



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

TC-6901.989.16
Fl. 1

Processo nº: TC-6901.989.16
Prefeitura Municipal: GUARULHOS
Prefeito (a): Gustavo Henric Costa (períodos: 01.01 a 02.06; 13.06 a 20.07; 25.07 a 13.08; e 20.08 a 31.12) e Alexandre Turri Zeitune (períodos: 03.06 a 12.06; 21.07 a 24.07; e 14.08 a 19.08).
População (01.07.2017): 1.349.113
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	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-3,15%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	2,57%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não ¹
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	43,75%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,66% ²
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	78,76%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	97,42%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	28,22%

¹ A Prefeitura não conseguirá quitar os precatórios até 2024, conforme disposições da EC nº 99/2017 (evento 126.57, fl. 16 e evento 188.2, fl. 05).

² Conforme ajuste promovido pela Assessoria especializada desta Casa (evento 188.1).



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 no relatório do evento 57.6, 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 (eventos 188.2, 188.3 e 188.4), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Marcada pelo desequilíbrio, a **gestão fiscal** da Prefeitura Municipal de Guarulhos incorreu em reincidente déficit orçamentário, correspondente a 3,15% das receitas arrecadadas (valor superior a R\$ 105 milhões), sem qualquer lastro em superávit financeiro do exercício anterior (evento 126.57, fls. 09/10), situação que desatende as orientações desta E. Corte, conforme diretriz do Manual *Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*³.

³ “3.3. O DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Em cada ano civil (exercício financeiro), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Põe-se aqui o resultado da execução orçamentária.

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 (diferença negativa entre haveres de caixa (ativo financeiro) e débitos de curta exigibilidade (passivo financeiro).

Com efeito, o superávit orçamentário gera sobra financeira que reduz aquele endividamento de curto prazo. Em sentido contrário, o déficit orçamentário aumenta, mais ainda, tal passivo, integrado, no mais das vezes, por Restos a Pagar sem cobertura de caixa.

Ante o fato de a LRF induzir superávits para reduzir a dívida pública, este Tribunal recusa déficits orçamentários, mesmo os de baixa monta; isso, desde que carregue ainda a Fazenda significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária.

Assim sendo, esta Corte não mais se orienta pela margem de tolerância de 10%.

Reforça esse juízo negativo o fato de o Prefeito, ao longo do exercício, ter sido alertado sobre o déficit que se avizinhava e, nem assim, cortar a despesa não obrigatória (art. 9º da LRF).

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.



O confronto entre ativo e passivo financeiro também foi novamente deficitário⁴ (déficit financeiro de R\$ 157.992.951,99), situação acompanhada de insolvência municipal conforme evidencia o índice de liquidez imediata de 0,70, indicando que a Prefeitura possui apenas R\$ 0,70 de disponível para cada R\$ 1,00 de despesas, dos mais de R\$ 528 milhões inscritos no seu passivo financeiro (evento 126.57, fls. 10/12).

Destaque-se que o Município vem apresentando déficits orçamentário e financeiro há anos (TC-1120/026/11; TC-1709/026/12; 1777/026/13; TC-0250/026/14; TC-2342/026/15; e TC-4423.989.16), reincidência bastante grave do ponto de vista fiscal, pois seria de se esperar que, à luz da prudência e dentro dos parâmetros de planejamento e transparência, o gestor sopesasse sobredito histórico de resultados negativos e passasse a adotar postura mais responsável na condução da gestão orçamentário-financeira.

A reforçar o juízo negativo, o Prefeito foi alertado sete vezes sobre o descompasso entre o fluxo arrecadatório e o empenhamento de despesas, nos termos do art. 59, §1º, I, LRF (evento 126.57, fl. 09), mas, nem assim, conteve a despesa não obrigatória e adiável com vistas a evitar o consumo excessivo de recursos financeiros, situação que configura **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**, a ser processada e julgada por este E. Tribunal de Contas, conforme art. 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000⁵.

A omissão, frise-se, vai de encontro ao entendimento desta Casa:

Com efeito, não podemos ignorar os efeitos da crise econômica que se iniciou em 2014, contudo, este cenário não justifica automaticamente desequilíbrios orçamentários e financeiros dos Municípios, que devem demonstrar ações concretas no sentido de promover contingenciamento de despesas e tornar o gasto público mais eficiente, o que não ficou evidenciado no caso ora em exame.

Diante do cenário de queda de arrecadação ou não confirmação das receitas previstas, o gestor tem a obrigação realizar o acompanhamento bimestral das receitas, e proceder à limitação de empenhos e da

Desse amparo monetário, há de ser excluir as disponibilidades dos regimes próprios de previdência; tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do Município (Lei n.º 9.717, de 1998 e art. 43, § 1º, da LRF)."

(TCE-SP, Manual Básico - Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral, São Paulo, 2016, pgs. 38/39, g.n.)

⁴ Ativo financeiro de **R\$ 15.104.913,03**; Passivo financeiro de **R\$ 29.495.561,50** (evento 136.6, fl. 07).

⁵ Lei 10.028/2000, art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§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.



movimentação financeira, conforme determina o artigo 9º da Lei Fiscal, com vistas a garantir o equilíbrio fiscal.

(TCE/SP, Pleno, TC-0514/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Ribeirão Pires, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Acórdão Publicado no Diário Oficial em 23/01/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 01/02/2018, v.u., g.n.)

No exercício do contraditório e da ampla defesa, a Origem, em síntese, explica que a excessiva frustração de arrecadação no âmbito das receitas de capital contribuiu para desequilíbrio contábil. Aduz, ademais, dificuldade em realizar projeções de receitas diante de variáveis macroeconômicas que “o Município não detém controle” (evento 157.1, fls. 04/05).

Tal justificativa, no entanto, não afasta quaisquer das falhas aqui discutidas.

Isso porque os argumentos expostos não explicam o déficit orçamentário e financeiro, que deveriam ter sido evitados através de acompanhamento bimestral da arrecadação e da promoção dos mecanismos de contingenciamento e de austeridade previstos na LRF.

Ademais, percebe-se que, há anos, o Executivo de Guarulhos apresenta o mesmo paradigma: previsão superestimada de receitas de capital, sinalizando que o real prejuízo aos balanços municipais decorre muito mais da falta de melhor técnica no planejamento e de maior rigor na condução do orçamento do que da expectativa arrecadatória frustrada:

Receitas de Capital			
Exercício	Previsão	Arrecadação	Déficit arrecadatório
2017 (evento 126.57, fl. 09)	R\$ 220.235.313,59	R\$ 19.986.755,45	90,92%
2016 (TC-4423.989.16, evento 152.1, fl. 55) ⁶	R\$ 360.745.851,96	R\$ 39.566.417,36	89,03%
2015 (TC-2342/026/15, fl. 191) ⁷	R\$ 284.188.569,00	R\$ 27.040.577,27	90,48%
2014 (TC-0250/026/14, fl. 256) ⁸	R\$ 993.827.675,59	R\$ 40.802.003,70	95,89%
2013 (TC-1777/026/13, fl. 43) ⁹	R\$ 500.194.308,89	R\$ 73.176.374,33	85,37%

Nesse horizonte, seria prudente ao gestor adaptar a execução do orçamento para o cenário adverso, promovendo os ajustes necessários a fim de evitar o desequilíbrio, em atendimento, evidentemente, à gestão fiscal responsável (§1º, art. 1º, da LRF)¹⁰.

⁶ Relatório de Fiscalização - 8º Diretoria de Fiscalização.

⁷ Relatório de Fiscalização - 8º Diretoria de Fiscalização.

⁸ Relatório de Fiscalização - 8º Diretoria de Fiscalização.

⁹ Relatório de Fiscalização - 8º Diretoria de Fiscalização.

¹⁰ § 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



Ademais, verifica-se nítido desinteresse municipal no sentido de aperfeiçoar o setor de planejamento, haja vista a reincidência sistemática da baixa efetividade do índice i-Planejamento, que reiteradamente registra nota “C” (baixo nível de adequação) no âmbito do IEGM/TCESP¹¹:

Aliás, no contexto de déficits arrecadatário¹² e orçamentário, agrava a situação do Executivo o **insuficiente esforço no recebimento da dívida ativa**, diante do baixo percentual de recebimento dos valores devidos por terceiros: 7,07%. Ora, como aceitar que de um estoque de R\$ 4,75 bilhões, apenas R\$ 132,2 milhões foram recuperados? (evento 126.57, fls. 25/26).

Observa-se, ainda, que o estoque final em 2017 (R\$ 4.589.949.585,14) corresponde a relevantes 136% da arrecadação anual total da Municipalidade (R\$ 3.374.978.581,68) (evento 126.57, fl. 09). Percebe-se, portanto, desapego à diretriz insculpida no art. 11, *caput*, da LRF: “a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal”.

Especificamente quanto ao baixo percentual de recebimento, saliente-se que a Lei Fiscal apresenta importantes disposições a respeito da recuperação dos créditos a favor do ente estatal, destacando a necessidade de planejamento para incremento de seu recebimento:

LRF, art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

LRF, art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

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.

¹¹ Tabela extraída do Relatório Smart 3 DF Guarulhos Validação. Consulta aos 22.10.2019.

INDICADOR TEMÁTICO	2015	2016	2017
IEG-M:	C ↓	C+ ↑	C+
I-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↑	C ↓

¹² A receita arrecadada (R\$ 176.259.570,57) foi 9,35% inferior à prevista (R\$ 194.438.003,48) (evento 136.61, fl. 04).



É importante observar que a Administração deve envidar todos os esforços para reduzir os créditos a receber de contribuintes inadimplentes, mantendo estrutura adequada e eficaz de cobrança sistemática da dívida ativa, estimulando o pagamento espontâneo do débito por meio da *cobrança amigável*, até que, esgotadas todas as tentativas, adote medidas com vistas à *cobrança judicial*.

Considerando as dificuldades e os custos inerentes ao direcionamento de parte significativa da Advocacia Pública para efetuar uma cobrança judicial diligente, este Tribunal de Contas já respondeu Consulta afirmando que “o Prefeito, mediante lei que o autorize, poderá deixar de ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários abaixo de determinado valor inscrito, cujo custo de cobrança se revele superior à importância do crédito em perspectiva, sem prejuízo do respectivo cancelamento quando sobrevier a prescrição. Esse valor deverá ser fixado responsavelmente, depois de cuidadosa análise das peculiaridades do município, não se distanciando de valores apurados por abalizado estudo realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado” (TCE/SP, Pleno, Consulta TC-7667/026/08, Rel. Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga, j. 09.12.2008, v.u.)

Um importante mecanismo de cobrança a ser considerado pelo ente é o *protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa*, procedimento admitido por este Tribunal, conforme resposta à consulta assim ementada:

Consulta acerca da possibilidade de protesto de Certidões da Dívida Ativa. Possibilidade, em razão de que as referidas Certidões configuram títulos passíveis de protesto nos termos da Lei Federal nº 9.492/97. Aconselhável, contudo, a expedição de regulamentação própria pelos Municípios, por Decreto do Executivo, estabelecendo condições e prazos em que se dará o eventual protesto, dando todas as providências necessárias para assegurar tratamento isonômico aos contribuintes. Resposta positiva ao quesito encaminhado.

(TCE/SP, Pleno, Consulta TC-41.852/026/10, Rel. Cons. Subs. Alexandre Figueiredo Sarquis, j. 08.02.2012, v.u.)

Cabe mencionar que a Lei nº 9.492/1997, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos, dispõe expressamente que “incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.” (Lei nº 9.492/97, art. 1º, parágrafo único, incluído pela Lei nº 12.767/12).



A respeito desse mote, oportuno e elucidativo o artigo ‘Cobrança dos Débitos e Multas Imputados por Decisão do Tribunal de Contas – A Questão do Protesto Extrajudicial e a Inscrição em Órgãos de Proteção ao Crédito’, de lavra de Sérgio de Castro Júnior, abrigado no sítio eletrônico deste Tribunal.¹³

Vale ainda o Município considerar a adoção de outros mecanismos de cobrança extrajudicial, como a inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito ou a adoção de parcelamento incentivado de créditos, procedimentos recomendados pelo Tribunal de Justiça Paulista em sua “Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais”¹⁴.

Aliás, considerando a importância da matéria e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31.12.2012 dívida ativa de aproximadamente R\$ 257 bilhões, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas.

Ante todas estas considerações, deve ser repreendida a postura do ente que registra parca recuperação dos créditos da dívida ativa, sem adotar esforços suficientes para reduzir os créditos a receber de contribuintes inadimplentes. Assim, nos termos dos mencionados dispositivos da LRF, derivado de regra constitucional (art. 30, III), e das orientações desta Casa (Comunicado SDG nº 23/2013)¹⁵, cabe à municipalidade desenvolver ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

¹³ http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-sergio_castro_cobranca-das-decisoes-condenatorias-do-tc.pdf

¹⁴ <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaParaExecucoesFiscaisMunicipais.pdf>

¹⁵ “COMUNICADO SDG nº 023/2013

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

SDG, 05 de junho de 2013.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

PUBLICADO NO DOE DE 06 DE JUNHO DE 2013 PÁG. 41.

REPUBLICADO NO DOE DE 07 DE JUNHO DE 2013 PÁG. 21.



Por fim, imperioso mencionar que a conduta de negligenciar a arrecadação de tributo ou renda configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992¹⁶.

No que tange ao **desembolso a título de multas e juros por atraso no recolhimento dos encargos sociais** (evento 126.57, fl. 17), que, em 2017, perfaz R\$ 7.835.833,81, é evidente que a falha desafia o princípio da responsabilidade fiscal, diante do prejuízo desnecessário ao erário com a criação de encargos adicionais que não se coadunam com o caráter público da despesa ou com os gastos próprios da Administração Pública, ferindo o art. 4º da Lei nº 4.320/1964.

Nesse sentido, o entendimento desta E. Corte de Contas, que reiteradamente já se posicionou desfavoravelmente em situações análogas:

Além disso, a gestão dos recursos públicos também resta comprometida devido aos pagamentos dos encargos e de obrigações, com atraso (gerando pagamento de multas e juros), descumprimento dos parcelamentos junto ao Instituto de Previdência do Município e ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária.

[...]

Preliminarmente, é dever do administrador público honrar suas obrigações no prazo, não há espaço para a discricionariedade para optar pelos pagamentos com juros e multas, de nenhum valor, onerando os cofres públicos.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-004274.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Barretos, Rel. Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini, Parecer Publicado no Diário Oficial em 29/11/2018, v.u., g.n.)

A agravar a situação, verifica-se que a Prefeitura pagou R\$197.558,40 em multas e juros pelo atraso no recolhimento de contribuições ao INSS e ao PASEP, impondo ônus desnecessário à Fazenda Municipal, colaborando com os resultados fiscais negativos do exercício.

De outra parte, a Comuna também atrasou os pagamentos devidos ao seu RPPS, mas, nesse caso, não pagou os acréscimos decorrentes de sua mora, denotando pouco zelo com a gestão previdenciária dos seus servidores.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002637/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de São Sebastião, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/12/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 29/01/2019, v.u., g.n.)

Somam-se a isso, os inúmeros erros contábeis cometidos pela Prefeitura, os quais devem ser igualmente repudiados, sobretudo aqueles anotados nos seguintes itens da movimentação 126.57: **B.1.4 - Dívida de Longo Prazo** (fls. 12/14): ausência de contabilização

¹⁶ X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.



de uma obrigação de R\$ 790.963.438,57 com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto e registro em duas contas contábeis distintas da dívida com a Bandeirante Energia no valor total de R\$ 6.893.322,20 (fls. 13/14); **B.1.5.1 - Precatórios** (fl. 15): ausência de contabilização dos precatórios a receber, no valor de R\$ 6.546.467,93; e **B.3.2 - Tesouraria** (fl. 26/27): reincidentes pendências contábeis nas conciliações das contas bancárias da Prefeitura, gerando inconsistência no saldo da disponibilidade de caixa, na monta de R\$ 49.719.925,53 (fls. 26/27).

Isso porque, essas ocorrências, além de ofender os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/1964), bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (em especial, o disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, Capítulo 3 – Características Qualitativas e na NBC T 16.8 – Controle Interno), impedem que o gestor tenha uma visão global e apurada da situação fiscal em curso, ficando mais suscetível ao cometimento de falhas e irregularidades contrárias ao interesse público.

As informações gerenciadas com tal descuido, inclusive, tornam a prestação de contas deficiente, porquanto não fidedigna. Ademais, o desmazelo na acuidade das informações pode acarretar até mesmo o desvio de receitas, vez que não se tem conhecimento dos reais valores movimentados pelo erário.

É imperioso reforçar que a dificuldade em obter informações, diante da não apresentação de documentos, da falta de adequados registros contábeis e da ausência de fidedignidade nos dados enviados pela Origem ao sistema Audesp, dificulta sobremaneira o trabalho do controle externo.

Outro fator grave que compromete as Contas diz respeito ao **descumprimento reiterado ao limite de endividamento** estabelecido pelo art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente os art. 3º e 4º da Resolução do Senado nº 40, de 2001. Desde 2012 o Município descumpre tal regramento, conforme quadro elaborado para instrução:

Exercício	R.C.L. (R\$)	D.C.L. (R\$)	% DCL/RCL	% Excedente
2012	2.597.070.149,42	3.351.277.503,50	129,04	9,04
2013	3.144.291.236,98	3.948.977.416,18	125,59	5,59
2014	3.210.766.920,71	4.295.486.169,89	133,78	13,78
2015	3.477.755.155,15	4.960.271.131,32	142,63	22,63
2016	3.594.369.077,58	5.957.066.714,76	165,73	45,73
2017	3.825.250.102,77	5.918.274.712,48	154,72	34,72

Fontes: Relatórios das contas de 2016 e 2017.



Ainda, não obstante as graves irregularidades já listadas, verifica-se nos autos outros desacertos que comprometem as presentes contas, como: *i*) falhas arroladas no âmbito do IEGM quanto à gestão fiscal (i-Fiscal) (evento 126.57, fls. 22/24); *ii*) desatendimento à ordem cronológica de pagamentos sem justificativas aceitáveis (Lei nº 8.666/1993, art. 5º, *caput*) (evento 126.57, fl. 34); e *iii*) realização de despesas, na monta de R\$ 47.794.809,12, sem prévio empenho (no art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Adicionalmente, de grande envergadura no contexto do exame das Contas de Governo, foram as ocorrências atinentes a **não apresentação de documentos solicitados por este E. Tribunal**, conforme apontamentos no item Tesouraria (evento 126.57, fl. 26).

A par de violar o dever insculpido no art. 70, parágrafo único, da CF/1988¹⁷, a irregularidade afronta o art. 25, §1º, da Lei Orgânica do TCESP (LOTCESP), segundo o qual “nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído das inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade”.

A gravidade dessa conduta é reforçada pelo art. 104 da LOTCESP, que, em seu inciso V, prevê a possibilidade de aplicação de multa equivalente a até 2.000 UFESP's em caso de “sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas”.

Ainda, importa igualmente na rejeição das contas as falhas de natureza qualitativa-operacional encontradas pela Fiscalização no setor de Ensino de Guarulhos, notadamente o relevante **déficit de vagas em creche** e o precário cenário da **execução de obras da educação**.

Nesse horizonte, em que pese o elevado volume de recursos alocados no setor, em atendimento à sistemática constitucional prevista no art. 212, **8.478 crianças** não foram atendidas em creches municipais em 2017, número que corresponde a 60,97% das vagas disponíveis na Rede Municipal (evento 126.57, fls. 55/56).

Cumprе destacar que este não é um caso isolado na Prefeitura, que apresenta um inaceitável histórico de precário atendimento educacional, omitindo-se inclusive diante dos reiterados apontamentos e recomendações deste E. Tribunal de Contas, conforme TCs 1120/026/11, 1709/026/12, 2342/026/15 e 4423.989.16.

¹⁷ CF/1988, art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.



Quanto à matéria, no exercício do contraditório e da ampla defesa, a Origem alega genericamente que “[...] vem ampliando gradativamente o atendimento através de instituições parceiras [...]” (evento 147.27), justificativa que no entender do *Parquet* de Contas não deve prosperar, tanto pela morosidade em atender uma demanda que há anos está reprimida, quanto pelo fato de a situação encontrar-se praticamente inalterada em 2018, conforme Relatório elaborado pela 3ª Diretoria de Fiscalização (TC-4658.989.18).

A lacuna, evidentemente, não possui amparo constitucional, tendo em vista a atenção diferenciada que nossa Carta Magna deu à Educação, reconhecendo-a em seus artigos 6º e 205 como um direito social, direito de todos e dever do Estado, em sintonia com os objetivos fundamentais de nossa República Federativa, enumerados no art. 3º, o que exige da Administração Pública atuação mais efetiva, para torná-lo real.

Oportuno mencionar que a E. Suprema Corte¹⁸ já se posicionou a respeito do tema, concluindo pela inaceitável omissão governamental o Ente que não cria “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**”. Há, igualmente, precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁹ no mesmo sentido.

¹⁸ 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)

¹⁹ 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,



E não é só isso.

Temerário o estado das obras no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino, que não merece meras advertências desta Casa, mas sim rejeição das Contas de Governo. Isso porque foram encontradas sete obras, responsáveis por consumir mais de R\$ 76 milhões dos cofres públicos, paralisadas em até 74 meses (evento 126.57, fls. 42/43). Ou seja, mais de seis anos de inadmissível desídia administrativa. Na prática, conforme concluiu a auditoria, a paralisação deixou de disponibilizar 1.850 vagas em creches e 3.480 em pré-escola, ou seja, 5.330 alunos sem atendimento.

Ademais, dentre as obras em andamento, nove estão com atraso na execução, sendo responsáveis por gastos superiores a R\$ 87 milhões, e implicando o não atendimento de 2.350 crianças em creches e 3.900, em pré-escola (evento 126.57, fl. 47).

Essa série de atrasos e paralisações, além de privar a população do atendimento educacional a que tem direito, acarreta sobrecarga financeira aos cofres públicos, uma vez que, diante do estado de deterioração dos prédios, estes exigem mais recursos públicos para corrigir os efeitos da ação do tempo nas obras inacabadas, em evidente desrespeito aos princípios da eficiência e economicidade que orientam a atuação da Administração Pública.

No plano da **Saúde**, igualmente, a instrução apurou que “todas as obras da Prefeitura ligadas à área da saúde estão paralisadas, envolvendo 2ª e 3ª fases do Hospital Pimentas, UPA Paraíso Porte III, Complexo Guarujovem e 23 UBS, além de se transformarem em criadouros de mosquitos transmissores de doenças”, em um contexto de mais de R\$ 15 milhões investidos nas mencionadas obras (evento 126.57, fls. 60/63).

Aliás, contata-se que tanto na Saúde quanto na Educação não há processos de apuração de responsabilidade e possíveis reparações dos prejuízos ao erário.

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

1. **Item A.2** – deficiências no eixo do Planejamento municipal: índice “C” (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP (reincidência);

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 Evaristo dos Santos, Câmara Especial, Foro de Salto - 2ª Vara, Julgamento em 23/10/2017, Data de Registro: 30/10/2017)



2. **Item B.1.1** – alterações orçamentárias equivalente a 20% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) (reincidência);
3. **Item B.1.1** – apuração de reincidente déficit orçamentário, equivalente a 3,15% da arrecadação, sem qualquer lastro em superávit financeiro do exercício anterior (reincidência);
4. **Item B.1.1** – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após sete alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando, em tese, infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000);
5. **Item B.1.2** – reincidente déficit financeiro, perfazendo o total de R\$ 157.992.951,99 no exercício em exame, com expansão de 115,05% frente a 2016 (reincidência);
6. **Item B.1.3** – ausência de liquidez ante a dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,70); expansão de 52% no saldo da dívida imediata (reincidência);
7. **Itens B.1.4, B.1.5.1, e G.2** – falta de fidedignidade entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp, bem como série de erros de contabilização, em ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964) e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (reincidência);
8. **Item B.1.6** – gastos a título de multas e juros por atraso no recolhimento de encargos sociais (R\$ 7.835.833,87), em ofensa aos princípios da eficiência e da economicidade (*caput* dos artigos 37 e 70 da CF/1988) (reincidência);
9. **Item B.1.8** – extrapolação do limite (de 120% da RCL) previsto para a Dívida Consolidada Líquida, atingindo 154,72%, em desobediência ao disposto nos arts. 3º e 4º da Resolução nº 40 do Senado Federal (reincidência);
10. **Item B.1.8** – descumprimento de regra de recondução da Dívida Consolidada Líquida a patamar legal, em ofensa aos termos do art. 31 da LRF (reincidência);
11. **Item B.1.9** – requisitos para cargos comissionados incompatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento (comunicado SDG nº 32/2015) (reincidência);
12. **Item B.2** – falhas arroladas no âmbito do IEGM/TCESP no eixo da gestão fiscal (i-Fiscal) (reincidência);
13. **Item B.3.1** – insuficientes esforços arrecadatórios, em ofensa ao previsto no art. 11, *caput*, da LRF, e no Comunicado SDG nº 23/2013 (reincidência);
14. **Item B.3.5** – desatendimento à ordem cronológica de pagamentos sem justificativas aceitáveis, em ofensa aos termos do art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 (reincidência);



