Processo nº:	TC-4673.989.18-2
Prefeitura Municipal:	São Sebastião
Prefeito (a):	Felipe Augusto
População estimada (01.07.2018):	87.596
Exercício:	2018
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	**-1,52%**
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	4,12%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	**Desfavorável**
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	**Parcialmente**
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	**Não**
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	**Não**
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	44,59%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,38%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	78,64%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	97,53%
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%)	27,57%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

Preliminarmente, ressalta-se que as contas da Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, §1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 41.58 (1º Quadrimestre) e do evento 63.1 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

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, uma 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 171), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Tal juízo se dá em virtude da pluralidade de falhas observadas no exame das contas sob análise, muitas, inclusive, reincidentes, as quais refletem não apenas o desrespeito aos normativos vigentes, mas, também, certo descaso com o trabalho realizado por este E. Tribunal.

A respeito dos **indicadores econômico-financeiros**, o Executivo de São Sebastião não atendeu ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§1º, art. 1º, LRF), haja vista ter encerrado o exercício em exame com resultado financeiro negativo de R$ 96.571.595,71 (evento 123.104, fl. 16).

Com efeito, **a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo registradas no Passivo Financeiro** (evento 123.104, fl. 17).

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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

No caso em tela, todavia, verifica-se que tal conduta não tem sido adotada há tempos.

Convém lembrar que, com exceção do exercício 2017 (TC-6916.989.16), **a Prefeitura de São Sebastião tem apresentado resultado financeiro deficitário pelo menos desde 2012**, com reflexos negativos na capacidade de pagamento do Passivo Financeiro:

Exercício	**Déficit Financeiro**
2012 (TC-2004/026/12)	R$ 749.310,48
2013 (TC-2072/026/13)	R$ 23.889.072,00
2014 (TC-0545/026/14)	R$ 33.885.484,76
2015 (TC-2637/026/15)	R$ 46.152.232,58
2016 (TC-4438.989.16)	R$ 3.799.254,63

Nesse contexto, os resultados supracitados repercutem, entre outros, a falta de disposição do Gestor em aprimorar o planejamento e a execução do orçamento, situação corroborada pela valoração **"C" (baixo nível de adequação) do indicador temático i-Planejamento** - menor patamar possível no contexto do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) (evento 123.104, fl. 02).

A esse respeito, houve **excessivo volume de alterações orçamentárias**, equivalente a **49,88%** da despesa inicialmente fixada (evento 123.104, fl. 14), percentual bastante superior à inflação oficial registrada no período (de 3,75%)[1], parâmetro utilizado por esta Casa para limitar as modificações orçamentárias, em consonância com o que prelecionam os Comunicados SDG nº 29/2010[2] e nº 32/2015[3].

[1] 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).
[2] 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.
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.
[3] 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

O Tribunal de Contas de São Paulo, no exercício da sua missão pedagógica, desenvolvida com o intuito de aperfeiçoar a máquina governamental, ensina que o insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais os Municípios incorrem em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável[4].

Aliás, a preocupação com o planejamento é sistematicamente enfatizada no âmbito desta E. Corte, por meio da ampla divulgação aos jurisdicionados de Manuais e Comunicados, bem como da jurisprudência atual, que estabelecem as diretrizes a serem respeitadas pelos Gestores municipais:

> Não existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade.
> [...]
> 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.
> (Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral - 2019)
>
> 2.8 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO
> Foram verificadas diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município.
> É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, em relação à materialização dos serviços prestados pelo Município para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.
> Isso é o que nos ensina o Professor José Maurício Conti6 sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:
> **"Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a identificação dos exatos objetivos e respectiva quantificação, com a especificação de qual seja a unidade e medida para cada programa, e, consequentemente, as metas a serem atingidas".**
> E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a alcançar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti:
> **"Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado."**

[4] Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos", disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

> (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-006525.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Ribeirão Bonito, Rel. Conselheiro Dr. Dimas Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 30/05/2019, Decisão com Trânsito em Julgado em 17/07/2019, v.u., g.n.)

Vale anotar que se trata de conduta recorrente, eis que, nas contas de 2017, foi apurado um redesenho orçamentário equivalente a 35% da despesa inicialmente fixada (TC-6916.989.16).

