CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Processo nº:	TC-4658.989.18
Prefeitura Municipal:	Guarulhos
Prefeito (a):	Gustavo Henric Costa
População estimada (01/07/2018):	1.365.899
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 n° 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	**-0,78%**[1]
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,94%
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**[2]
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	44,39%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,07%[3]
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	84,98%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	**94,72%**
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	**Não**
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	28,32%

[1] Conforme manifestação da ATJ-ECO (evento 300.2, fl. 04)

[2] Depósitos insuficientes ao cumprimento do piso fixado pelo TJSP e conforme disposição da EC nº 99/2017.

[3] Conforme manifestação da ATJ-CAL (evento 300.1, fls. 04/11)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Inicialmente, 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 119.10 (1º Quadrimestre) e 171.26 (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.

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.

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

Inicialmente, convém explicitar ocorrência de movimentação processual alheia ao que preleciona o Regimento Interno desta Corte de Contas (artigos 194 e 195, *caput*).

Nota-se que o processo foi movimentado com carga ao MPC aos 28/02/2020 (evento 311), imediatamente após pronunciamento da Assessoria Técnica (evento 300), em estrita observância ao r. despacho exarado aos 28/02/2020 (evento 309.1). Porém, em momento posterior, aos 31/03/2020 (evento 316), portanto, no transcurso do prazo para manifestação do *Parquet*, foi indevidamente acrescida ao feito nova petição da Origem, onde o interessado aduz "justificativas complementares", agora visando rebater pronunciamentos da ATJ, pugnando, ainda, para que, <u>após o pronunciamento ministerial</u>, lhe seja dada a oportunidade de outra intervenção aos autos (evento 316.1, fl. 43).

Evidentemente o trâmite proposto pela defesa não guarda consonância com a processualística estabelecida no âmbito desta Corte, conforme artigos 194 e 195 do Regimento Interno[4].

[4] **Art. 194.** Encerrados os trabalhos de fiscalização, serão conclusos os autos ao Relator que determinará, se for o caso, a audiência prévia dos órgãos responsáveis, fixando-lhes, por meio de publicação no Diário Oficial, o prazo de 15 (quinze) dias, para alegarem o que for de seu interesse. (Redação dada pela <u>Resolução n° 03/2014</u>)

Art. 195. Decorrido o prazo a que se refere o artigo anterior, e desde que não tenha sido prorrogado, o Relator, ouvindo, se entender necessário, os órgãos técnicos, dará vista ao Ministério Público e submeterá o processo à decisão da Câmara.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Assim, a inclusão de novas fases ao processo por mera conveniência do gestor lhe asseguraria vantagem jamais experimentada por qualquer outro jurisdicionado, em patente ofensa ao tratamento isonômico que invariavelmente tem sido resguardado por este egrégio Tribunal.

Nesse sentido foi a decisão proferida pelo Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho nas Contas Anuais do Município de Lavrinhas (TC-4185.989.18, evento 133.1), aos 19/02/2020. No mencionado processo, aliás, a Origem sequer havia apresentado defesa, o que não é o caso das contas ora em análise, já que, além de valer-se de pedido de prorrogação de prazo para manifestar-se (evento 261.1), este devidamente concedido pelo eminente Relator (evento 267.1), apresentou defesa nos termos do evento 281, já tendo sido plenamente exercido, portanto, o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, uma vez ofertadas as justificativas no momento processual oportuno, ainda que a Origem agora julgue-as insuficientes, tem-se a ocorrência da preclusão consumativa, instituto a ser fielmente observado para que se resguarde a adequada marcha processual.

Cumpre relembrar que a emissão de parecer prévio sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios possui prazo final fixado em lei (até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento - art. 24 da LCE nº 709/1993), de modo que, nesta específica matéria, a preclusão merece destaque ainda mais acentuado, pois não se podem tolerar retardamentos desnecessários ao andamento de feito que conta com prazo legal para apreciação.

Tem-se, portanto, que a juntada de justificativas em momento inoportuno enseja desvirtuamento do que preleciona o Regimento Interno, prejudica a emissão do parecer ministerial e retarda a apreciação pelo eminente Relator e correspondente E. Câmara.

Assim, em face do exposto, o Ministério Público de Contas **entende que a petição juntada no evento 316 deva ser desentranhada, com o consequente indeferimento do intento do gestor de apresentar mais justificativas após manifestação ministerial, sobretudo porque já houve plena observância do direito ao contraditório e à ampla defesa, com regular fluência do prazo regimental, inclusive com dilação deferida**.

