



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª Procuradoria de Contas**

TC – 4614.989.18

Fl. 1

Processo nº:	TC-4614.989.18
Prefeitura Municipal:	Barueri
Prefeito (a):	Rubens Furlan
População estimada:	271.306
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 CONCLUIDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	0,93%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	12,03%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
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?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	38,76%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,98%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	77,21%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100,03%
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%)	28,05%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 110.51 (1º Quadrimestre) e 190.43 (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.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A despeito das conclusões das Assessorias Técnicas (evento 300), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Inicialmente, importa na rejeição das contas em apreço a **escassa oferta de vagas no ensino infantil (creche)**, que não atende 30% da demanda dos alunos dessa faixa etária, atingindo 3.246 crianças (evento 254.135, fl. 42).

Cumprе mencionar que o acesso à educação é direito público subjetivo (art. 208, §1º, CF) e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, devendo ser responsabilizada a autoridade competente em caso do não oferecimento (art. 208, §2º, CF).

A respeito do tema, a Suprema Corte já se posicionou pela interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

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, 2ª Turma, ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.2011)

Cabe destacar que a correção das máculas ora apontadas nos anos seguintes ao examinado não afasta as irregularidades do período sob análise (evento 287.26, fl. 07). É preciso que a Administração se esforce para regularizar os problemas dentro do exercício em exame, especialmente aqueles apontados em relatórios quadrimestrais.

Ademais, cumulativamente à vinculação constitucional e legal dos recursos municipais e dos repasses para o setor, sua aplicação deverá assegurar, além do atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório, a garantia de padrão de qualidade e equidade, com base no Plano Nacional de Educação, o que não se verificou nos autos, seja por conta do déficit de vagas e da precária situação verificada *in loco*, por ocasião das Fiscalizações Ordenadas – Material Escolar, Merenda, Creche Municipal, Transporte e Obras –, seja pelos desarranjos elencados no questionário IEGM i-Educ (evento 254.135, fls. 42 e 49/53).

Noutro norte, a **gestão da saúde** no Município apresenta irregularidades que também implicam juízo desfavorável. A anotação alarmante de que nenhuma unidade de atendimento possui AVCB e apenas 2 (duas) dispõem de alvará da vigilância sanitária não pode ser vista com bons olhos pela Corte de Contas (evento 254.135, fl. 62).

Ademais, a ocorrência de atendimentos descontinuados ou interrompidos por falta de insumos e de desmarcações de cirurgias no Hospital Municipal de Barueri Dr. Francisco Moran demanda atitudes incisivas do gestor quanto ao dever de controle do ente público sobre o Contrato de Gestão firmado com a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM (evento 254.135, fl. 63). Não cabe à população local suportar o ônus proveniente da má execução da avença firmada.

No eixo do **planejamento** (evento 254.135, fls. 05/16), o índice temático (IEG-M i-Planejamento) apresentou queda ao mais baixo nível de adequação (conceito “C”) (evento 254.135, fl. 02), o que possibilita inferir pouca atenção do Chefe do Executivo municipal à área de tamanha importância na gestão dos recursos públicos.

Novamente, como reflexo da baixa efetividade do setor sobredito, contata-se **excessivas alterações orçamentárias** ante a abertura de créditos adicionais e transferências,





remanejamentos e/ou transposições correspondente a 36,17% da despesa inicialmente fixada, em um período no qual a inflação oficial se limitou a 3,75%¹ (evento 254.135, fl. 06).

A esse respeito, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964, não imponham expressamente limites percentuais ao redesenho orçamentário, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação ignorada pela Administração, já que tal apontamento é recorrente² nos demonstrativos do Município.

Revela a instrução a edição de 127 decretos com tal intento, que totalizam relevantes R\$ 915.204.616,89, correspondentes a 36,17% da receita prevista na Lei Orçamentária Anual (evento 254.135, fl. 07). De igual gravidade é a constatação de que vários dos itens selecionados por amostragem pela equipe de auditoria não possuem valores consonantes às previsões de despesas registradas no PPA e LDO, bem como crescimento de dotação superior a 1.500% (evento 254.135, fls. 09/10).

