



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC-6864/989/16
Fl. 1

Processo nº:	TC-6864/989/16
Prefeitura Municipal:	Cubatão
Prefeito(a):	Ademário da Silva Oliveira
População estimada (01.07.2017):	128.748
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	6,73%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	0,09%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requerimentos 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
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,49%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	33,57%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	100%
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%)	15,56%



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 anexados eletronicamente nos eventos 28.31 (1º Quadrimestre) e 61.35 (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, 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 146), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, sob o viés das **finanças públicas**, verifica-se que o superávit orçamentário apurado em 2017 foi insuficiente para reverter o déficit financeiro de 2016, de tal modo que o Executivo encerrou o exercício com um reincidente resultado financeiro negativo (R\$ 90.248.437,05, evento 89.141, fl. 10).

De acordo com a literalidade do art. 1º, §1º, da LRF, a gestão fiscal responsável pressupõe não apenas a prevenção de riscos, mas também a correção de *“desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”*.

Assim, à luz do disposto na LRF e no Comunicado SDG nº 29/2010, se havia déficit financeiro, era dever do gestor aprimorar suas peças de planejamento (mediante previsão de adequada reserva de contingência) e executar com cautela suas peças orçamentárias para eliminá-lo integralmente no curso do exercício em apreço.

A situação retratada se agrava ante o fato de que o desequilíbrio do Executivo de Cubatão vem se perpetuando no tempo.



Em consulta aos relatórios da Fiscalização, é possível verificar que, no ano em análise, a Prefeitura obteve seu sétimo déficit financeiro consecutivo, revelando que o desequilíbrio entre ativo e passivo financeiros não é conjuntural, mas crônico¹.

Há que se considerar, inclusive, a repercussão negativa do déficit financeiro na capacidade de quitação das obrigações imediatas.

No caso concreto, a Prefeitura possuía apenas R\$ 0,66 de disponibilidades para quitar cada R\$ 1,00 de compromissos registrados no Passivo Circulante (evento 89.141, fl. 11).

Criticável, ainda, a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 21,39% da despesa inicialmente fixada, inclusive com base em inexistente excesso de arrecadação e superávit financeiro (evento 89.141, fl. 08).

Tal procedimento revela descuido com as diretrizes traçadas por este E. Tribunal, as quais, com vistas a impedir a desfiguração da lei orçamentária, estabelecem como parâmetro para sua modificação a inflação estimada para o exercício (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação nitidamente ignorada pelo gestor destas contas².

Nesse contexto, cumpre também destacar que, desde 2015, o **i-Planejamento**, índice temático do IEGM que verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, permanece na faixa “C” (baixo nível de adequação), a pior classificação possível (evento 89.141, fl. 02).

A reforçar a valoração negativa da gestão fiscal em comento, evidencie-se a negligência da Administração em promover medidas para incremento da arrecadação, a exemplo da inércia em estabelecer alíquota progressiva de IPTU e a inexistência de planta genérica de valores aprovada por lei (evento 89.141, fl. 43).

Irregularidades igualmente relevantes foram observadas na **gestão dos precatórios**. Nesse sentido, apurou-se insuficiência de pagamentos na ordem de R\$ 35.392.254,16, tendo em vista que os depósitos mensais do exercício foram efetuados no percentual de 1,57% da RCL, não obstante o Tribunal de Justiça determinasse o pagamento de 5,03% da RCL (evento 89.141, fls. 13/14).

¹ 2011 (TC-1102/026/11), 2012 (TC-1691/026/12), 2013 (TC-1759/026/13), 2014 (TC-0232/026/14), 2015 (TC-2324/026/15) e 2016 (eTC-4386/989/16).

² O índice IPCA atingiu 2,95% no exercício 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/inflacao-oficial-pelo-ipca-em-2017-e-de-295-menor-taxa-desde-1998>. Acesso aos 09/04/2019.



Aliás, conforme anota a digna Fiscalização, “o próprio Departamento de Precatórios da Prefeitura, em 28/01/2018 (Arquivo 18 – Precatórios Memorial), alertava para esse fato, conforme se pode verificar no texto reproduzido abaixo: ‘Os depósitos dos meses do exercício de 2017 foram calculados com base no índice percentual de 1,57% da RCL (incorretamente) quando deveria ser utilizado o percentual estipulado pelo TJ/SP de 5,03%....’”.