Tal quadro configura, assim, repudiada omissão do administrador público, dado que não respeitou os termos das recomendações emitidas por esta Corte desde o exercício de 2013, situação determinante a emissão do parecer prévio desfavorável:

> "Aliado a tudo, foram promovidas alterações orçamentárias (abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos, e transposições) no montante de R$202.721.348,81(representando 44,50% da despesa fixada inicial).
> Entendimento desta Casa e orientação consubstanciada no Comunicado SDG 29/2010, são no sentido de que se evitem constantes alterações ao longo do exercício, e que o percentual de modificações limite-se ao índice de inflação.
> No caso em questão, além de ultrapassar, em muito, o índice inflacionário do período, as alterações também desobedeceram ao art. 7º, I, da LOA (nº 2.229/12) que previa o limite máximo de 40% (limite também exagerado e contrário ao Comunicado SDG nº 29/2010)."
> (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-002072.026.13, contas de 2013 da Prefeitura de São Sebastião, Conselheira-Substituta Silvia Monteiro, Parecer Publicado no Diário Oficial em 01/12/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 01/12/2015, v.u., g.n.)

Inclusive, o parecer referente às contas de 2013 teve trânsito em julgado em 08.12.2016, caracterizada, portanto, a reincidência no caso.

Ainda sob o viés da gestão fiscal, nota-se que a Administração tampouco tem direcionado esforços para incrementar a arrecadação da dívida ativa e evitar a prescrição de seus créditos, tendo em vista "*uma série de débitos de exercícios passados que, embora inscritas há tempos, permanecem com Ações de Execuções Fiscais ainda não ajuizadas"* (evento 123.104, fls. 53/56).

Tal cenário revela insuficiência nos esforços arrecadatórios empregados pelo gestor, em afronta ao art. 11 da LRF, que exige efetiva arrecadação de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, incluídos aqueles que não foram pagos no tempo devido e, por isso, inscritos em dívida ativa.

A esse respeito, cabe destacar que a negligência na arrecadação de tributo pode configurar o ato de improbidade previsto no art. 10, X, da Lei 8.429/1992[5].

[5] Lei 8.429/1992, art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

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 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:

> 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.
> (Comunicado SDG nº 23, de 05 de junho de 2013, g.n.)

A respeito dos **encargos sociais,** conforme se extrai do tópico B.1.6 (evento 123.104, fl. 26), a Administração não havia recolhido os valores referentes às competências 10/2018 e 11/2018 (relativos a cota-parte dos inativos-RPPS) até o final do exercício em análise.

Ademais, houve **atraso em diversos repasses** ao INSS (competências 10/2018 a 11/2018, com pagamento no exercício posterior) e ao PASEP (competências 10/2018 a 11/2018) o que acarretou **gastos com multas e juros correspondentes a R$314.997,93** (evento 123.104, fl. 28).

O panorama observado revela total descaso com a matéria, tanto pela falta de recolhimento do montante exigível, quanto pela incidência de multas e juros por atrasos, o que prejudica sobremaneira as próximas gestões e afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário, em contrariedade aos princípios da anualidade e da gestão fiscal responsável.

Pertinente destacar que se trata de conduta recorrente, eis que, nas contas do exercício anterior, foi apurada mesma incorreção, situação que foi objeto da seguinte recomendação:

> - quite tempestivamente encargos sociais ordinários e parcelados, bem como seus compromissos judiciais, para o fim de evitar a geração de multas e juros em prejuízo ao erário municipal.
> (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-006916.989.16, contas de 2017 da Prefeitura de São Sebastião, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 12/12/2019).

Aliás, a omissão frente ao dever de recolher tempestivamente os encargos sociais revestiu-se de consequências especialmente gravosas ao ente, uma vez que, durante todo o

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

exercício 2018, não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária válido o que importa dizer que se encontrava sob as vedações do art. 7º, da Lei 9.717/1998[6], incluindo a suspensão de transferências voluntárias da União (evento 123.104, fl. 28).

Considerando o efetivo e expressivo prejuízo ao erário de R$314.997,93 referente aos gastos com multas e juros decorrentes do pagamento intempestivo de encargos sociais, oportuno que o fato seja comunicado ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventual ato de improbidade administrativa.

Da mesma forma, foi parcial o pagamento dos **requisitórios de baixa monta**, restando saldo para o exercício seguinte de R$140.262,36 (evento 123.104, fls. 23/25), desacerto com severa implicação legal, conforme §2º, art. 17, da Lei nº 10.259/2001, "desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão".