Cumprе destacar a necessidade de autorização do Legislativo para a abertura de créditos adicionais. Tal procedimento decorre não apenas do princípio da legalidade, mas também do princípio da separação dos Poderes, motivo pelo qual não se deve analisar a questão unicamente sob o viés do impacto econômico-financeiro acarretado às contas do Executivo, como pretende o interessado (evento 289.1, fl. 12).

Ao abrir créditos adicionais via decreto, de forma unilateral e sem respaldo em autorização legislativa prévia, o Executivo usurpou prerrogativa atribuída à Edilidade, desconfigurando a sistemática constitucional e legal de alocação de despesas.

No mais, salienta-se que ação uma estatal planejada, atenta aos preceitos constitucionais, restringe a discricionariedade dos atores que formulam e executam as peças orçamentárias, para que sejam alcançados direitos sociais básicos sem os quais não é possível a fruição dos demais. Há, no caso em apreço, nítida descaracterização do instrumento de planejamento e a recorrência do fato demonstra certa desídia do administrador com a melhor gestão da *res publica*.

¹ <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-2018.aspx>

² Menção desde 2014 (TC-0206/026/14).





A despeito do defendido pelo interessado (evento 289.1, fls. 06/11) e com esteio em previsão constitucional (art. 70, *caput*, da CF), o controle exercido pelos Tribunais de Contas extrapola a análise meramente legal, pois dialoga paralelamente com as questões qualitativas do gasto público – não à toa o normativo acima citado prevê expressamente apreciação sob os aspectos de legitimidade e economicidade.

Já no tocante à **gestão fiscal**, sem embargo dos resultados orçamentário e financeiro satisfatórios, infere-se da tabela abaixo³ o **incremento da dívida de curto prazo**, com enfoque no expressivo aumento dos restos a pagar processados (123% - evento 254.38, fls. 12/13).

Nomenclatura	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	R\$ 23.334.092,83	R\$ 52.092.594,94	R\$ 23.329.688,88	R\$ 52.096.998,89
Restos a Pagar Não Processados	R\$ 123.343.671,26	R\$ 133.890.944,82	R\$ 122.009.355,43	R\$ 135.225.260,65
Consignações	R\$ 10.715.779,80	R\$ 127.816.802,67	R\$ 127.688.597,17	R\$ 10.843.985,30
Depósitos	R\$ 10.833.862,72	R\$ 36.494.785,52	R\$ 27.213.674,36	R\$ 20.114.973,88
Outros*	R\$ 52.781.629,76	R\$ 2.607.717.387,06	R\$ 2.517.240.542,81	R\$ 143.258.474,01
Total	R\$ 221.009.036,37	R\$ 2.958.012.515,01	R\$ 2.817.481.858,65	R\$ 361.539.692,73
(+) Inclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
(-) Exclusões da Fiscalização	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Total Ajustado	R\$ 221.009.036,37	R\$ 2.958.012.515,01	R\$ 2.817.481.858,65	R\$ 361.539.692,73

Tal cenário demanda cautela da gestão municipal, a fim de que se evite a manutenção dessa tendência nos exercícios futuros.

Convém mencionar que constou em Relatório uma série de **inconsistências** (evento 254.135, fl. 86) e **divergências entre os dados informados pela Origem e apurados**

³ RAAE (evento 254.38, fl. 12).





pelo Sistema AUDESP (evento 254.135, itens B.1.4 e B.3.1). A ocorrência prejudica o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação dos valores.

Sobre o tema, é posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave⁴. Cumpre registrar que tal irregularidade tem sido motivo de parecer desfavorável, tal como restou decidido nas contas de 2016 da Prefeitura de Leme (TC-4304.989.16 – Decisão com Trânsito em Julgado 13/11/2018), cujo excerto de interesse transcreve-se a seguir:

A instrução dos autos demonstra que o município de Leme cumpru os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (artigo 60, inciso XII do ADCT); nos gastos com saúde (artigo 7º da Lei nº 141/12); e nas despesas com pessoal (artigo 20, inciso III, letra “b”). Também demonstra repasses de duodécimos à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; pagamento dos subsídios em consonância com os limites legais; correta liquidação dos precatórios; e regular recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS, e PASEP).

