



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

TC-6915.989.16
Fl. 1

Processo nº: TC-6915.989.16
Prefeitura Municipal: SÃO CARLOS
Prefeito(a): Airtton Garcia Ferreira
População estimada: 246.088
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 nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	2,52%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,29%
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
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim¹
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,47%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,87%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	99,97%
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%)	26,81%

¹ Os repasses atenderam ao limite constitucional, porém, em valor inferior ao registrado na Lei Orçamentária Anual (evento 87.57, fl. 14).



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 45.13 (1º Quadrimestre) e 76.17 (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 125), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução dos autos denota uma série de irregularidades que afastam por completo o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Sob o viés das **finanças públicas** (evento 87.57, fl. 09), nota-se baixa aderência do gestor às diretrizes contidas no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal², tendo em vista, especialmente, o **reiterado déficit financeiro e a ausência de recursos disponíveis para o pagamento total das obrigações de curto prazo:**

Exercício	Déficit Financeiro	Índice de liquidez
2015 (TC-2260/026/15)	R\$ 19.409.175,99	0,82
2016 (TC-4437.989.16)	R\$ 76.475.032,67	0,37
2017 (TC-6915.989.16)	R\$ 36.611.018,97	0,96

² Art. 1º, § 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (g.n.)



Nessa senda, à luz da prudência fiscal, caberia ao gestor sopesar o histórico de resultados negativos, atuando com maior cautela e atenção na condução do orçamento, envidando esforços na obtenção de superávit suficiente para eliminar dívidas e reorganizar as finanças. Não se observa, contudo, a promoção de medidas de austeridades necessárias a fim de eliminar a dívida. Ao contrário, identifica-se série de pendências que apontam para uma precária gestão fiscal.

Nesse sentido, verificou-se insuficiência nos depósitos mensais de **precatórios** exigíveis no exercício, na monta de R\$ 378.238,52 (atualizado até 25/04/2018), em patente afronta à regra disposta na EC nº 99/2017.

Ademais, o Executivo tampouco contabiliza corretamente suas pendências judiciais, desrespeitando os princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964), bem como das Normas Brasileiras de Contabilidade (evento 87.57, fls. 11/14).

Evidencie-se, ainda, a negligência da Administração em promover medidas para incremento da arrecadação, a exemplo da baixa recuperação de créditos da Dívida Ativa e da falta de previsão da revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores na lei orçamentária ou código tributário municipal (evento 87.57, fls. 19/21).

No tocante à **gestão do Ensino**, verifica-se que, a despeito do atendimento formal ao que determinam os artigos 212 da Constituição Federal e 21, *caput*, da Lei nº 11.494/2007, o exame das questões formadoras do IEGM demonstra diversas irregularidades no setor, o que resultou na retração do índice i-Educ de “B” (efetivo), em 2016, para “C+” (em fase de adequação), em 2017 (evento 87.57, fl. 02).

Entre os desacertos listados no processo de validação do indicador, destaca-se o não atingimento das metas 1³ e 2⁴ do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), o que

³ META 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

⁴ META 2 Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.



consequentemente impede o alcance das metas 4.1 e 4.2 no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas⁵.

Ademais, outras relevantes deficiências foram identificadas no plano educacional: superlotação de classes e inadequação da área da sala (tendo em vista a recomendação do Conselho Nacional de Educação – Parecer nº 08/2010), ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros vigente (registre-se que a matéria é atualmente regulada pela Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e pelo Decreto Estadual nº 63.911/2018), parte dos professores sem formação específica de nível superior (referência do art. 62, Lei nº 9.394/1996); ausência de entrega do kit e uniforme escolar, dentre outros (evento 87.57, fls. 28/31).

Não se deve olvidar, ainda, que a meta projetada para os anos finais do ensino fundamental do Ideb não foi atingida em 2017 (conforme últimos dados disponibilizados pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – considerando que a avaliação ocorre em periodicidade bienal)⁶.

O gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, uma vez que os recursos a ela direcionados detêm a importante 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/1988).

Nesse contexto, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212, da CF/1988, quanto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007 (Legislação que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Pelo contrário, ao gestor é imposto, do mesmo modo, o dever de garantir padrão de qualidade do serviço público de educação (art. 206, VII⁷ e art. 211, §1º⁸). No mesmo sentido, a Lei de

⁵ Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

⁶ Consulta realizada aos 30/09/2019, no endereço eletrônico do IDEB/INEP (<http://ideb.inep.gov.br>).

⁷ CF, art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - garantia de padrão de qualidade.

⁸ CF, art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir



Diretrizes e Bases da Educação reforça a garantia do padrão de qualidade como dever do Estado (artigos 3º, IX e 4º, IX⁹).