15. **Item C.3** – paralisação e atrasos em obras da Educação, responsáveis por consumir mais de R\$ 164 milhões dos cofres públicos, em desrespeito aos princípios da eficiência e economicidade; ausência de processos internos de averiguação das causas e apuração de responsabilidade pelo atraso e abandono das obras; adiantamento de pagamentos por serviços que ainda não foram executados nas obras, no valor de R\$ 6.018.494,41 (reincidência);
16. **Item C.6** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, notadamente ante as falhas listadas no âmbito do IEGM/TCESP, bem como ocorrência de déficit de vagas no setor de creches (crianças de 0 a 3 anos) (reincidência); e
17. **Item D.2** – paralisação de todas as obras da Prefeitura ligadas à área da saúde (reincidência).

Assim, 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.3.3** – reveja e elimine as questões apontadas pela Fiscalização no Almoxarifado municipal;
2. **Item B.3.4** – promova as correções necessárias a fim de sanear os desacertos listados no tópico bens patrimoniais (bens móveis, bens imóveis e frota de veículos);
3. **Itens C.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) nas seguintes áreas: Educação (i-Educ), Gestão Ambiental (i-Amb), Proteção dos Cidadãos (i-Cidade) e Governança da Tecnologia da Informação (i-Gov TI);
4. **Itens C.5, D.4, E.3 e F.3** – elimine integralmente os desacertos identificados no curso das fiscalizações ordenadas na área da educação (merenda escolar), saúde (Programa de Saúde da Família), meio ambiente (Resíduos Sólidos) e obras públicas.

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 nº 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 aos seguintes itens:



1. **Item C.4** – contrato 13501/2017-DLC – contratação sem amparo legal; definição de postos apurada de forma arbitrária e sem base técnica; ausência de justificativa para aumento de 46,70% do valor inicial; e
2. **Itens E.2, E.5.1 e E.5.2** – contrato 6301/2017; contratada: Enob Engenharia Ambiental Ltda; conclusão da Fiscalização: indícios de superfaturamento, com possível prejuízo ao erário; irregularidade na execução do objeto contratual.

No mais, 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 pelo Tribunal, atitude que tem merecido rígido tratamento por parte desta Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-001777/026/13²⁰, TC-002342/026/15²¹ e TC-004050.989.16²².

Cabível, ainda, o **envio de ofício ao Ministério da Fazenda** diante do reincidente descumprimento dos artigos 3º e 4º da Resolução do Senado Federal c.c. o art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme procedimento adotado nas contas de 2012 (TC-1709/026/12), 2013 (TC-1777/026/13), 2014 (TC-0250/026/14), 2015 (TC-2342/026/15) e 2016 (TC-4423.989.16) (evento 126.57, fls. 18/19).

Em vista, também, dos inúmeros indícios de prática de atos de improbidade administrativa e de crimes contra as finanças públicas, requer a V. Exa. o envio de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado para as providências que fogem da alçada desta E. Corte.

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, 31 de outubro de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/20

²⁰ Contas Anuais de 2013 da Prefeitura de Guarulhos, Decisão com trânsito em julgado em 31/01/2017.

²¹ Contas Anuais de 2015 da Prefeitura de Guarulhos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/02/2018.

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