



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas

TC-6913/989/16
Fl. 1

Processo nº:	TC-6913/989/16
Prefeitura Municipal:	Santos
Prefeito (a):	Paulo Alexandre Pereira Barbosa (01/01 a 21/06 e 11/07 a 31/12/2017) Sandoval do Nascimento Soares (22/06 a 10/06/2017)
População estimada (01.07.2017):	434.742
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	Parcialmente regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-5,8%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	5,8%
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?	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
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	50,22%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	30,26%
69ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	77,58%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	99,03%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim ¹
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	21,69%

¹ Conforme informações às fls. 27 do evento 142.39 e manifestação de ATJ (evento 189.2).



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 73.23 (1º Quadrimestre) e do evento 107.15 (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 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 189), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Já de início, mostra-se determinante para o juízo negativo das presentes contas a situação de **desequilíbrio econômico-financeiro** evidenciada, entre outras questões, por significativo déficit orçamentário (5,80%, correspondendo ao montante de R\$116.566.515,45 – evento 142.39, fls. 06), resultado de deficiente planejamento, tendo em vista a superestimativa de receita da ordem de 18,56%.

Cumprindo aqui destacar que consoante o manual “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”², o resultado da execução orçamentária (resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas) é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Isso porque *é mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro.*

Além disso, o princípio do equilíbrio orçamentário (equivalência entre receitas e despesas), embora não expresso na Constituição Federal, pode ser deduzido do seu art. 165,

² Disponível para consulta em:

http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf



§§ 1º e 6º, sendo de tamanha importância que foi positivado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 1º, § 1º, tornando-se de observância obrigatória para os gestores públicos.

Assim, um déficit orçamentário somente poderá ser excepcionalmente admitido se houver amparo em superávit financeiro de exercício anterior, nos termos do que dispõe o já citado manual editado por esta Corte de Contas: *Todavia, um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior. É bem a isso o que se refere o art. 43, § 1º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964.*

No caso concreto tal circunstância não se verifica. Isso porque houve resultado financeiro negativo ao final do exercício anterior, o qual sofreu, inclusive, expressivo aumento, atingindo o valor de R\$222.986.997,51, por influência do déficit orçamentário (evento 142.39, fls. 07).

Observou-se, além disso, insuficiência de recursos disponíveis para saldar a totalidade dos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata igual a 0,53) sinalizando a dificuldade do Poder Executivo em gerir sua dívida flutuante (evento 142.39.28, fls. 08).

Importa registrar que o Município foi alertado onze vezes por esta E. Corte, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o descompasso entre Receitas e Despesas e nem assim conteve de forma eficiente o gasto não obrigatório e adiável, situação que configura infração administrativa contra as leis de finanças públicas, a ser processada e julgada por este Tribunal de Contas, conforme art. 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/00³.

Ressalte-se, ainda, que não é de hoje que as finanças do Município de Santos vêm caminhando na contramão da gestão fiscal responsável, tal qual estabelece o artigo 1º, § 1º,

³ 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; (g.n.)

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.



da Lei Fiscal, situação que fundamentou, inclusive, a emissão de Parecer Desfavorável aos demonstrativos do exercício 2016, do qual cabe transcrever o trecho abaixo:

VI – Passo à análise do ponto suficiente à rejeição das contas, quais sejam, o desequilíbrio fiscal marcado por falhas de planejamento, pela inversão da situação financeira positiva do exercício anterior e pela falta de liquidez ao pagamento de dívida de curto prazo, bem como, em razão do descumprimento da regra destacada no artigo 42 da LRF, impropriedades às quais se somam a falta de quitação dos requisitos de baixa monta.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-004435/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Santos, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/01/2019, g.n.)

Diante do cenário observado, de relevo chamar atenção para as deficiências e fragilidades constatadas pela equipe de auditoria no que se refere ao **planejamento**, as quais culminaram em expressiva queda na classificação do Município na avaliação do IEGM sob o índice temático i-Planejamento, saindo da faixa “B” em 2016 para “C” em 2017 (evento 142.39, fls. 02), a demonstrar a necessidade de maiores esforços no sentido de corrigir as falhas afetas à matéria.

Indispensável, ainda, que se promova o adequado funcionamento do **Sistema de Controle Interno**, importante mecanismo de averiguação da legalidade e de avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, tal como estatui o art. 74, II, da CF/88. Sua implementação de maneira eficiente favorece a promoção da democracia direta e indireta, uma vez que contribui para a efetivação da transparência pública.

Assim, as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, nos moldes fixados pelo Comunicado SDG n.º 32/2012 (abaixo transcrito), sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

COMUNICADO SDG N° 32/2012

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.



Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

SDG, em 28 de setembro de 2012.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL” (destacamos)

Reforça-se que no exercício de sua missão pedagógica, este E. Tribunal já instou repetidamente a Municipalidade a fortalecer seu controle interno, conforme restou consignado nos pareceres prévios referentes às contas de 2012 (1811/026/12), 2014 (TC-0352/026/14) e 2016 (TC-4435/989/16), tendo havido, dessa forma, intervalo temporal suficiente para que o Executivo promovesse as adequações necessárias a fim de não apresentar o mesmo desacerto em 2017.

Passando-se a análise dos aspectos atinentes ao **Ensino**, importa frisar que cumulativamente à vinculação constitucional e legal na utilização de recursos municipais e do Fundeb, sua aplicação deverá assegurar, além do atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório, a garantia de padrão de qualidade e equidade, com base no Plano Nacional da Educação.

Observa-se, entretanto, que são mantidas importantes falhas no setor, como um plano de cargos salários que não estimula o corpo docente, o qual apresenta, inclusive, assiduidade abaixo da média dos demais municípios jurisdicionados; problemas apurados nas unidades escolares, parte das quais necessitam de reparos estruturais e não contam sequer com



recursos básicos e essenciais, como bibliotecas ou salas de leitura; além de precária estrutura percebida em inspeção ordenada do almoxarifado que acomoda a merenda (evento 142.39, fls. 26/31).

A precária gestão dos recursos direcionados à área é reforçada, ainda, ante o baixo desempenho dos alunos da Rede Municipal, que, conforme os dados disponibilizados pelo INEP⁴, não vem cumprindo as metas parciais do IDEB para os anos finais do ensino fundamental.

A análise do IEGM mostra, ademais, constante queda no resultado do i-Educ, que saiu da classificação “A” em 2015, para “B+” em 2016 e atingiu a faixa “B” no exercício em exame, sinalizando a necessidade de se efetuar ajustes na condução das políticas educacionais.

Na área da **Saúde**, igualmente, identifica-se certa discrepância entre valores investidos e o retorno material de tais gastos, situação que desafia as diretrizes constitucionais acerca da garantia do direito social à saúde, conforme previsto no art. 196: “*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*”.

Isso porque, ainda que a aplicação quantitativa no setor tenha sido regular (nos termos do art. 77, III c/c §4º do ADCT e art. 7º da LC nº 141/2012), a avaliação qualitativa dos serviços prestados suscita ressalvas, tendo em vista as inúmeras falhas apuradas *in loco*, as quais demandam urgente ação corretiva (evento 142.39.63, fls. 34/37).

Maculam, ainda, os demonstrativos, os pagamentos acima do teto constitucional (eventos 73.23, fls. 11/12 e 107.15, fls. 08/09), o expressivo dispêndio (R\$3.466.003,77) a título de “auxílio monetário” em suposta prestação de trabalho voluntário (evento 142.39, fls. 12/14), além do atraso no pagamento de encargos, resultando em prejuízo ao erário em vista do pagamento de R\$25.543,81 a título de juros e multa (evento 73.23, fls. 13).

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

1. **Item A.1.1** – ineficiente atuação do Sistema de Controle Interno, que não vem observando seu dever institucional (REINCIDÊNCIA);

⁴ Conforme os dados disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>, consulta realizada em 26/06/2019.



2. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 5,80%, equivalente a R\$116.566.515,45, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;
3. **Item B.1.2** – aumento de 50,80% do déficit financeiro, passando de R\$147.873.623,74 para R\$222.986.997,51;
4. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,53), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
5. **Item C.2** – ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para os problemas estruturais nas unidades escolares e almoxarifado da merenda, além de baixo desempenho dos alunos no IDEB.

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 B.4.1** – corrija as falhas apuradas em fiscalização ordenada relativa à gestão da frota municipal;
2. **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;
3. **Itens D.2 e D.2.1** – corrija as diversas incorreções apuradas no âmbito da saúde;
4. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009.

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.

No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, pugna-se pela sua instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS / APARTADOS**, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio. Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público de Contas, com relação aos seguintes itens:

1. **Item B.1.9** – dispêndio de R\$3.466.033,77 com o pagamento de “ajuda de custo”, correspondente a valor fixo mensal, para a prestação de serviços voluntários;
2. **Item B.5.1 dos eventos 73.23 e 107.15** – pagamento acima do teto constitucional para servidores municipais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

TC-6913/989/16
Fl. 8

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, 16 de julho de 2019.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

ALM

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL ANTONIO BALDO. 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: 1-X4BD-5XW5-5Z8L-4A0P