Nesse viés, oportuno realçar que a mesma falha conduziu à reprovação das contas de 2016, nos seguintes termos:

“Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício.

Conforme verificado nos autos, o Município efetuou os depósitos de 2016 com base na alíquota de 1,57% da RCL, estabelecida para o exercício de 2015, sendo que nos meses de setembro a dezembro de 2016 não ocorreram depósitos a título de precatório. Vale lembrar, que o DEPRE havia determinado, em 15/10/2015, que os depósitos a partir de janeiro de 2016 seriam correspondentes a 3,64% da RCL.

[..]

Diante dos fatos, **determino**, ainda, que o Executivo de Cubatão cumpra as disposições do regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas.”

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-04386/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Cubatão, Rel. Conselheiro Dimas Ramalho, parecer publicado no Diário Oficial em 01/02/2019, g.n.).

A respeito dos **encargos sociais**, a instrução revela a falta de repasse ao Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Cubatão das competências referente aos meses de julho a dezembro de 2017, inclusive 13º salário, no montante de R\$ 8.025.399,44 (evento 89.141, fls. 18/24).

Não bastasse isso, houve atraso no recolhimento de diversas contribuições relativas ao INSS, PASEP, RPPS e Assistência Médica Hospitalar e Odontológica, acarretando despesas com multas e juros.

Ressalta-se que a falha é corrente no Município (evento 89.141, fls. 18/19 e 25/27), tendo em vista a existência de débitos pendentes de exercícios anteriores atinentes ao INSS, no total de R\$ 4.023.920,16 (consolidação de 2015 a 2016), e ao Fundo de Previdência, na monta de R\$ 190.284.042,28 (consolidação de 2005 a 2017).

Procedendo de tal maneira, obrigações têm sido postergadas para exercícios seguintes, aumentando desnecessariamente o endividamento municipal e submetendo o ente a sanções financeiras (multas e juros) que, em última instância, serão suportadas pelos contribuintes.



É nesse sentido que o *Parquet* reafirma o seu posicionamento pela reprovação dos demonstrativos em que resta comprovada a realização de parcelamento de encargos sociais, haja vista o aumento das dívidas municipais e a ocorrência de dano ao erário, resultante de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos, decorrentes da desídia no pagamento tempestivo de contribuições a que sabidamente o gestor estava obrigado.

Ademais, a omissão frente ao dever de recolher tempestivamente os encargos sociais reveste-se de consequências especialmente gravosas ao ente, vez que desde 2014 não possui Certificado de Regularidade Previdenciária o que importa dizer que se encontra sob as vedações do art. 7º, da Lei nº 9.717/98³, incluindo a suspensão de transferências voluntárias da União (evento 89.141, fls. 26/27).

Cumprе salientar que, conforme bem notado pelo digna Assessoria Técnica, “as falhas acima apontadas, relativas aos aspectos contábeis, aos Encargos Sociais e aos Precatórios, foram determinantes para a emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura de Cubatão, relativas aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 (respectivamente, TCs- 514/026/14, 2606/026/15 e 4386.989.16)” (evento 146.2, fl. 03).

Já no que toca à **gestão dos recursos humanos da Prefeitura**, a instrução aponta que, no exercício em comento, foram nomeados 105 servidores para cargos em comissão, cujas atribuições, ainda que definidas pela Lei Municipal nº 3.562/2012, não possuem qualquer exigência de formação mínima para a investidura (evento 89.141, fls. 33/35).

A lacuna contraria não só o disposto no comunicado SDG nº 32/2015⁴ como a jurisprudência desta Corte, conforme se extrai dos TCs 002317/026/15 e 003927/989/16:

³ Lei nº 9.717/98, Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

⁴ 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:

[...]

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de **Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário**, reservando-se aos de **Chefia a formação técnico-profissional apropriado**.” (g.n.)



*“No tocante ao quadro de pessoal, acompanho o voto condutor do julgamento das contas de 2014, proferido no TC225/026/14, no sentido de que a Origem deve promover a edição de norma indicando as funções exercidas pelos comissionados, a fim de que se verifique sua perfeita adequação à exceção constitucional para ingresso no serviço público, qual seja a via do concurso público. Ademais, deverá atentar à **necessidade de exigir-se conhecimento técnico específico compatível com a natureza das atividades de assessoramento, chefia e direção, qual seja, graduação em nível superior ou formação técnico-profissional adequada, esta para os casos de Chefia, lembrando que a exigência de experiência na área não supre tal condição.**”*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002317/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Cerquilho, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 27/05/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 12/07/2017, v.u., g.n.)

*“Não há como se furtar da exigência e comprovação das competências intelectivas daquele que presta assessoramento ou direção, invariavelmente, no mesmo grau de complexidade dos serviços executados, porquanto se trata de serviço técnico especializado. No caso, as atribuições dos cargos de livre provimento são incompatíveis com o grau de escolaridade ensino médio, portanto, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior, medida que fica desde já **DETERMINADA.**”*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-003927/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Itaju, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 16/06/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 06/08/2018, v.u., g.n.)

Nesse viés, cumpre destacar que o E. TJ/SP considera inconstitucionais cargos comissionados que não exigem conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — **Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções** Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.*

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)

Assim, entende-se pertinente a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado, para que seja proposta a competente ADIN de dispositivos da Lei Municipal nº 3.562/2012, que tenham instituído cargos em comissão sem exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior.



Outras falhas atinentes à **gestão de pessoal** também corroboram o juízo desfavorável dos demonstrativos, como a existência de servidores em desvio de função e o pagamento rotineiro de horas extras (evento 89.141, fls. 39/42).

Acerca da aplicação das receitas vinculadas, além da indevida movimentação dos recursos oriundos dos **royalties** em conta corrente não vinculada, foram aplicados recursos para pagamento de contribuições previdenciárias do quadro de pessoal, caracterizando desvio de finalidade e afronta ao artigo 8º da Lei nº 7.990/89 e ao artigo 24 do Decreto nº 01/91, denotando mais um aspecto a corroborar a rejeição dos demonstrativos em análise (evento 89.141, fls. 49/51).

Nesse sentido, impende destacar que irregularidades quanto às despesas vinculadas aos royalties figuram entre os motivos ensejadores de reprovação dos demonstrativos desde 2012 (TCs 1691/026/12, 1759/026/13, 2324/026/15).

Em sua análise, a Fiscalização apurou, ainda, **quebra na ordem cronológica de pagamentos**, tendo em vista que parte dos Restos a Pagar Processados de 2017 foram pagos em detrimento às dívidas pendentes de exercícios anteriores (evento 89.141, fls. 51/52).

A impropriedade revela grave falha por parte do gestor público. A par da violação de princípio básico norteador das condutas administrativas, possibilitando, em casos específicos, a responsabilização por ato de improbidade, o desrespeito à ordem de pagamentos pode ainda ensejar a responsabilização penal do gestor, nos termos do art. 92 da Lei nº 8.666/93. Esse, na parte final de seu *caput*, descreve a conduta de “*pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade*”, fixando a pena de detenção de dois a quatro anos para o sujeito ativo.

Destarte, não parece razoável se admitir que, mesmo tendo praticado conduta alçada à grave condição de crime, o responsável possa ter seus demonstrativos avalizados pelo Controle Externo, sobretudo se levado em conta que a municipalidade já havia sido advertida, por parte deste E. Tribunal, acerca da necessidade de obedecer fielmente à ordem cronológica de pagamentos:

“Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências: [...]

o) Respeite as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios e decorrentes contratos, acompanhando devidamente a sua execução e observando, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades.”

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-1759/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Cubatão, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 09/12/2015, Decisão com Trânsito em Julgado em 03/02/2017).



“Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com recomendações para que: [...]