---

§ 1 º O parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos deverá ser emitido até o último dia do ano seguinte ao do recebimento delas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Sem prejuízo de tais considerações, e a fim de dar cumprimento à necessária celeridade processual, o *Parquet* de Contas passa a se manifestar no mérito.

Salienta-se, desde já, que os desacertos ora verificados são praticamente os mesmos encontrados no exercício anterior (TC-6901.989.16), o que indica evidente contumácia do gestor em promover adequações às irregularidades e impropriedades já apontadas pelo Tribunal.

De plano, ainda, cabe enfatizar o juízo desfavorável das contas, na medida em que há reincidente **aplicação parcial dos recursos do FUNDEB** após glosa efetuada pela Fiscalização (evento 242.79, fls. 59/65).

A infringência mostra-se contumaz na Municipalidade[5] e não há de ser concedido beneplácito desta Corte em relação ao tema, eis que o déficit de aplicação em Ensino é item capital no exame das contas, do qual os gestores não podem descuidar. Como é cediço, tal fato, por si só, tem o condão de macular os demonstrativos em sua integralidade, como bem dispõe o Manual[6] editado por este próprio Tribunal de Contas.

No mais, cumpre ressaltar que **o percentual pendente de utilização** (correspondente a 5,28%), ainda que para alguns pudesse ser considerado pouco expressivo – o que não é, de modo algum, já que **corresponde a R$ 23.909.400,84 não investidos na área** – não deve ser motivo para suplantar a falha indicada. Salienta-se que não há valor a partir do qual o princípio da insignificância possa ser utilizado para relevar tal insuficiência, uma vez que a lesão ao pleno exercício de direitos fundamentais, como o ensino (art. 6º da CF/1988), é insuscetível de valoração econômica.

Mas não é só. 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 em razão da insuficiente aplicação do fundo, seja por conta do déficit de vagas (5.787[7]) (evento 242.79, fl. 62) e da precária situação verificada *in loco*, por ocasião das Fiscalizações Ordenadas

[5] Houve menção da aplicação insuficiente do FUNDEB nos demonstrativos do Município em 2013 (TC-177/026/1316) e 2016 (TC-4423.989.16).

[6] Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.25. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos

[7] Valor obtido a partir da diferença ente a demanda total e a quantidade de vagas efetivamente oferecida pela Municipalidade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

– Material Escolar, Merenda, Creche Municipal, Transporte e Obras, além dos desarranjos elencados no questionário IEGM i-Educ (evento 242.79, fls. 95/111 e 65/71).

Os reflexos dessa ineficiente gestão da Rede Municipal de Ensino já são sentidos pelo alunado do Município de Guarulhos ante a constatação de elevado número de crianças não alfabetizados a partir do final do 3º ano (3.942 – evento 242.79, fl. 84).

Ademais, agrava a situação acima exposta o descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público Estadual, que fixava o incremento de 1500 vagas ao ano a partir de 2016 a 2020 (evento 242.79, fl. 71). Repisa-se que o **expressivo déficit de 5.787 vagas em creches**, à luz do art. 208, § 2º, da CF/1988, é falha grave que importa a responsabilização da autoridade competente por não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público.

Noutro norte, a **gestão fiscal** no Município de Guarulhos é igualmente digna de críticas.

Destaca-se o **resultado orçamentário negativo** (R$ 58.444.457,00) apurado no período, embora a Prefeitura tenha sido **alertada tempestivamente por 05 (cinco) vezes** acerca do descompasso entre receitas e despesas (evento 242.79, fls. 12/16), sem que o gestor houvesse tomado providências ao devido contingenciamento de gastos adiáveis, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – fato esse de gravidade suficiente à possível subsunção da conduta ao art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000.

Conforme se extrai de Manual[8] editado pelo Tribunal, um resultado negativo na execução orçamentária pode ser *"absolutamente lícito, desde que amparado por superávit financeiro do exercício anterior"*, o que não foi o caso, já que, em 2017, houve déficit financeiro de R$ 157.992.951,99[9] (TC-6901.989.16, eventos 126.57, fls. 10/11 e 232.3, fl. 17).

Conforme bem registrado pela diligente Fiscalização (evento 242.79, fl. 13), o déficit orçamentário do exercício é, em maior parte, proveniente da **reincidente previsão superestimada de receitas de capital**, sinalizando que o real prejuízo aos balanços municipais decorre muito mais da falta de melhor técnica no planejamento e de maior rigor na

[8] Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.39. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos

[9] Apesar de constar em quadro, disposto no evento 242.79, fl. 15, valor incompatível ao citado, nota-se mero erro formal que em nada altera o panorama desfavorável da gestão fiscal no Município de Guarulhos. O valor trazido à baila consta em relatório do exercício anterior e representa o déficit financeiro ajustado após glosa da Fiscalização (TC-6901.989.16, evento 126.57, fls. 10/11).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

condução do orçamento, em dissonância à gestão fiscal responsável prevista no art. 1º, § 1, da Lei Fiscal (LC nº 101/200), do que da expectativa arrecadatória frustrada.

Repisa-se o já arguido em parecer anterior (TC-6901.989.16, evento 198.1, fl. 04) quanto ao cenário irreal elaborado sucessivamente pelo Executivo Municipal acerca da expectativa de realização das receitas da citada categoria econômica:

Receitas de Capital			
Exercício	**Previsão**	**Arrecadação**	**Déficit arrecadatório**
2018 (evento 242.79, fl. 13)	R$ 215.187.851,50	R$ 54.212.619,79	**74,81%**
2017 (TC- 6901.989.16, evento 126.57, fl. 09)	R$ 220.235.313,59	R$ 19.986.755,45	**90,92%**
2016 (TC-4423.989.16, evento 152.1, fl. 55)	R$ 360.745.851,96	R$ 39.566.417,36	**89,03%**
2015 (TC-2342/026/15, fl. 191)	R$ 284.188.569,00	R$ 27.040.577,27	**90,48%**
2014 (TC-0250/026/14, fl. 256)	R$ 993.827.675,59	R$ 40.802.003,70	**95,89%**
2013 (TC-1777/026/13, fl. 43)	R$ 500.194.308,89	R$ 73.176.374,33	**85,37%**

Nítido, portanto, conforme se extrai da tabela acima, que a arrecadação de valores dessa natureza não guarda qualquer consonância com as previsões propostas pelo ente, de modo que lhe caberia adequar-se ao "novo" cenário. No entanto, de encontro à prudência na gestão e ao disposto no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, novamente superestimou receita o que, por deslinde lógico, acarretou o déficit apurado.

É dizer, mais uma vez, que as estimativas adotadas não são congruentes com a realidade e, ainda que a Administração possa sustentar crescimento arrecadatório da cifra em relação ao ano anterior, tal circunstância não é suficiente para respaldar a manutenção de previsão tão excessiva.

No mais, estando ciente de que a realização da receita poderia não comportar o cumprimento das metas de resultados, caberia proceder à limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000). Porém, as medidas de contingenciamento perpetradas pela Origem (quando presentes) não foram capazes de reverter o descumprimento dos princípios norteadores da boa gestão pública.

De acordo com o art. 1º, §1º, da LRF, a gestão fiscal responsável pressupõe não apenas a prevenção de riscos, mas também correção de *"desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas"*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Assim, à luz do disposto na LRF e no Comunicado SDG nº 29/2010, se havia déficit financeiro, era dever do gestor aprimorar o planejamento (mediante previsão de adequada reserva de contingência) e executar com cautela as peças orçamentárias, para eliminá-lo integralmente no curso do exercício em apreço, contudo, como evidente, não logrou êxito.

Corolário do acima exposto, verificou-se inevitável impacto sobre o **índice de liquidez imediata (0,3735)** e capacidade de adimplemento das obrigações de curto prazo. Ao considerar a relação entre ativo e passivo financeiro, de igual forma, a Municipalidade carece de haveres necessários para o custeio de suas dívidas de maior exigibilidade e, como bem registrado pela Fiscalização, tal fato se deve também ao incremento em 239,12% do passivo circulante (evento 242.79, fls. 16/17).

Soma-se a isso a manutenção, desde 2014[10], do **índice i-Planejamento** no insatisfatório patamar "C" – o mais baixo na classificação do IEGM (evento 242.79, fl. 02).

Ressalta-se que ação 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. Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual[11] editado pela Corte de Contas bandeirante acerca da essencialidade do adequado planejamento para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Disfunções no âmbito do planejamento municipal têm graves implicações nas finanças públicas, conforme se pode aferir na gestão em análise, tal como, aliás, leciona a cartilha "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos[12]":

> 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.**

[10] Disponível em: https://iegm.tce.sp.gov.br/

[11] Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.25 e ss. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/manuaisbasicos

[12] Ibidem, p. 19

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

As falhas no âmbito do planejamento não só impediram reversão do cenário acima exposto como possibilitaram excessivas alterações orçamentárias ante a abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 28,35% da despesa inicialmente fixada em um período no qual a inflação oficial se limitou a 3,75%[13] (evento 242.79, fls. 07/08 e 13/14).

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 e que, por isso, reforça o juízo negativo acerca dos presentes demonstrativos.

Outro ponto que merece realce é a irregular **gestão de precatórios** também é determinante para a reprovação das contas em exame (evento 242.79, fls. 20/23), ante a verificação de insuficiência ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 99/2017 e da alíquota imposta pelo E. Tribunal de Justiça.

Ademais, cumpre mencionar que constou do Relatório de Fiscalização, novamente, uma série de **divergências e inconsistências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP** (evento 242.79, B.3.1, B.3.2, B.3.7, B.3.10, C.1), fato que prejudica sobremaneira o bom andamento das contas e a aferição da regular aplicação dos valores geridos pela Administração local.

É posicionamento deste E. Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG nº 34/2009, *in verbis*:

> **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.

[13] https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-2018.aspx

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

> 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. *(g.n.)*

Retiram, ainda, substrato necessário à emissão de parecer favorável a **má gestão da dívida ativa** e o recorrente apontamento de **despesas com multas e juros por pagamentos em atraso impostos por órgãos fiscalizadores** (evento 242.79, fls. 33/35 e 39).

Em relação à dívida ativa, é possível extrair da tabela constante em Relatório da Fiscalização (evento 242.79, fls. 33/34) alarmante cenário quanto à efetividade de recebimento de haveres públicos, face ao baixo percentual relativo ao estoque inicial dos créditos dessa natureza (3,85%) (evento 242.79, fl. 35). Tal quadro denota insuficiência nos esforços arrecadatórios empregados pela Administração, em afronta ao art. 11 da LRF, ao descumprir a exigência de 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.

E não se deve olvidar que a negligência na realização de receitas tributárias pode configurar o ato de improbidade previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992[14].

Aliás, considerando a importância da matéria, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas:

> 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.

Ainda, a constatação de ausência contábil de estimativas de perdas (evento 242.79, fl. 35), é fator agravante do cenário sobredito. Assim, merece censura a postura da Administração que não gere adequadamente sua dívida ativa, permitindo a não concretização de receitas sem demonstrar as ações intentadas para a recuperação de créditos desta natureza.

---

[14] 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: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Reconhecendo que os valores devidos por terceiros à Fazenda Pública representam uma significativa fonte potencial de fluxo de caixa, deve o gestor empreender esforços contínuos para sua cobrança, utilizando-se da diversidade de opções extrajudiciais disponíveis[15] para a recuperação dos créditos, conforme ensina a "*Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais*[16]", elaborada pelo E. TJSP.

Sobre a fluência de valores destinados ao **pagamento de multas e juros**, como bem destacou a instrução (evento 242.79, fl. 39), é falha constante no âmbito da Municipalidade e, por esta razão, o *Parquet* reafirma seu posicionamento pela reprovação dos demonstrativos ante a má administração de suas obrigações e a ocorrência de dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico e com possível subsunção ao art. 10 da Lei nº 8.429/1992, hipótese configurada, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos (**relevantes R$ 14.629.625,94**), decorrentes da reincidente desídia no pagamento tempestivo de compromissos a que sabidamente o responsável estava obrigado.

De mais a mais, convém registrar que a reiterada constatação de **execução de despesas sem prévio empenho** (evento 242.79, fls. 38/39) é conduta totalmente contrária aos mais basilares estágios do gasto público, eis que vedada pelo disposto no art. 60, "caput", da Lei nº 4.320/1964. Da mesma forma, censuráveis as **várias contratações supostamente emergenciais ou eivadas de vícios** (evento 242.79, fls. 56/59, 85/95, 117/118, 132/136, 138/139), ampliando o rol de falhas graves que impedem concessão de beneplácito desta Corte.

Por fim, a **inadequada gestão ambiental,** notadamente pela falta manutenção do aterro, além de grave afronta ao direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, frente aos desarranjos encontrados no questionário IEGM, é fator de impacto às contas públicas, sobretudo pela nova imposição de multa pela CETESB (5001 UFESP – auto de infração nº 15001882 de 16/01/2019), ante o sinistro ocorrido em 28/12/2018 (evento 242.79, fls. 133/136), evidenciando falha na avaliação dos riscos de ruptura, apesar da contratação de empresa ao custo de R$ 38.483,76 mensais para tal mister.

---

[15] I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL
1) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA);
2) Conciliação Extrajudicial;
3) Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida;
4) Parcelamento incentivado de créditos (PPI);
5) Inclusão do nome do devedor no CADIN;
6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.

[16] Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF

Dessa forma, ante o exposto e com base no que nos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, notadamente, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.2** – precário planejamento municipal com impacto ao índice setorial do IEGM que, desde 2014, encontra-se no mais baixo nível de adequação ("C");
2. **Item B.1.1 –** déficit orçamentário em grande parte proveniente da superestimativa de receitas de capital a arrecadar;
3. **Item B.1.2** – manutenção de resultado financeiro deficitário;
4. **Item B.1.3** – insuficiência de recursos disponíveis para adimplemento das obrigações de curto prazo com incremento de 239,12% do passivo circulante;
5. **Item B.1.5.2** – depósitos para custeio da dívida de precatórios insuficientes ao cumprimento da EC nº 99/2017 e não atendimento do piso de pagamento imposto pelo Tribunal de Justiça;
6. **Itens B.3.1, B.3.2, B.3.7, B.3.10 C.1 e G.2** – divergências e falta de fidedignidade das informações prestadas pela Origem e constantes no Sistema AUDESP;
7. **Item B.3.2 –** não atualização dos saldos e insuficientes esforços para recuperação dos valores inscritos em dívida ativa;
8. **Item B.3.6 –** execução de despesas sem prévio empenho em dissonância ao que preleciona a Lei nº 4.320/1964, além de dispêndio irregular de valores para custeio de multas e juros por atrasos em pagamentos, com possível subsunção ao art. 10 da Lei nº 8.429/1992;
9. **Itens B.3.11, C.6, D.3, E.3.1 e E.5**– inúmeros contratos irregulares ou supostamente amparados em caráter emergencial causado pelo próprio ente;
10. **Itens C.1 e C.3** – insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB e alarmante demanda reprimida (5.787 vagas) na Educação Infantil – Creche em descumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado com Ministério Público Estadual;
11. **Item C.2 -** ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com queda de desempenho no âmbito do i-Educ, de "B" (efetivo) para "C+" (em fase de adequação); e
12. **Item E.3.2** – inadequada gestão ambiental pela falta de manutenção do aterro municipal com nova imposição de multa (5001 UFESP) pela Cetesb.

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 –** aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno;
2. **Item B.1.5.1** – contabilize adequadamente os precatórios a receber;

3. **Item B.1.9** – compatibilize os cargos comissionados à disposição do art. 37, V da Constituição Federal e Comunicado SDG nº 32/2015 de modo a coadunaram-se ao exercício de funções de chefia, direção e assessoramento com previsão de qualificação compatível;
4. **Item B.1.9 –** fixe percentual de reserva de cargos comissionados para servidores do quadro permanente da Prefeitura;
5. **Itens B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas fiscal, saúde, meio ambiente, gestão da proteção à cidade e governança de tecnologia da informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
6. **Item B.3.3 –** restrinja as despesas custeadas por recursos provenientes da arrecadação de multas ao definido no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro;
7. **Itens B.3.7 e B.3.9** – sane os desacertos apontados do setor de Tesouraria e Almoxarifado com vistas a melhor gestão da *res pública* e redução do risco de desvios;
8. **Item B.3.8** – cumpra rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos;
9. **Itens C.8 e D.5** – estude os apontamentos e elimine as falhas identificadas nas fiscalizações ordenadas;
10. **Item G.1.1** – estabeleça sistema integrado de administração financeira e controle em cumprimento ao art. 48, §1º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
11. **Item H.2 –** cumpra as instruções e 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, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/1993.

Por fim, conforme acima mencionado, requer a V. Exa. o desentranhamento do quanto acostado no *evento nº 316*, em razão das razões acima expostas, pugnando-se, ainda, pelo indeferimento do pedido do gestor de apresentar mais justificativas após manifestação ministerial, na medida que esta intervenção ocorre no exercício da função de fiscal da lei, com todas as prerrogativas processuais a ela inerentes.

São Paulo, 15 de abril de 2020.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/49/S

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. 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-DH4L-8BJH-630P-56XF