Sobre o tema, é posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG nº 34/2009, *in verbis*:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos. As informações enviadas ao Sistema Audeps devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados ... (g.n)

As informações enviadas ao Sistema Audeps devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados. Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e na liquidação dos serviços executados.

Cumprir registrar que tal irregularidade tem sido motivo de parecer desfavorável, tal como restou decidido nas contas de 2016 da Prefeitura de Leme (TC-4304.989.16 – Decisão com Trânsito em Julgado em 13/11/2018), cujo excerto de interesse transcreve-se a seguir:

A instrução dos autos demonstra que o município de Leme cumpriu os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (artigo 60, inciso XII do ADCT); nos gastos com saúde (artigo 7º da Lei nº 141/12); e nas despesas com pessoal (artigo 20, inciso III, letra “b”).

Também demonstra repasses de duodécimos à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; pagamento dos subsídios em consonância com os limites legais; correta liquidação dos precatórios; e regular recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS, e PASEP).

Mas, apesar desses aspectos positivos, as contas se ressentem de irregularidades graves que determinam a emissão de parecer desfavorável.

Há inconsistências graves na contabilização dos recursos públicos e nos demonstrativos contábeis, fazendo com que não se tenha a real dimensão da situação das finanças da Prefeitura em 2016. Tais divergências e inconsistências afrontam os princípios da transparência fiscal (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei n. 4.320/64, artigos 83, 85, 87, 89 e 98) e, aliadas à falta de justificativas, comprometem as presentes contas.

Sobre esse tema, o MPC emitiu a **OI-MPC/SP nº 02.18: Concorre para emissão de parecer desfavorável a falta de fidedignidade dos dados apresentados ao sistema AUDESP, na medida em que prejudica o acompanhamento das contas públicas e a aferição da aplicação de valores, possuindo o condão de mascarar a real situação da municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à necessária governança estatal.**

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

1. **Itens B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6 e B.7** – resultados do IEG-M em patamar insuficiente, com falhas graves nos diversos indicadores e/ou suficiente, mas que precisam de melhoria no setor, **(REINCIDÊNCIA)**;
2. **Item C.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 42,82% da despesa inicialmente fixada, denotando esvaziamento das leis orçamentárias como instrumento de planejamento governamental, **(REINCIDÊNCIA)**;
3. **Item C.1.5.1** – falhas no controle dos precatórios, em detrimento do princípio da evidenciação contábil, das orientações contidas no MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional e dos Roteiros Contábeis Essenciais do AUDESP, **(REINCIDÊNCIA)**;
4. **Itens C.1.7 e C.1.7.3** – recolhimento intempestivo da contribuição patronal suplementar para cobertura do déficit técnico o RPPS; estudo atuarial do plano de equacionamento do RPPS, apesar de encartar demonstrativo sobre a viabilidade do plano de custeio, não demonstra detalhadamente a capacidade do Município para realizar os aportes;
5. **Item C.1.9.1** – despesas de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos, não contabilizadas adequadamente, em detrimento do princípio da evidenciação contábil;
6. **Item C.1.10.2** – pagamento de gratificações sem critérios objetivos e razoáveis, **(REINCIDÊNCIA)**;
7. **Item F.2** – desatendimento às recomendações/determinações exaradas por esta E. Corte de Contas, **(REINCIDÊNCIA)**.

No tocante aos demais achados de auditoria, é pertinente a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual). Neste ponto, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros.

No mais, tendo em vista a falta de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em próprios municipais, em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

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, 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.

É o parecer.

São Paulo, 13 de junho de 2025.

RENATA CONSTANTE CESTARI

Procuradora do Ministério Público de Contas

/43/04

[1] Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 6-1EFK-DNY9-65CH-37HD