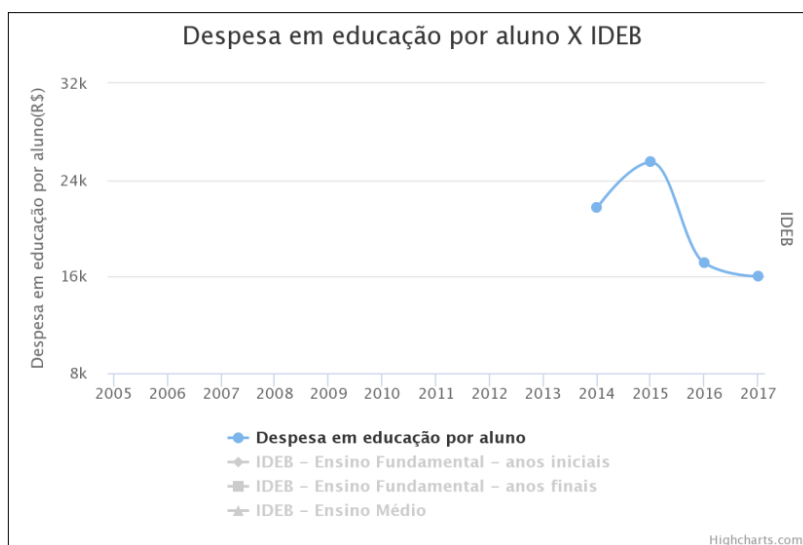
Observância aos termos da Lei nº 8.666/93, inclusive no que diz respeito à Ordem Cronológica de Pagamentos.”

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1691/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Cubatão, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 15/11/2014, Decisão com Trânsito em Julgado em 14/12/2015).

A gestão da **Rede Pública Municipal de Ensino** é também digna de críticas.

Isso porque, se por um lado o Executivo destinou 33,57% de sua receita de impostos ao setor e utilizou 100% dos recursos recebidos do FUNDEB (evento 89.141, fl. 55), por outro, o Município de Cubatão, no exercício em análise, registrou o pior i-Educ da série histórica iniciada em 2014 (C+, em fase de adequação)⁵.

Ademais, salienta-se que, desde 2015, o gasto anual por aluno no exercício vem decaindo⁶:



O gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, eis que os recursos a ela direcionados detêm a importante

⁵ Conforme consulta realizada aos 18/07/2019 no portal eletrônico do IEGM/TCESP (<https://iegm.tce.sp.gov.br/>):

Categoria	2014	2015	2016	2017
Educação	B+	B	B	C+

⁶ Gráfico de despesa em educação por aluno obtido em https://portalcontroleexterno.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3APaineis%3APainel_Municipio%3Apainel_municipio.wcdf/generatedContent?=&bookmarkState=%7B%22impl%22%3A%22client%22%2C%22params%22%3A%7B%22municipioParam%22%3A%22Todas%20Entidades%22%2C%22exercicioParam%22%3A%222019%22%7D%7D

Consulta realizada aos 18/07/2019.



função de garantir propósitos de relevo, tais como o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88).

Os reflexos dessa precária gestão já são sentidos pelos alunos que frequentam os anos finais do Ensino Fundamental, que, desde 2013, não atingem as metas projetadas para o Ideb (conforme últimos dados disponibilizados pelo INEP – considerando que a avaliação ocorre em periodicidade bienal)⁷:

Etapa do Ensino	Ano	Ideb Observado	Meta Projetada
8ª série/9º ano	2013	4.5	4.7
	2015	4.6	5.1
	2017	4.8	5.3

De outro norte, as demais falhas arroladas sob o tópico C.2 do Relatório da Fiscalização evidenciam como a inoperância da municipalidade contribuiu para os deficientes resultados qualitativos observados. Nesse contexto, destacam-se a precariedade das instalações, o ineficiente acompanhamento e controle da merenda escolar, o piso salarial mensal de professores inferior ao piso salarial nacional, a ausência de entrega do uniforme, do kit escolar e do material didático, bem como as irregularidades no transporte escolar (evento 89.141, fls. 57/65).

A esse respeito, imperioso consignar que nas contas de 2016 a ineficiente alocação de recursos no Ensino contribuiu para a emissão de parecer prévio desfavorável:

“2.4.4. ENSINO

O Executivo Municipal aplicou na educação básica, o elevado percentual de 36,69%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 100% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há irregularidades na gestão educacional que concorrem para o juízo de irregularidade das presentes contas.

[...]

A soma das falhas acima descritas está refletindo diretamente nos índices na avaliação e qualidade do ensino oferecido à população e, assim, determino que o Executivo Municipal reavalie seus investimentos no ensino, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população, em cumprimento ao princípio da eficiência.”

