



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria de Contas

TC – 4430.989.18

Fl. 1

Processo nº:	TC-4430.989.18
Prefeitura Municipal:	Juquitiba
Prefeito (a):	Ayres Scorsatto
População estimada (01.07.2018):	31.235
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	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-0,61% ¹
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,34% ²
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?	Sim
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	45,43%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	26,02%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	71,19%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100,00%
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%)	34,64%

¹ Evento 97.31, fl. 05.

² Evento 97.31, fl. 05.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcAcq



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 43.16 (1º Quadrimestre) e do evento 70.18 (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.

A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 139), o *Parquet* de Contas considera que os demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Nos presentes autos, o detalhado trabalho produzido pela Fiscalização expôs uma série de ilicitudes e irregularidades que, justamente porque devem ser valoradas em seu conjunto, afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável. As variáveis avaliadas indicam que a gestão municipal de Juquitiba está imersa em um cenário de precariedade, que, no entender deste Órgão Ministerial, concorrem para comprometer o gasto público ancorado em bases qualitativas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

De início, inquina as contas em comento o **insuficiente atendimento nas creches municipais** (evento 97.31, fls. 20/21), lacuna que não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento do E. Supremo Tribunal Federal:

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)

Em síntese, a jurisprudência do STF fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988.

Nessa esteira, destaca-se que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia o direito social garantido pela Constituição Federal, bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/1996):

CF/88, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

CF/88, art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

CF/88, art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

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

Sobre o assunto, pertinente acrescentar que esta Procuradoria encaminhou ofício, em 01 de fevereiro de 2018, ao Prefeito de Jujubá a fim de alertá-lo sobre o dever de previsão de recursos suficientes para fazer face ao cumprimento do art. 208, incisos I e IV da CF/1988³:

RECOMENDA a Vossa Excelência que se atente para o dever de conferir absoluta prioridade na consignação e execução orçamentária de recursos suficientes para o cumprimento do art. 208, incisos I e IV da Constituição de 1988, sob pena de emissão de parecer desfavorável por esta Procuradoria de Contas nos processos de apreciação das contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na forma do art. 31, §2º da Constituição Federal; remessa de dados ao Ministério Público do Estado

³ TC-7162.989.18-0 (evento 1.2).





de São Paulo e ao Ministério Público Federal para os devidos fins de eventual questionamento judicial dos atos e responsabilização pessoal, sem prejuízo de representação autônoma perante o TCE-SP em face de atos de gestão determinados.

Quanto às justificativas ofertadas pela Origem, ainda que as providências supostamente adotadas no exercício de 2019 mitiguem parcialmente a demanda (evento 97.31, fl. 22 e evento 53.2, fl. 07), é evidente que a mera expectativa de regularizar a matéria – e ainda mais em ano diverso ao ora analisado – não afasta a lacuna que restou configurada nestas contas.

Neste sentido, a ponderada jurisprudência dessa Corte de Contas:

“[...] a notícia de adoção de medidas cujos reflexos extrapolam o período de gestão de interesse devem naturalmente constituir objeto de inspeção ordinária em próximos trabalhos de campo e serem consideradas para efeito de exame tão somente das correspondentes contas, em nome da primazia do Princípio da Anualidade.” (trecho do voto do relator, TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1210/026/11, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 12.11.13, v.u.).

Na mesma direção, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2508/2014 Plenário (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler) Responsabilidade. Multa. Contas ordinárias.

- A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.
- **A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas**, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, **não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas**, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas. (destaques do MPC/SP)

No mais, no contexto de demanda reprimida, reprovável a existência de obras de creches paralisadas no Município (evento 97.31, fl. 21). A precariedade operacional do serviço público de educação no Município de Jquitiba, contudo, vai além da inescusável falta de atendimento integral do alunado municipal, tendo em vista que, a despeito do cumprimento do art. 212 da CF/1988 (evento 97.31, fl. 18), houve série de lacunas apontadas no âmbito do IEGM (i-Educ) (evento 97.31, fls. 22/23).

Temerárias, igualmente, as ocorrências arroladas no curso das fiscalizações ordenadas propostas por essa E. Corte, as quais trataram do fornecimento de material escolar (II Fiscalização Ordenada 2018), da merenda (V Fiscalização Ordenada 2018) e do transporte escolar (VII Fiscalização Ordenada 2018) (evento 97.31, fls. 23/25).

Diante da confluência dos fatos acima, este Órgão Ministerial se vê impossibilitado de acatar tal realidade operacional, ineficiente e precária, que inclusive revela-se reincidente





(TC-6673.989.16). O dever de boa gestão dos recursos educacionais tem sido expressamente afirmado e repisado por essa E. Corte de Contas (TC-4041.989.16 e TC-4290.989.16).

Reforça-se que o gasto na área da educação é tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, tendo em vista que os recursos a ela direcionados detêm a importante função de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/1988).

Há obrigações constitucionais e legais de fazer inscritas no planejamento setorial da educação (Lei federal 13.005/2014, a qual cumpre o comando do art. 214 da Constituição de 1988), obrigações essas que devem ser consideradas como o conteúdo substantivo do dever de gasto mínimo em educação a que se refere o art. 212, também da CF. Desse modo, não cabe ao Gestor a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais legal e constitucionais, pois deve cumprir as metas e estratégias inscritas no planejamento educacional e resguardar **padrão mínimo de qualidade** do serviço público de educação (art. 206, VII, e art. 211, §1º, da CF/1988).

