



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

TC-6906.989.16
Fl. 1

Processo nº:	TC-6906.989.16
Prefeitura Municipal:	Mauá
Prefeito(a):	Átila Cesar Monteiro Jacomussi
População estimada (01.07.2017):	462.005
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	-2,27%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	2,22%
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
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?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	31,71%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	22,38% ¹
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	72,52%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100,78%
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%)	25,61%

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 94.8 (1º Quadrimestre) e 148.12 (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.

¹ Conforme ATJ-CAL (evento 229.2).



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 229), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

A começar por uma das questões mais sensíveis em termos de atuação municipal, observou-se **aplicação de apenas 22,38% das receitas recebidas na manutenção e desenvolvimento do ensino** (evento 229.2), em ofensa ao art. 212 da Constituição Federal, despesa que esta Corte considera essencial e que certamente tem o condão de fulminar a matéria em sua integralidade.

Soma-se a isso, a expressiva retração do i-Educ (indicador temático do IEGM/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal²), o que denota preocupante ineficiência das ações promovidas pela gestão pública na manutenção e desenvolvimento da educação:

Categoria	2014	2015	2016	2017
Educação	B	A	B	C+

Dentre as falhas listadas no âmbito do indicador, ressalta-se o déficit de vagas (no seguimento de creches) ao mesmo tempo em que a Prefeitura autorizou despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional (evento 174.58, fl. 43), situação que ofende ao disposto no art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), bem como à diretriz constitucional: “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (art. 211, §2º, CF/1988).

Aplicar recursos em outras etapas de ensino, enquanto há crianças fora das creches e não são ampliadas as turmas do ensino infantil pré-escolar e do ensino fundamental em horário integral, implica literal afronta ao dever de atuação prioritária e plenamente satisfatória na garantia da educação básica obrigatória para as crianças e jovens de 0 a 14 anos, ressalvadas – obviamente – as hipóteses de distorção idade-série para jovens que

² Conforme consulta, aos 18/09/2019, ao portal eletrônico do IEGM/TCESP, disponível em <https://iegm.tce.sp.gov.br/>.



estejam no ensino fundamental com mais de 15 anos, bem como da educação de jovens e adultos (meta 8 do PNE).

Não se deve olvidar que as metas projetadas para os anos finais do ensino fundamental do Ideb não são atingidas desde 2013 (conforme últimos dados disponibilizados pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – considerando que a avaliação ocorre em periodicidade bienal):

Resultados do Ideb ³			
Etapa do ensino	Ano	Ideb observado	Meta projetada
8ª série / 9º ano	2013	4.0	4.1
	2015	3.9	4.5
	2017	4.3	4.8

Impende consignar, ainda, que outras lacunas identificadas no âmbito do IEGM/TCESP demandam a imediata atenção do Poder Público, a fim de solucionar as falhas concernentes a alunos, estabelecimentos de ensino, infraestrutura, professores e serviços (evento 174.58, fls. 43/47).

Adicionalmente, os **resultados contábeis** apurados pela Fiscalização (evento 174.58, fls. 09/11) revelam evidente transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º, LRF),

Isso porque, a despeito dos oito alertas emitidos por este Tribunal ao longo do exercício - sobre o descompasso entre receitas e despesas, não foram adotadas as medidas de austeridade necessárias para evitar o desequilíbrio nas contas públicas, notadamente a contenção do gasto não obrigatório e adiável, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 9º, *caput*, da LRF).

Desta feita, no encerramento do exercício de 2017, foi registrado reiterado déficit orçamentário (de 2,27% da arrecadação) e financeiro (R\$ 85.517.166,37), bem como as disponibilidades mostraram-se insuficientes para cobertura da dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,29).

Com efeito, em virtude dessa insuficiência de recursos para quitação das obrigações imediatas, **a municipalidade não quitou os precatórios devidos no exercício**, restando insuficiência de R\$ 28.305.280,73 (evento 174.58, fls. 17/19), em desrespeito à sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017.

³ Consulta realizada aos 18/09/2019, no endereço eletrônico do IDEB/INEP (<http://ideb.inep.gov.br>).



Nesse contexto, ainda que tenha havido posterior regularização desse compromisso judicial, é incontroversa a inadimplência em detrimento dos credores, em nada se descaracterizando a inconstitucional omissão: o precatório deixou de ser pago no exercício financeiro que está sendo avaliado. Posteriores composições são irrelevantes para a presente valoração.

Corroborar a reprovação destas contas a **não aplicação das receitas provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE** (artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336/2001) bem como a **incorreta utilização dos recursos arrecadados com a cobrança de multas de trânsito** (art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro) (evento 174.58, fls. 28/32).

Reforça, ainda, o juízo desfavorável dos demonstrativos a insatisfatória situação do **planejamento** Municipal (evento 174.58, fls. 04/08), uma vez que o indicador setorial permanece desde 2015 na pior classificação possível no âmbito do IEGM/TCESP: “C” (baixo nível de adequação).

Nesse sentido, destaca-se a ausência de uma efetiva estrutura administrativa voltada para o planejamento do órgão, tendo em vista a inexistência de servidores dedicados exclusivamente à matéria, bem com a falta de treinamento específico para tais profissionais.

Confirmam a ineficiência do setor as alterações da peça orçamentária, porquanto o Poder Executivo promoveu modificações equivalentes a 16,50% da despesa inicialmente fixada, em um período em que a inflação oficial se limitou a 2,95%⁴, além da abertura de créditos especiais sem autorização legislativa, prática vedada pelo art. 167, V, da Constituição Federal (evento 174.58, fls. 09/10).

Ainda que o previsto no §8º do art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964, não estabeleçam expressamente limite para o redesenho orçamentário quando da efetiva execução da LOA, este E. Tribunal vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento mediante créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (Comunicados SDG nº 29/2010⁵ e nº 32/2015⁶).

⁴ Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>

⁵ COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.



Cumpre salientar que 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)

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

1. **Item A.2** – ações insuficientes no eixo do planejamento, com destaque para a manutenção do indicador setorial na pior faixa no âmbito do IEGM (C: baixo nível de adequação);
2. **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 2,27%, equivalente a -R\$ 18.769.965,14, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior;
3. **Item B.1.1** – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após **oito** alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000);
4. **Item B.1.1** – significativo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 16,50% 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);
5. **Item B.1.1** – abertura de créditos especiais sem autorização legislativa, prática vedada pelo art. 167, V, da Constituição Federal;
6. **Item B.1.2** – déficit financeiro de -R\$ 85.517.166,37;
7. **Item B.1.3** – índice de liquidez imediata de 0,29, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
8. **Item B.1.5** – insuficiente pagamento de precatórios, descumprindo a sistemática estabelecida pela

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

³ Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011**, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

[...]

⁶ COMUNICADO SDG nº 32/2015

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:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde **a evitar demasiadas modificações durante sua execução**, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.



EC nº 99/2017;

9. **Item B.3.2** – aplicação de recursos arrecadados com a cobrança de multas de trânsito em desacordo ao permitido no artigo 320 Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997);
10. **Item B.3.3** – aplicação da receita proveniente da CIDE em desobediência aos artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336/2001;
11. **Item C.1** – aplicação de apenas 22,38% da receita resultante de impostos na educação básica, em ofensa ao art. 212 da Constituição Federal;
12. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, indicando ineficiência dos recursos públicos alocados no 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** – aprimore a atuação do Sistema de Controle Interno, dando cumprimento ao disposto nos artigos 31 e 74 da CF/1988;
2. **Itens B.1.4, B.1.5 e B.3.1** – contabilize corretamente as dívidas municipais, em respeito princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964);
3. **Item B.1.8.1** – compute na despesa de pessoal os gastos com terceirização de mão de obra, em atendimento ao art. 18, §1º, da LRF;
4. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
5. **Item B.3.1** – aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, devendo considerar a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial;
6. **Item B.3.4** – solucione as pendências verificadas com relação ao almoxarifado e bens patrimoniais;
7. **Item D.2** – corrija as falhas observadas no tocante à saúde, notadamente quanto à falta de: auto de vistoria do Corpo de Bombeiros; Plano de Cargos e Salários para profissionais da área; controle de ponto dos médicos; e a necessidade de reparos nas unidades de saúde;
8. **Item D.2** – sane as irregularidades constatadas durante a fiscalização ordenada sobre unidades de saúde da família e obras públicas;
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 34/2009;
10. **Item H.2** – encaminhe os documentos exigidos por este E. Tribunal nos prazos fixados nas Instruções TCE nº 02/2016.

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.



Adicionalmente, tendo em vista que, mesmo alertada por este E. Tribunal, a Administração deixou de realizar limitação de empenho e movimentação financeira, o Ministério Público de Contas, com fundamento na Lei nº 10.028/2000⁷, que confere ao Tribunal de Contas o processamento e julgamento da infração ali prevista, pugna pela responsabilização pessoal do gestor, nos termos do art. 5º, §1º, do citado diploma legal, com **multa de 30% dos vencimentos anuais do agente**, por estar caracterizada infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

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, 24 de setembro de 2019.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/21

⁷ “Art. 5º Constitui **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

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

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§1º A infração prevista neste artigo é punida com **multa de trinta por cento dos vencimentos anuais** do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§2º A infração a que se refere este artigo **será processada e julgada pelo Tribunal de Contas** a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.” (g.n.).