Cite-se, por oportuno, posicionamento desta Casa em situações análogas de inadimplemento dos requisitórios de pequeno valor:

> Entretanto, apesar desses aspectos favoráveis, as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável.
> [...]
> Agrega-se a essas questões o não pagamento integral dos requisitórios de baixa monta. O valor devido pela Prefeitura a tal título era de R$ 329.405,08, mas liquidou apenas a quantia de R$ 260.292,75. Nesse contexto, não há aqui que se dizer que a administração recebeu aludido documento somente no final de 2015, haja vista que a equipe técnica atestou a correta contabilização de mencionado passivo.
> E, embora a pendência não seja de valor significativo, a falta de justificativas convincentes agrava os demonstrativos de Sumaré.
> (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002267/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Sumaré, Rel. Conselheiro Substituto Antonio Carlos dos Santos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/11/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018, v.u., g.n.)

> [...] De outro lado, a prestação de contas em apreço encontra-se prejudicada em face da falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta exigíveis no ano de 2014.
> A Fiscalização verificou que o total dos requisitórios de baixa monta apresentados no exercício em exame representava R$106.110,53 e que a Prefeitura pagou apenas

[6] Lei nº 9.717/1998, 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

> R$ 89.910,53, sendo a parcela restante de R$16.200,00 inscrita em restos a pagar. A jurisprudência desta Corte é pacífica em considerar que a irregularidade em questão é suficientemente grave para por si só inquinar as contas do Poder Executivo Municipal.
> (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-0257/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Indiana, Rel. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/05/2017, v.u., g.n.)

Não obstante a defesa alegue que referido débito tenha sido quitado em 2019, não trouxe aos autos documentos que comprovassem a regularidade do pagamento (evento 158.1, fl. 08).

Aliás, trata-se de irregularidade recorrente, tal como se extrai dos pareceres sobre as contas dos exercícios 2014 (TC-0545/026/14), 2015 (TC-2637/026/15) e 2017 (TC-6916.989.16).

Também inquina as contas em comento o insuficiente atendimento nas creches municipais, porquanto houve **déficit de 632 vagas nesse nível de ensino em 2018**, falha já atacada por esta E. Corte de Conta, a exemplo das contas do exercício 2017 da Prefeitura de São Sebastião (evento 123.104, fl. 69).

Reforça-se que, conforme determinação constitucional, os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º), previsão que desabona as despesas efetuadas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no ente (evento 123.104, fl. 70), porquanto ainda havia crianças fora das creches.

Ademais, repise-se que a CF/88 arrola entre os deveres do Estado a garantia de ensino infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (art. 208, IV), **responsabilizando a autoridade competente em caso do não oferecimento do ensino obrigatório** (art. 208, §2º).

Oportuno mencionar que a Suprema Corte já se posicionou nos seguintes termos a respeito do tema:

> 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 conseqüência, 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

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

> 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)

Em igual sentido, destaca-se precedente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> 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, 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)

Além do persistente e inescusável déficit de vagas, o i-Educ refletiu a ausência de estrutura adequada nas escolas diante das seguintes deficiências: *i*) saturação de alunos por sala (mais de 24 alunos por turma); *ii*) nem todas as escolas possuem biblioteca ou sala de leitura (assunto abordado na lei nº 12.244/10); *iii*) há carência de laboratórios ou sala de informática com computadores (meta 6 do PNE); e *iv)* ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para todos os estabelecimentos de ensino, dentre outras lacunas. Houve, adicionalmente, unidades de ensino que necessitavam de reparos (conforme apurado *in loco*) (evento 123.104, fls. 91/93).

Aliás, temerário o estado da obra paralisada no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino, relativa à ampliação da Escola Municipal Nair Ribeiro de Almeida (evento 123.104, fls. 80/83)

Isso porque em razão da intempestividade na entrega de tal obra, já foram consumidos R$421.200,00 dos cofres públicos. Conforme concluiu a auditoria, tal montante

corresponde a mais de 70% do custo total da referida obra (evento 123.104, fl. 83).

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.

As irregularidades identificadas no âmbito da **gestão dos recursos humanos da Prefeitura** são igualmente determinantes à rejeição destes demonstrativos.

Os achados de auditoria revelam persistente manutenção de cargos comissionados que não se amoldam à regra do art. 37, V, da Constituição Federal, eis que suas atribuições não possuem características de "*direção, chefia e assessoramento*" (evento 123.104, fls. 32/41).

Nesse contexto, sobreleva destacar as Leis Complementares Municipais 223/2017 (evento 41.23) e 229/2018 (evento 41.28), que criaram 243 (duzentos e quarenta e três) e 83 (oitenta e três) cargos em comissão, respectivamente.

O Ministério Público Estadual ajuizou Ações de Improbidade Administrativa (ACP nº 1000475-94.2018.8.26.0587 [evento 41.24] e ACP nº 1000823-15.2018.8.26.0587 [evento 41.30]), demonstrando que o intuito das leis 223/2017 e 229/2018 era burlar as Ações Diretas de Inconstitucionalidades que haviam atacado os cargos em comissão inconstitucionais da Prefeitura.

Aos 25.06.2018, o juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de São Sebastião, em tutela de urgência, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade material dos art. 3º, 73, 74, 75 e 76 da LCM 223/2017 e determinou a exoneração dos comissionados em 60 dias (evento 41.27).

Consultando o andamento da referida ACP, pode-se verificar que o feito se encontra suspenso desde 07.05.2019, até apreciação dos Agravos de Instrumento 2142047-36.2018.8.26.0000 e 2149453-11.2018.8.26.0000, afetados ao Órgão Especial do TJ, para discussão da constitucionalidade das normas.

Outros achados de auditoria reforçam o descontrole na gestão de pessoal. Citem-se, nesse sentido: *(i)* **servidores com mais de duas férias vencidas** (evento 123.104, fl. 42); *(ii)* **contratação de horas extras acima do limite legal** (evento 123.104, fls. 43/46); e *(iii)* **exonerações de servidores comissionados denotando alta rotatividade** (evento 123.104, fl. 46).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

Quanto ao tópico D.2.3 (**Intervenção no Hospital de Clínicas de São Sebastião**), verifica-se que a municipalidade permaneceu efetuando irregularmente repasses a título de "subvenção social" à Irmandade de Santa Casa Coração de Jesus (evento 123.104, fls. 97/101).

Nesse contexto, cabe destacar que, em 06.12.2017, o Ministério Público Federal enviou à Prefeitura de São Sebastião uma série de recomendações a serem adotadas quanto à manutenção de referida parceria, as quais, segundo revela a instrução, não foram devidamente cumpridas (evento 123.104, fls. 101/102).

Assim sendo, a falha permanece, o que reforça a valoração desfavorável destas contas e demanda a emissão de ofício ao Ministério Público Federal para que seja dada ciência dos fatos apurados sob o tópico D.2.3 do Relatório da Fiscalização.

No mais, relevante que a Fiscalização das contas do próximo exercício verifique o deslinde da investigação realizada pela Polícia Federal, CGU e MPF, em desdobramento da "Operação Torniquete", e das providências adotadas pela Origem para regularização das falhas (evento 123.104, fl. 102).

Além das falhas já anotadas, também merecem destaque do *Parquet* de Contas os achados de auditoria evidenciados nos itens A.2 **(Controle Interno),** B.3.5.1 **(custeio de diárias de hotéis)**, B.3.5.2 (**custeio de eventos religiosos com recursos públicos em afronta à súmula nº 2 desta corte de contas)** e D.2.1 (**execução contratual - saúde**).

Ainda que individualmente tais apontamentos pudessem estar sujeitos ao juízo de razoabilidade e admissibilidade conjuntural, as falhas, concebidas globalmente, perfazem uma espécie de "conjunto da obra" de má gestão e têm sido cada vez mais refutadas por esta E. Corte de Contas, sobretudo porque vêm sendo catalogadas e acompanhadas como "*outras irregularidades*", além dos tradicionais quesitos que ensejam emissão de parecer prévio desfavorável.

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

1. **Itens A.2 e B.1.1 –** deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pelo índice "C" (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP;
2. **Item B.1.1 –** elevado percentual de alterações orçamentárias, em desacordo com as orientações deste Tribunal

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

(Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) (REINCIDÊNCIA);