Mister salientar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) reforça a garantia do padrão de qualidade como princípio irrenunciável no contexto dos deveres do Estado perante a educação escolar pública (art. 3º, IX, art. 4º, IX).

Ao sentir do Ministério Público de Contas, a série de máculas apresentadas no serviço público de ensino de Jucituba deve servir de questionamento estrutural sobre o formal cumprimento do piso a que se refere o art. 212 da Constituição, porque **não foi cumprido o dever de gasto mínimo material em educação**. Não basta aplicar formalmente os escassos recursos municipais à educação, se, ao final do exercício, não se verifica a qualidade e a efetividade dos gastos empreendidos.

Há, no mais, outras variáveis reprováveis nos demonstrativos em exame, notadamente no que diz respeito ao **planejamento**, sinalizando insuficientes esforços do administrador público no sentido de conduzir uma gestão responsável.





Acerca desse quesito, chama atenção o elevado percentual de alterações orçamentárias, equivalente a 29,48% da despesa inicialmente fixada (evento 97.31, fl. 05), na contramão das orientações dessa E. Corte de Contas (Comunicados SDG nº 29/2010⁴ e nº 32/2015⁵).

Na prática, a falha retro revela baixa aderência do Executivo local ao que foi previamente delineado junto ao Legislativo, situação que põe em risco o uso eficiente e racional dos recursos públicos, bem como a prestação de serviços de qualidade.

Acerca da irregularidade, comenta a doutrina especializada:

40.2 Créditos adicionais e a eficiência do planejamento governamental

A análise do montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Assim, quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício, maior a eficiência no planejamento governamental. (OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Arts. 40 a 46. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Orçamentos Públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 138)

Do ponto de vista contábil, as contas em comento estão prejudicadas diante da apuração de reincidente déficit financeiro, correspondente a R\$ 6,9 milhões (evento 97.31, fl. 05), desequilíbrio que denota transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§1º do art. 1º da LRF):

Saliente-se que, a despeito da ocorrência de modesto superávit orçamentário no exercício em tela (na mota de R\$ 502.726,91) (evento 97.31, fl. 05), esse não foi suficiente para reverter o descontrole financeiro.

Houve, ademais, repudiada insolvência municipal diante das obrigações imediatas, conforme evidencia o índice de liquidez de 0,88. Nesses termos, a Prefeitura possui apenas R\$

⁴ 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.

⁵ 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. [...]





0,88 de disponível para cada R\$ 1,00 dos mais de R\$ 14,5 milhões inscritos no seu Passivo Circulante (evento 97.31, fl. 06).

Em atendimento às diretrizes de austeridade previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, que requerem “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (§1º, art. 1º) caberia ao Gestor sopesar o histórico negativo, atuando com maior cautela e atenção na condução do orçamento, envidando esforços na obtenção de superávit suficiente para eliminar dívidas e reorganizar as finanças.

Reforça-se que a busca do equilíbrio das contas públicas, entre outras medidas de prudência, requer assunção de dívidas somente quando houver recursos suficientes para quitá-las. É dizer, respeitar a máxima de que a assunção de compromissos deve guardar relação com a capacidade de pagamentos.

De mais a mais, acerca do **serviço de saúde público local**, muito embora tenha sido avaliado com o conceito “B+” no IEGM, as falhas no bojo do i-Saúde suscitam ressalvas quanto ao risco de má qualidade e inefetividade do gasto sanitário, sobretudo diante de um nível de aplicação consideravelmente superior ao piso constitucional, conforme previsto no art. 7º, da Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012 (mínimo de **15%**; despesa empenhada 34,64% de impostos, próprios e transferidos) (evento 97.31, fl. 27/28).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – excessivas alterações orçamentárias, atingindo 29,48% da despesa inicialmente fixada para o exercício de 2018, em ofensa às orientações emitidas pela Casa (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
2. **Item B.1.2** – apuração reincidente déficit financeiro, superior a R\$ 6,9 milhões, na contramão do princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§1º, art. 1º, LRF);
3. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,88), confirmando falta de recursos para arcar com a dívida de curto prazo;
4. **Item B.1.6** – recolhimento parcial dos valores devidos ao FGTS;
5. **Item C.1** – déficit de vagas nas creches municipais, em desacordo com regramento constitucional afeto à matéria (art. 6º, art. 205, art. 208, IV), e com jurisprudência do STF, importando responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º); obras de escolas municipais paralisadas;
6. **Itens C.1, C.2, C.3.1, C.3.2 e C.3.3** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, conforme falhas arroladas no âmbito do IEGM/TCESP (i-Educ) e das fiscalizações ordenadas (creche municipal, material escolar, merenda e transporte escolar) e operacionais da rede municipal de ensino,





importando responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º).

Ademais, impende que a Administração adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Itens A.2 e E.1** – sane as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) nas seguintes áreas: Planejamento e Meio Ambiente;
2. **Item B.1.9** – atenha-se para a necessária definição legal das atribuições dos cargos comissionados;
3. **Item B.3.1** – compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/1964 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
4. **Item B.3.2** – elimine as falhas identificadas no setor de Tesouraria;
5. **Item G.1.1** – dê integral atendimento às leis de acesso à informação e da transparência fiscal.

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 709/1993.

Sugere-se, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao **déficit de vagas no ensino** (evento 129.1, fls. 63/64), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal⁶.

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, 25 de abril de 2020.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/20

⁶ CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria de Contas**

TC – 4430.989.18

Fl. 9

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. 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-DW9M-L8PZ-6PXY-519H



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq