



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

TC-6856/989/16
Fl. 1

Processo nº: TC-6856/989/16
Prefeitura Municipal: Araraquara
Prefeito(a): Edson Antônio Edinho da Silva (01/01 a 15/09, 28/09 a 15/10 e 21/10 a 31/12/2017)
Damiano Barbiero Neto (16/09 a 27/09 e 16/10 a 20/10/2017)
População estimada: 230.770
Exercício: 2017
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.

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	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-4,86%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	2,24%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim ¹
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	51,81%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	30,93%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	93,79%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	40,22%

¹ Conforme Fiscalização às fls. 20/22 (evento 111.89), houve recolhimento em atraso ao INSS e ao PASEP, ensejando o pagamento de multas e juros no valor de R\$ 1.256.467,33.



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, 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.

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 154), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, no que concerne à **execução orçamentária**, verifica-se que o expressivo **déficit orçamentário** de R\$ 30.156.688,62 (correspondente a 4,86% da arrecadação) contribuiu para aumentar ainda mais o **déficit financeiro** que já vinha do exercício anterior (evento 111.89, fls. 06/09).

Em relação ao **endividamento municipal**, o índice de liquidez imediata indica que a Prefeitura possuía apenas R\$ 0,41 em suas disponibilidades para quitar cada R\$ 1,00 de dívida registrada no Passivo Financeiro (evento 111.89, fl. 13).

Quando um Município encontra-se em situação de iliquidez no curto prazo, a principal consequência do ponto de vista financeiro é a tendência ao aumento da dívida de longo prazo, uma vez que o erário deixa de cumprir suas obrigações com os credores, sujeitando-se a parcelamentos e renegociações que comprometem a situação futura do ente.

E, de fato, essa foi a realidade constatada pela Fiscalização à fl. 13 (evento 111.89, fls. 13/14): **em decorrência de parcelamentos firmados no exercício em exame, a dívida consolidada ajustada aumentou 797,61%, atingindo o montante de R\$ 223.446.545,81.**

Ressalte-se que não é de hoje a necessidade de a Administração aperfeiçoar o controle de suas finanças:

	2014 (TC-0390.026.14)	2015 (TC-2482.026.15)	2016 (TC-4378.989.16)	2017 (TC-6856.989.16)
Resultado financeiro	(R\$248.602.413,19)	(R\$ (76.636.770,45)	(R\$ 99.592.325,51)	(R\$99.709.150,12)
Índice de liquidez imediata	0,15	0,22	0,21	0,41



A manutenção dos resultados negativos indica que a Administração vem caminhando na direção contrária à ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme exigido pelo art. 1º, § 1º, da LRF.

Cite-se, por oportuno, que resultados financeiros negativos implicaram rejeição dos demonstrativos referentes às contas de 2015 (TC-2482/026/15) e de 2016 (TC 4378/989/16) da Prefeitura de Araraquara.

Também, foi verificada patente deficiência no eixo do planejamento, face ao **elevado redesenho orçamentário**, que se concretizou mediante abertura de créditos adicionais e promoção dos institutos de transferências, remanejamentos e/ou transposições, em percentual equivalente a 64,08% da despesa inicialmente fixada (evento 111.89, fl. 07), procedimento que despreza as orientações desta Casa (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) as quais, com vistas a impedir a desfiguração da lei orçamentária, estabelecem como limite para modificações da peça orçamentária a inflação esperada para o exercício.

Nota-se, inclusive, que tal impropriedade esteve entre as falhas motivadoras da emissão de pareceres desfavoráveis relativos aos exercícios de 2015 (TC-2482/026/15) e 2016 (TC-4378/989/16), oportunidades nas quais a Relatoria teceu as seguintes considerações:

(TC-2482/026/15) [...] e as alterações orçamentárias da ordem de 40,81% demonstram a desconfiguração do orçamento, aspecto combatido pela Lei Fiscal, que prima pela gestão responsável e pela harmonia entre os planos orçamentários[...]

(TC-4378/989/16) [...] A fragilidade do planejamento pode ser observada também no elevado percentual de alterações orçamentárias que alcançaram o total de R\$ 173.857.629,96, equivalente a 31,39% da despesa inicial fixada para o Executivo (R\$ 553.825.077,93), superior ao percentual de 25% autorizado pelo artigo 4º da Lei Municipal nº 8.594/15, artigo 4º (LOA) e ao considerado satisfatório por esta Corte [...]

A agravar a situação, consta da instrução destes autos a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 58.971.565,90, com fundamento em excesso de arrecadação, quando na verdade houve somente R\$ 9.590.538,70 a esse título (evento 111.89, fl. 07).

Quanto à gestão de débitos previdenciários, criticável a realização de **dispêndios com juros e multas decorrentes de atrasos nos recolhimentos dos encargos sociais** (evento 111.89, fls. 20/22).



Trata-se de questão grave conducente à rejeição das contas, eis verificada a ocorrência de dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos, decorrentes de reiterados atrasos dos repasses de contribuições.

No que se refere ao **Ensino**, entende-se que, cumulativamente à vinculação constitucional e legal dos recursos municipais e do Fundeb, sua aplicação deverá assegurar o atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório e a garantia de padrão de qualidade e equidade, com base no Plano Nacional da Educação.

Assim sendo, o financiamento da educação pública só será considerado plenamente adequado, para efeitos de emissão de parecer prévio favorável, mediante comprovação de resultado progressivamente satisfatório.

Nos presentes autos, contudo, não é o que se verifica, visto que, ainda que tenham sido observados os limites legais e constitucionais de financiamento do Setor, no encerramento do exercício em análise havia 600 crianças de 0 a 03 anos aguardando vagas nas creches municipais (evento 111.89, fls. 37/38).

Nesse contexto, é imperioso alertar ao gestor que a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais é princípio de estatura constitucional, conforme se extrai do art. 206, IV, da CF/88². Ademais, o Administrador deve estar ciente que a oferta irregular do ensino obrigatório pelo poder público importa a responsabilidade da autoridade competente, nos termos do art. 208, §2º, da Constituição³.

Criticável, igualmente, o desempenho do alunado municipal no **Ideb**, face às insuficientes notas obtidas pelas crianças que frequentam o ensino fundamental, inferior à meta projetada (conforme últimos dados disponibilizados pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – considerando que a avaliação ocorre em periodicidade bienal) desde 2011:

² “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;” (g.n.).

³ “Art. 208. [...]”

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua **oferta irregular**, importa **responsabilidade da autoridade competente**.” (g.n.).



Resultados do Ideb ⁴			
Etapa do ensino	Ano	Ideb observado	Metas projetadas
8ª série / 9º ano	2011	4.6	4.7
	2013	4.4	5.1
	2015	4.5	5.4
	2017	4.9	5.6
4ª série / 5º ano	2011	5.6	5.7
	2013	5.7	6.0
	2015	5.9	6.2
	2017	6.1	6.5

Inferese, assim, que tais resultados não são inéditos no âmbito do Ente, sinalizando ausência de evolução no ensino municipal de Araraquara.

Tal quadro, portanto, denuncia que ano após ano os discentes locais lidam com a mesma qualidade precária da estrutura educacional ofertada pelo Governo, perpetuando, assim, uma situação que em nada contribuiu para o alcance dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, da CF/88).

Somam-se às irregularidades supraditas os repasses extemporâneos de **duodécimos à Câmara Municipal** nos meses de janeiro a novembro de 2017, em mácula ao art. 168 da Carta Magna, que determina o envio dos referidos recursos ao Poder Legislativo até o dia 20 de cada mês (evento 111.89, fl. 22).

Nos termos do art. 29-A, §2º, II, da CF/88, o desacerto configura crime de responsabilidade do Prefeito, não parecendo razoável se admitir que, mesmo tendo praticado conduta constitucionalmente alçada à grave condição de crime de responsabilidade, o responsável possa ter seus demonstrativos avalizados pelo Controle Externo.

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

1. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias correspondentes a 64,08% da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais com respaldo em excesso de arrecadação superestimado, o que viola a imposição contida no *caput* do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

⁴ Consulta feita aos 14/02/2019, no endereço eletrônico do IDEB/INEP (<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>).



3. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 4,86%, equivalente a -R\$ 30.156.688,62, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior (REINCIDÊNCIA);
4. **Item B.1.2** – aumento em 5,23% do déficit financeiro já existente, correspondendo a -R\$ 52.154.770,80 em 2017 (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.3** – índice de liquidez imediata de 0,41, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.1.4** – majoração de 797,61% no saldo da dívida de longo prazo;
7. **Item B.1.5** – insuficiente pagamento de precatórios, descumprindo a sistemática estabelecida pelo art. 100, §5º, da Constituição Federal;
8. **Item B.1.6** – despesas com juros e multas em virtude de atraso na quitação de encargos devidos ao INSS e ao PASEP;
9. **Item C.1.1** – déficit de vagas na Rede Pública Municipal de Ensino (REINCIDÊNCIA).

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. **Itens A.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
2. **Item B.3.2.1** – sane as impropriedades relativas ao controle de combustíveis;
3. **Itens B.3.1.2, B.3.1.2.2, C.4 e D.5** – estude os apontamentos e elimine as falhas identificadas na fiscalização ordenada sobre “almoxarifado municipal”, “Gestão do Patrimônio Público (Frota) e sua Manutenção”, “Verificação de Obras Públicas” e “Serviços Públicos Municipais de Saúde”;
4. **Item B.3.3** – 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;
5. **Itens B.3.4, C.3 e F.2** – observe rigorosamente as normas da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93);
6. **Itens B.3.5** – corrija os desacertos identificados no setor de Tesouraria e Bens Patrimoniais;
7. **Itens B.3.7** – promova o levantamento dos bens, direitos e obrigações da Companhia Trólebus de Araraquara (CTA) a serem incorporados ao patrimônio da Prefeitura;
8. **Item D.6** – promova as adequações necessárias a fim de eliminar as falhas estruturais da Unidade de Saúde CMS João Vitor Nascimento;



9. **Item G.1.1** – elimine as impropriedades identificadas nos quesitos atinentes à Transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

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, 11 de junho de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

CND