(TCE/SP, Segunda Câmara, eTC-004386/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Cubatão, Rel. Conselheiro Dimas Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 01/02/2019, v.u., g.n.)

⁷ Consulta realizada aos 18/07/2019, no endereço eletrônico: <http://ideb.inep.gov.br>



Forçoso acrescentar que sobredito precedente não é isolado no âmbito desta E. Corte. A esse respeito, destacam-se os trechos dos votos referentes às contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia e de 2016 da Prefeitura de Palmital:

“Outro ponto de alta relevância no contexto das contas se refere à da precariedade da estrutura física das escolas visitadas pela fiscalização durante as análises concomitantes.

Evidentemente que um ensino público de qualidade depende diretamente do bom funcionamento de toda máquina estatal, o que inclui segurança, saúde, cultura e lazer, entre outros itens que podem ser citados da ampla miríade de funções desempenhadas pelo Poder Público.

[...]

Os registros no laudo de fiscalização revelam precariedade da estrutura física de várias escolas municipais, que não oferecem condições adequadas de aprendizagem aos alunos da rede municipal.

[...]

A realização de despesa com a mera finalidade de atingir a aplicação mínima de 25% no ensino, sem se preocupar com a qualidade das políticas públicas voltadas à qualidade da educação traz grande prejuízo à população local.

[...]

Todas essas ocorrências dão conta que as políticas públicas e os dispêndios voltados à educação, uma das áreas de maior importância, foram ineficientes. Ante o exposto, a situação não merece receber o beneplácito deste Tribunal, sem prejuízo de que seja dada ciência ao Ministério Público Estadual, para providências que entender cabíveis, dada a possível violação ao artigo 206, I, IV, V e VII, da Constituição Federal.”

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002021/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Paulínia, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Republicado no Diário Oficial em 15/09/2016, Decisão confirmada em sede de Reexame e com Trânsito em Julgado em 08/05/2017, v.u., g.n.)

“A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Palmital não reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista o elevado déficit financeiro e o descumprimento do art. 42 da LRF, além das falhas de gestão ilustradas na fiscalização operacional na educação.

[...]

Ademais, do ponto de vista operacional, as falhas encontradas na fiscalização operacional da educação ilustram a conduta ineficiente do gestor.

De fato, a despeito das inegáveis limitações financeiras encontradas pelo Poder Público no desempenho de suas atividades, é evidente que parcela significativa dos lapsos encontrados pelo órgão de instrução no ensino decorre essencialmente de problemas na gestão dos recursos e não na falta deles.

Tal realidade é exemplificada por banheiros sujos, condições prediais insatisfatórias, salas de aula sem itens pedagógicos adequados, entre outras falhas superáveis com medidas administrativas, sem o desembolso de valores vultosos, além de um planejamento bem elaborado e executado.”

(TCE/SP, Segunda Câmara, eTC-004001/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Palmital, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, Parecer Publicado no Diário Oficial em 18/07/2018, v.u., g.n.)

Há que se censurar, também, as **fragilidades identificadas no eixo da Saúde**, sinalizando ineficiência das políticas públicas voltadas ao setor.



Nesse contexto, ganham relevo os seguintes apontamentos: a insuficiência no fluxo mensal de ofertas de serviços de saúde por meio da Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde (CROSS) gerando o agravamento da demanda reprimida; a falta de Plano de Cargos e Salários para os profissionais do setor e o ineficiente controle de ponto, o que permite a existência de incompatibilidade de horários de médicos que possuem outros vínculos na administração pública (evento 89.141, fls. 75/84).

A lista de desacertos apurados desafia as diretrizes constitucionais quanto à 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.”*.

Somam-se, ainda, ao juízo desfavorável os reiterados desacertos verificados no tocante aos **repasses realizados de forma intempestiva ao Poder Legislativo** (evento 89.141, fl. 32) e à **falta de efetivo gerenciamento das contas bancárias da Prefeitura**, haja vista identificação de várias pendências (5.278) que remontam ao exercício de 2005, no total de R\$ 203.074.528,72 (evento 89.141, fls. 43/45).

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

1. **Item B.1.1** – significativo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 21,38% da despesa inicialmente fixada, em período em que a inflação oficial se limitou a 2,95% (IPCA), na contramão das orientações deste E. Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
2. **Item B.1.1** – abertura de créditos adicionais com respaldo em recursos financeiros fictícios, descumprindo-se exigência do artigo 43 da Lei nº 4.320/64 e contribuindo para o desequilíbrio dos balanços;
3. **Item B.1.2** – reiterado resultado financeiro negativo, encerrando o exercício com déficit -R\$ 90.248.437,05; (REINCIDÊNCIA)
4. **Item B.1.3** – índice de liquidez imediata de 0,66, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo; (REINCIDÊNCIA)
5. **Item B.1.5** – insuficiente pagamento de precatórios, descumprindo a sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017; (REINCIDÊNCIA)
6. **Item B.1.6** – ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias (RPPS) e recolhimento de encargos sociais (INSS, PASEP, RPPS) e de Assistência Médica Hospitalar e Odontológica em atraso, ocasionando despesas a título de multas e juros; ausência de certificado de regularidade previdenciária;
7. **Item B.1.9** – cargos em comissão com requisitos de investidura incompatíveis com o art. 37, V, da CF/88; (REINCIDÊNCIA)
8. **Item B.3.3** – aplicação da receita de *royalties* em ofensa artigo 8º da Lei nº 7.990/89 e ao artigo 24 do Decreto nº 01/91; (REINCIDÊNCIA)



9. **Item B.3.5** – desrespeito à ordem cronológica de pagamentos sem publicação prévia das relevantes razões de interesse público que ensejaram a quebra, em violação ao art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93; (REINCIDÊNCIA)
10. **Item C.2** – ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para a regressividade no indicador i-Educ (de B, em 2016, para C+, em 2017) e o deficiente desempenho do Ideb;
11. **Item D.2** – fragilidades na gestão da Saúde Municipal, sinalizando ineficiência das políticas públicas voltadas ao setor.

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 A.1.1** – regulamente o Sistema de Controle Interno, em atendimento ao previsto no art. 31 da CF/88;
2. **Itens A.2, B.2, F.1 e G.3** – avalie e desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
3. **Item B.1.9** – observe com rigor o teto constitucional no que se refere ao pagamento de honorários de sucumbência aos procuradores municipais, registrando-os na folha de pagamento de cada servidor, para auxiliar no cálculo do valor a ser recolhido e facilitar o controle;
4. **Item B.1.9** – garanta que todos os agentes políticos e servidores apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe a Lei 8.429/1992;
5. **Item B.3.1** – sane todas as pendências apontadas relativas à tesouraria, ao almoxarifado e aos bens patrimoniais;
6. **Item B.3.6** – atente ao disposto no artigo 14, da LRF quanto à Renúncia de Receitas;
7. **Item E.1** – sane as irregularidades apontadas na fiscalização ordenada sobre resíduos sólidos;
8. **Item G.1.1** – elimine as impropriedades identificadas nos quesitos atinentes à Transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação;
9. **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, opina-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 ao seguinte item:

1. **Item D.2** – incompatibilidade de horários de médicos que possuem outros vínculos na administração pública (evento 89.141, fls. 77/80).

Adicionalmente, pugna-se pela **aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, VI, da LCE nº 709/93**, em virtude da reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas por este E. Tribunal, conduta que tem sido devidamente repudiada no âmbito desta E. Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-001777/026/13⁸, TC-002342/026/15⁹ e TC-004050/989/16¹⁰.

No tocante aos apontamentos sob o tópico B.1.9 (demais aspectos sobre recursos humanos), entende-se cabível a **expedição de ofício ao Ministério Público Estadual**, com vistas a eventual ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal nº 3.562/2012 que tenha instituído cargos em comissão sem exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior.

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, 23 de julho de 2019.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES

Procuradora do Ministério Público de Contas

DBFM

⁸ Contas Anuais de 2013 da Prefeitura de Guarulhos, Decisão com trânsito em julgado em 31/01/2017.

⁹ Contas Anuais de 2015 da Prefeitura de Guarulhos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/02/2018.

¹⁰ Contas Anuais de 2016 da Prefeitura de Ribeirão Grande, Decisão da Primeira Câmara em 22/05/2018.