3. **Item B.1.2 –** déficit financeiro de R$96.571.595,71;
4. **Item B.1.2 –** insuficiente índice de liquidez imediata (0,59), revelando incapacidade para arcar com os compromissos de curto prazo;
5. **Item B.1.5.2 –** insuficiente pagamento dos requisitórios de baixa monta, em desacordo com o previsto no art. 100, §3º, da CF/1988 e no art. 535, §3º, II, do Código de Processo Civil;
6. **Item B.1.6** – recolhimento de encargos sociais em atraso, ocasionando despesas a título de multas e juros correspondentes a R$314.997,93, além de duas parcelas do RPPS (competências 10 e 11/18) não quitadas até a data da fiscalização in loco;
7. **Item B.1.6** – ausência de certificado de regularidade previdenciária;
8. **Itens B.1.9, B.1.9.1, B.1.9.2 e B.1.9.4 –** precária gestão dos recursos humanos, com destaque para a persistente existência de cargos comissionados sem características de chefia, direção e assessoramento (art. 37, V, da CF/88) e excessivo dispêndio a título de horas extras (REINCIDÊNCIA);
9. **Item B.3.2** – ineficiente cobrança da dívida ativa;
10. **Item C.2** – ineficiente gestão do Ensino, evidenciada pela ausência de vagas em creche para 632 crianças (art. 208, IV, da CF/88) e pelo fraco desempenho no âmbito do i-Educ ("C").

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 o funcionamento do Sistema de Controle Interno;
2. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.2 e G.2** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento (i-Planejamento), Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Gestão da Proteção à Cidade (i-Cidade) e Governança de Tecnologia da Informação (i-GOV TI), garantindo assim maior efetividade dos serviços prestados pela Administração;
3. **Itens B.1.1, B.1.4, B.1.5.2, B.3.1, B.3.2, B.3.4 e B.3.5.2** – 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;
4. **Item B.1.5.2** – registre corretamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial;
5. **Item B.1.10** – atente à necessidade de exigência das declarações atualizadas de bens dos agentes políticos do Executivo, para fins de comprovação do disposto no §2º do art. 13 da Lei nº 8.429/92;
6. **Item B.3.1 –** elabore e implante Plano de Carreira para os profissionais da educação, nos termos do art. 67 da Lei Federal 9.394/96, art. 40 da Lei Federal 11.494/2007, art. 6º da Lei Federal 11.738/2008 e meta 18 do Plano Nacional da Educação (Lei Federal 13.005/2014);
7. **Item B.3.4** – efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei nº 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados;
8. **Itens B.3.5.3 e C.10** – estude os apontamentos e corrija as falhas identificadas nas fiscalizações ordenadas sobre obras e merenda;
9. **Item C.4** – garanta que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB cumpra integralmente as atribuições de sua competência;
10. **Item C.6 –** estude os apontamentos identificados no transporte escolar, a fim de evitar reincidências;

11. **Item C.9** – promova o integral cumprimento das normas de licitações e contratos;
12. **Item D.2.4** – sane as falhas apontadas por ocasião do roteiro operacional – Centro de Saúde Antonio Carlos Braga;
13. **Item E.1** – promova a celebração de ajuste junto à SABESP para a execução de serviços de abastecimento e distribuição de água;
14. **Item E.2** – sane as falhas relativas aos processos de licenciamento ambiental;
15. **Item G.1.1** – elimine as impropriedades identificadas nos quesitos atinentes à Transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

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 Lei Complementar Estadual nº 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 aos seguintes itens:

1. **Item B.3.5.1** – "despesas com diárias de hotéis sem a respectiva licitação e super quantificadas em requisição da Origem, gerando pagamentos sem a contraprestação por parte da contratada" (evento 123.104, fls. 57/58);
2. **Item B.3.5.2 –** despesas realizadas com evento religioso denominado "Glorifica Litoral" em afronta ao artigo 19, inciso I, da CF/88 (evento 123.104, fls. 59/64);
3. **Item F.1** – pagamento integral de contrato emergencial sem a devida comprovação de que o objeto havia sido executado (evento 123.104, fls. 114/119).

Por fim, o Ministério Público de Contas solicita a pronta remessa de cópias ao Ministério Público Estadual dos elementos probatórios relacionados aos itens **B.1.6** (encargos) e **B.3.2** (dívida ativa), para que o titular da ação possa formar sua *opinio delicti* a respeito das condutas enquadráveis como improbidade administrativa, esfera de responsabilidade esta que independe do julgamento proferido nas Contas de Contas (conforme art. 21, inc. II, da Lei de Improbidade Administrativa[7]).

Sugere-se, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público Estadual (Comarca de São Sebastião) a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao

[7] Lei 8.429/1992, art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:
II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6

déficit de vagas no ensino (evento 123.104, fls. 69/71), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal[8].

Ademais, reforça-se a necessidade de encaminhamento ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República de Caraguatatuba) dos fatos apurados sob o tópico **D.2.3** (Intervenção no Hospital de Clínicas de São Sebastião).

É o parecer.

São Paulo, 20 de março de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-22

[8] CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CBJ7-MKH0-69Y9-38E6