



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas

TC – 4773.989.19-9

Fl. 1

<b>Processo nº:</b>	TC-4773.989.19-9
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Lindóia
<b>Prefeito (a):</b>	Luiz Carlos Scarpioni Zambolim
<b>População estimada (01.07.2019):</b>	7.980
<b>Porte do Município<sup>1</sup>:</b>	Pequeno
<b>Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>2</sup>:</b>	R\$ 32.240.259,15
<b>Exercício:</b>	2019
<b>Matéria:</b>	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	6,86%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	7,45%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Prejudicado
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	46,01%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	29,61%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	91,54%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
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%)	22,75%

<sup>1</sup> Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

<sup>2</sup> Evento 82.34, fl. 01.



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



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, §1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 36.16 (1º Quadrimestre) e 59.24 (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, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De início, inquina as contas em comento o **insuficiente atendimento nas creches municipais** (evento 82.34, fls. 28/29), 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, 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.*

*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.*

*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;*

*§ 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.*

A precariedade operacional no serviço público de educação no Município de Lindóia, contudo, vai além da falta de atendimento integral do alunado municipal. Nesse sentido, observa-se que a despeito do cumprimento do patamar mínimo de gasto imposto pelo art. 212 da CF/1988, a qualidade desse gasto é posta em xeque diante das falhas identificadas no âmbito do IEGM (evento 82.34, fls. 29/30).

O trabalho no bojo do **i-Educ** demonstra uma série de irregularidades, a exemplo da ausência de entrega do kit escolar às Creches, bem como da falta de formação específica de nível superior de parte dos professores que atuam na rede municipal de ensino (evento 82.34, fls. 27/30).

Além disso, é inadmissível que a **remuneração dos profissionais da educação básica tenha ficado abaixo do piso nacional** estipulado para o setor (evento 82.34, fl. 30).

A falha configura desatendimento ao art. 206, VIII, da CF/1988<sup>3</sup>, assim como desrespeita o art. 2º, §1º e o art. 6º da Lei 11.738/2008<sup>4</sup>, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

<sup>3</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)





Grave também é o insuficiente desempenho do alunado municipal no Ideb, tendo em vista que os alunos dos últimos anos do ensino básico não atingem as metas desde 2017:

Resultados do Ideb <sup>5</sup>			
Etapa do ensino	Ano	Ideb Observado	Metas Projetadas
8ª série / 9º ano	2017	3.9	5.4
	2019	5.2	5.6

A esse respeito, as informações contidas no Relatório Smart 2019, elaborado pela Audesp, dão conta de que o gasto anual por aluno em Lindóia tem se mantido em patamar inferior ao verificado dentre os municípios jurisdicionados a esta Casa:

	Gasto anual por aluno	
	Lindóia	Média dos Municípios jurisdicionados
2018	R\$ 8.840,83	R\$ 9.096,62
2019	R\$ 9.586,94	R\$ 9.246,42

O dever de boa gestão dos recursos em tal setor é tema sensível na análise das contas dos executivos municipais e tem sido expressamente afirmado e repisado por esta E. Corte de Contas.

Reforça o juízo desfavorável dos demonstrativos em análise os desacertos no eixo do **planejamento**. Mediante os dados apurados no âmbito do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), é possível inferir insuficientes esforços da gestão para rever a ineficiente situação do planejamento municipal, resultando, novamente, na pior nota possível no âmbito do IEGM/TCESP (“C” - baixo nível de adequação).

A nota retro repercute, entre outras, as seguintes falhas: ausência de levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do Município antecedentes ao planejamento; inexistência de serviços de coleta de sugestões pela internet; bem como diversos desacertos apurados no tocante ao gerenciamento de riscos (evento 82.34, fls. 04/05).

<sup>4</sup> Art. 2º [...]

§1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

<sup>5</sup> Consulta realizada aos 02.02.2021, no endereço eletrônico do IDEB/INEP (<http://ideb.inep.gov.br>).





Aliás, a preocupação com o planejamento vem sendo sistematicamente reforçada no âmbito desta E. Corte de Contas, estabelecendo as diretrizes que devem ser respeitadas pelos Gestores municipais:

*Em geral, falhas no planejamento e no controle são erroneamente entendidas como meras falhas formais. Na realidade, porém, trata-se de uma deficiência com consequências graves para toda a administração municipal.*

*Planejar implica avaliar as necessidades do Município assim com o volume de recursos disponíveis para atendê-los. Significa eleger prioridades, assim como, traçar uma trajetória temporal para o alcance dos resultados demandados pela comunidade.*

*Por seu turno, muito além do que o combate da ilegalidade, o controle é na verdade o sistema interno de retroalimentação da administração, identificando a prática de gestão que pode ser mudada, caso esteja errado, e o que pode ser replicado, caso esteja correto.*

*No caso de Avaí, a fragilidade do controle e do planejamento culmina na desordem fiscal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-006292.989.16, contas de 2017 da Prefeitura de Avaí, Rel. Substituto de Conselheiro - Auditor Dr. Valdenir Antonio Polizeli, Parecer Publicado no Diário Oficial em 30/05/2019, Parecer Publicado no Diário Oficial em 29/01/2020, g.n.)

*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.*

(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.)

Ademais, salta aos olhos o **déficit arrecadatário de 20,72%** em relação à previsão inicial (evento 82.34, fl. 22), denotando falta de melhor técnica do planejamento.

Verifica-se, aliás, que – pelo segundo ano consecutivo – a Prefeitura apresenta elevada superestimativa de receitas, corroborando necessidade de aprimorar seu plano orçamentário:

exercício/receitas	Previsão	Arrecadação	Superestimativa
<b>2018<sup>6</sup></b>	R\$ 37.586.985,00	R\$ 31.999.475,97	11,42%
<b>2019</b>	R\$ 43.478.016,00	R\$ 34.666.908,01	20,27%

No que concerne às **obrigações judiciais**, a Fiscalização chama a atenção para a falta de registro adequado das pendências judiciais do Executivo de Lindóia, eis que a conduta desrespeita os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83,

<sup>6</sup> TC-4432.989.18, evento 35.45, fl. 08.





85 e 89 da Lei 4.320/1964), bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade (evento 82.34, fls. 08/10).

A esse respeito, pertinente salientar a natureza reincidente da falha, já tendo sido, aliás, objeto de recomendação por parte desta Corte nos exercícios de 2014 e 2015, nos seguintes termos:

*2.5 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:*

[...]

*j ) Registre corretamente no Balanço Patrimonial o valor total das pendências judiciais, em atendimento ao princípio da transparência fiscal .*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-000463/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Lindóia, Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 11/01/2017, trânsito em julgado em 10/03/2017, g.n.)

*Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de Mogi Guaçu – UR-19 para que o Executivo defina critérios objetivos voltados ao repasse de recursos ao terceiro setor, designe servidor efetivo para responder pelo controle interno, registre adequadamente no Balanço Patrimonial o valor do saldo dos precatórios, divulgue na página eletrônica do município, em tempo real, as receitas arrecadadas e as despesas realizadas e atente às Instruções e recomendações deste Tribunal.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002555/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Lindóia, Substituto de Conselheiro - Auditor Dr. Valdenir Antonio Polizeli, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/08/2017, trânsito em julgado em 11/10/2017, g.n.)

Paralelamente, nas contas do exercício anterior, foi apurada mesma incorreção, situação que foi objeto da seguinte recomendação:

*- Deve a Administração, de outra parte, garantir a consistência da escrituração desses compromissos, em homenagem aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-004432.989.18-4, contas de 2018 da Prefeitura de Lindóia, Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 21/07/2020, Decisão com Trânsito em Julgado em 02/09/2020)

Quanto à **gestão dos recursos humanos**, consoante informa a instrução (evento 82.34, fl. 18), nota-se que para o preenchimento dos cargos comissionados de “Diretor” e “Assessor”, a legislação local prevê a possibilidade de provimento por aqueles que tenham tão somente o nível ensino médio de escolaridade.

A lacuna contraria o disposto no Comunicado SDG 32/2015<sup>7</sup>, amplamente divulgados aos jurisdicionados, que assim estabelece:

*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:*

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/sdg\\_32\\_2015.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/sdg_32_2015.pdf).





[...]

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de **Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário**, reservando-se aos de **Chefia a formação técnico-profissional apropriado**. (destaques do MPC)

De igual modo, vai de encontro ao bem ponderado entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para o qual a falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior afasta a excepcionalidade da atividade de assessoramento:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outra providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — **Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções** Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)*

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

1. **Item A.2** – deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pelo indicador i-Planejamento, no âmbito do IEG-M/TCESP, que obtém a insuficiente nota C (baixo nível de adequação) desde 2017;
2. **Item B.1.5** – lançamento incorreto dos débitos judiciais no Balanço Patrimonial (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item B.1.9** – falta de requisito de escolaridade superior para preenchimento de diversos cargos comissionados;
4. **Itens C.1 e C.2** – deficiente administração da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para a insuficiência de vagas em creches;
5. **Item C.3.1** – insatisfatório desempenho na avaliação do Ideb.

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. **Item A.1.1** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno;
2. **Item B.1.8.2** – atente-se à correta contabilização da despesa de pessoal repassada aos consórcios públicos;
3. **Itens B.2, D.2, E.1, F.2 e G.3**– corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Fiscal (i-Fiscal), 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





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas

TC – 4773.989.19-9

Fl. 8

prestados pela Administração;

4. **Itens B.3.3.1 e B.3.3.2** – cumpra o que estabelece o art. 3, da Lei nº 8.666/1993, de modo a garantir o respeito aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
5. **Item C.3.2** – sane as irregularidades anotadas no decorrer da fiscalização ordenada sobre “Fornecimento de material, livros e uniformes escolar”;
6. **Itens D.3.1 e F.2.1** – envide esforços para dar continuidade às obras paralisadas desde a gestão anterior;
7. **Item G.1.1** – dê ampla divulgação no site da Prefeitura às informações e aos demonstrativos exigidos pela Lei de Acesso à Informação e à Lei da Transparência Fiscal;
8. **Item H.1** – promova as melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.
9. **Item H.3** – encaminhe tempestivamente os documentos ao Sistema Audesp.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar 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 709/1993.

É o parecer.

São Paulo, 04 de fevereiro de 2021.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA  
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-22



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



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://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](https://spoti.fi/20QcAcq)