Mas, apesar desses aspectos positivos, **as contas se ressentem de irregularidades graves que determinam a emissão de parecer desfavorável.**

Há inconsistências graves na contabilização dos recursos públicos e nos demonstrativos contábeis, fazendo com que não se tenha a real dimensão da situação das finanças da Prefeitura em 2016. Tais divergências e inconsistências afrontam os princípios da transparência fiscal (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei n. 4.320/64, artigos 83, 85, 87, 89 e 98) e, aliadas à falta de justificativas, comprometem as presentes contas.

A constatação de divergências e inconsistências reforçam emissão de parecer desfavorável, pois possuem o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 83, da Lei nº 4.320/1964, respectivamente).

⁴ COMUNICADO SDG Nº 34/2009

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui **FALHA GRAVE** a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, **vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.**

As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.





Em relação à **gestão dos recursos humanos** no Executivo Municipal, em virtude do trâmite da ADI ajuizada e a defesa encartada pela Origem (evento 287.1, fl. 05), propõe-se que o deslindar do apontamento e as ações empreendidas pelo interessado sejam objeto de acompanhamento em futuras inspeções.

Ainda nessa seara, no entanto, a **elevação dos gastos com jornadas suplementares** impede anuência desta Corte de Contas. Como bem expressou a Fiscalização (evento 254.135, fls. 30/31), no exercício sob análise “*houve acréscimo de horas extras em torno de 39,64% (242.322/173.529), resultando num desembolso financeiro a maior na ordem de 53,2%*”.

Do ponto de vista da gestão responsável, o Executivo deveria ter ponderado o valor mais elevado do horário extraordinário em relação à hora regular, bem como o fato de que a execução reiterada descaracteriza a sua excepcionalidade, ainda que destinada “*à satisfação do plano de governo da atual gestão*” (evento 289.1, fl. 35).

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

1. **Item A.2** – retração do índice setorial IEG-M de “C+” para “C”, o mais baixo nível de adequação, além de significativo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 36,17% da despesa inicialmente fixada, em período em que a inflação oficial se limitou a 3,75% (IPCA), na contramão das orientações deste E. Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
2. **Itens B.1.4, B.3.1 e G.2** – falta de fidedignidade dos dados contábeis apresentados ao sistema Audesp, em ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964);
3. **Item B.1.9** – excessivo pagamento de horas extras;
4. **Item C.1** – déficit de vagas (30% da demanda) no Ensino Infantil - Creche; e
5. **Item D.2** – precária gestão da saúde municipal com destaque para a ausência de AVCB em todas as unidades de atendimento e apenas 2 (duas) com alvará da vigilância sanitária.

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

1. **Itens A.1.1** – adote medidas concretas para que o Sistema de Controle Interno guarde consonância à norma regulamentadora;





2. **Item B.1.8** – adote medidas corretivas para que os registros contábeis estejam em consonância ao Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público;
3. **Itens B.2, C.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas fiscal, ensino, meio ambiente, gestão da proteção à cidade e governança de tecnologia da informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
4. **Item B.3.3** – aperfeiçoe o setor de almoxarifado para que sejam sanadas as falhas detectadas, bem como as irregularidades elencadas na área de Tesouraria em virtude de Fiscalização Ordenada;
5. **Item C.1** – cesse a contabilização de despesas impróprias aos recursos vinculados da Educação;
6. **Item G.1** – dê maior transparência aos dados públicos, sem olvidar os recursos que transitam pelas Organizações do Terceiro Setor;
7. **Item H.3** – encaminhe a este egrégio Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP nos prazos fixados nas Instruções nº 02/2016 e cumpra as recomendações exaradas pela Corte de Contas.

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.

Por fim, entende-se pertinente o envio de ofício ao **Ministério Público do Estado de São Paulo** noticiando a questão abordada pela Fiscalização no item **B.1.6** (com cópia da documentação juntada nos eventos 254.43 e 254.44), para ciência e apuração de eventual favorecimento indevido do irmão do Exmo. Prefeito e Secretário de Educação, pelo Instituto de Previdência local, na restituição de contribuições previdenciárias aparentemente prescritas, vez que já passados mais de cinco anos entre o pagamento (entre 2008 e março de 2013) e o pedido de restituição (datado de 23 de agosto de 2018) – art. 168 do CTN.

São Paulo, 17 de julho de 2020.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/49/S