Assim, no caso da Prefeitura de São Carlos, as irregularidades identificadas no âmbito do IEGM no exercício de 2017 denotam precários esforços municipais no sentido de entregar à sociedade o serviço de qualidade a que tem direito, situação que exige imediata revisão das respectivas políticas públicas, em atendimento às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014¹⁰).

Igualmente, não obstante a aplicação quantitativa na **saúde** tenha sido regular (nos termos do art. 77, III, §4º, do ADCT e art. 7º da Lei Complementar 141/2012), a avaliação qualitativa dos serviços prestados suscita ressalvas.

Nesse sentido, destaca-se a inoperância de duas unidades de pronto atendimento durante o exercício devido à deficiência de profissionais da área, bem como a falta de controle sobre a jornada de trabalho dos médicos e de seus contratos de trabalho.

Destarte, faz-se urgente a adoção de medidas que visem pôr fim à lista de desacertos apurados (evento 87.57, fls. 32/35), os quais desafiam 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”.

igualização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (NR) [redação dada pela Emenda Constitucional 14/1996]

⁹ Lei 9.394/1996, art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IX - garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

¹⁰ Lei 13.005/2014, art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - **melhoria da qualidade da educação;**

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.



Outro ponto digno de nota é a **precária situação do controle interno** (evento 87.57, fl. 03) diante da ausência de regulamentação bem como de responsável pelo setor, o que culminou na falta de elaboração de relatórios periódicos durante todo o exercício e o não cumprimento do art. 74 da CF/1988.

Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, o Sistema de Controle Interno não pode ser deixado em segundo plano pelo ente, não sendo escusável que sequer o tenha regulamentado, sobretudo porque esta E. Corte já havia emitido recomendações a esse respeito nas apreciações das contas de 2012 (1627/026/12), 2013 (1695/026/13), 2014 (TC-0168/026/14) e 2016 (4437.989.16).

Sublinhe-se que a produção de relatórios periódicos e detalhados é fundamental na identificação preventiva das falhas acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o que viabiliza a tempestiva adoção de medidas corretivas pelo Executivo. Ao ignorar a inadequada atuação do sistema de controle interno, mantendo-o inócuo por todo o exercício, a Prefeitura furtou-se de uma importante ferramenta de vigilância que contribui para evitar que a entidade se desvie das suas finalidades.

Ademais, em cumprimento ao texto constitucional, as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme explanado no Comunicado SDG nº 32/2012, sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

Criticável, ainda, a temerária situação do **planejamento** Municipal (evento 87.57, fl. 02), uma vez que a gestão vem se mostrando persistentemente insatisfatória, tendo em vista a manutenção do indicador setorial i-Planejamento na pior faixa de avaliação (“C”, baixo nível de adequação).

O precário planejamento municipal, além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, tem graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona o manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”:

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte. (TCE-SP, O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos, São Paulo, 2012, p. 13)



No mais, quanto ao indevido pagamento de triênios sobre tempo de serviço em vínculos simultâneos (evento 87.57, fl. 18), a Origem noticia que os beneficiários estão sendo acionados para o devido ressarcimento ao erário (evento 110.4, fls. 05/06). Portanto, oportuno o acompanhamento pela Fiscalização nos próximos exercícios.

Dessa forma, ante o exposto e do que dos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, principalmente, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.1.1** – inexistência do sistema de controle interno, em ofensa ao disposto no art. 74 da CF/1988;
2. **Item B.1.2** – déficit financeiro de -R\$ 5.197.456,35;
3. **Item B.1.3** – índice de liquidez imediata de 0,68, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
4. **Item B.1.5** – insuficiente pagamento de precatórios, desrespeitando a sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017;
5. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, em ofensa às diretrizes traçadas pela Constituição Federal (art. 6, caput c/c art. 208, IV) e às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

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 B.2, E.1, F.1 e G.3** – avalie e desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
2. **Item B.1.9** – adeque seu quadro de pessoal, tendo em vista que os profissionais que exercem atividades de Advocacia Pública devem admitidos por meio de concurso público;
3. **Item B.1.10** – atenda ao regramento constitucional quanto à revisão de valores dos agentes políticos;
4. **Item B.3.1** – aprimore seus registros contábeis e sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos art. 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, devendo considerar a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial;
5. **Item B.3.2** – 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;



6. **Item B.3.3** – solucione as pendências verificadas durante a inspeção sobre a frota Municipal de veículos (Fiscalização Ordenada nº 02);
7. **Item B.3.4** – efetue melhor planejamento dos dispêndios efetuados via contratação direta, evitando possível configuração de fracionamento de despesas;
8. **Item B.3.5** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/1964 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
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 nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 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 709/1993.

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 B.1.9** – supostas irregularidades no aditamento de contrato de trabalho de servidores temporários e de servidores efetivos/concursados pelo regime da CLT, atribuindo-lhes “tarefas” (determinado número de consultas) em Unidades Básicas de Saúde do Município (evento 87.57, fl. 17).

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, 07 de outubro de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas