Processo nº:	TC-4993.989.19
Prefeitura Municipal:	Taubaté
Prefeito (a):	José Bernardo Ortiz Monteiro Junior
Período:	01.01.2019 a 28.07.2019 e 17.08.2019 a 31.12.2019
Substituto:	Edson Aparecido de Oliveira
Período:	29.07.2019 a 16.08.2019
População estimada (01.07.2019):	317.915
Porte do Município[1]:	Grande
Receita Corrente Líquida (RCL)[2]:	R$ 1.295.463.675,04
Exercício:	2019
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	**-3,97%**
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	5,60%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
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
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,99%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,82%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	66,02%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	96,24%
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%)	29,82%

[1] Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.
[2] Evento 52.94, fl. 02.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

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 12.20 (1º Quadrimestre) e do evento 37.21 (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, 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.

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 119), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Marcada pelo desequilíbrio, a **gestão fiscal** de 2019 da Prefeitura de Taubaté incorreu em reincidente déficit orçamentário, correspondente a 3,97% das receitas arrecadadas (valor superior a R$ 43 milhões), sem qualquer lastro em superávit financeiro do exercício anterior (evento 52.94, fls. 18/20), situação que viola as orientações desta E. Corte, conforme diretriz do Manual *Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*[3].

[3] "3.3. O DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO
Em cada ano civil (exercício financeiro), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Põe-se aqui o resultado da execução orçamentária.
Mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro (diferença negativa entre haveres de caixa (ativo financeiro) e débitos de curta exigibilidade (passivo financeiro).
Com efeito, o superávit orçamentário gera sobra financeira que reduz aquele endividamento de curto prazo. Em sentido contrário, o déficit orçamentário aumenta, mais ainda, tal passivo, integrado, no mais das vezes, por Restos a Pagar sem cobertura de caixa.
Ante o fato de a LRF induzir superávits para reduzir a dívida pública, este Tribunal recusa déficits orçamentários, mesmo os de baixa monta; isso, desde que carregue ainda a Fazenda significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária.
Assim sendo, esta Corte não mais se orienta pela margem de tolerância de 10%.
Reforça esse juízo negativo o fato de o Prefeito, ao longo do exercício, ter sido alertado sobre o déficit que se avizinhava e, nem assim, cortar a despesa não obrigatória (art. 9º da LRF).
Todavia, **um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior. É bem a isso o que se refere o art. 43, § 1º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964**.
Desse amparo monetário, há de ser excluir as disponibilidades dos regimes próprios de previdência; tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do Município (Lei n.º 9.717, de 1998 e art. 43, § 1º, da LRF)."

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

O confronto entre ativo e passivo financeiro também foi novamente deficitário, inclusive, o déficit financeiro do exercício em exame foi bastante superior ao encontrado nas contas anteriores, tendo passado de R$119,9 milhões para R$154,6 milhões, situação acompanhada de insolvência municipal conforme evidencia o índice de liquidez imediata de 0,49, indicando que a Prefeitura possui apenas R$ 0,49 de disponível para cada R$ 1,00 dos mais de R$ 127,85 milhões inscritos no seu passivo circulante (evento 52.94, fls. 20/22).

Destaque-se que, dentro da gestão 2017/2020, só foram apurados resultados negativos na seara fiscal[4] até o momento, com números cada vez mais preocupantes, reincidência bastante grave, pois seria de se esperar que, à luz da prudência e dentro dos parâmetros de planejamento e transparência (§1º, art. 1, LRR), o gestor sopesasse sobredito histórico e passasse a adotar postura mais conservadora na condução da gestão orçamentário-financeira.

A reforçar o juízo negativo, o Prefeito foi alertado seis vezes por esta Casa sobre o descompasso entre o fluxo arrecadatório e o empenhamento de despesas, nos termos do art. 59, §1º, I, LRF (evento 52.94, fl. 18), mas, nem assim, conteve a despesa não obrigatória e adiável a fim de evitar o consumo excessivo de recursos financeiros, situação que configura **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**, a ser processada e julgada por este E. Tribunal de Contas, conforme art. 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/2000[5].

Ainda no que se refere à dívida pública, houve expansão de 15,92% das obrigações de curto prazo (com incremento de 43,15% na conta de restos a pagar processados) aquelas que mais pesam nas finanças públicas (evento 52.94, fl. 22), porquanto exigem rígido controle fiscal no exercício subsequente a fim de quitar tais compromissos. Bem por isso, recorde-se, respectivo

(TCE-SP, Manual Básico - Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral, São Paulo, 2016, pgs. 38/39, g.n.)

[4]

Exercício	Déficit orçamentário	Déficit financeiro	Liquidez
2019 (evento 52.94, fls. 18/22)	3,97% (R$43.370.431,75)	R$154.551.780,09	0,4939
2018 (TC-4652.989.18)	9,36% (R$93.315.583,4)	R$119.948.666,86	0,672
2017 (TC-6895.989.16)	5,39% (R$48.524.607,54)	R$33.176.842,88	0,70

[5] Lei 10.028/2000, art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
§1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§2º. A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

crescimento é listado entre as causas do parecer desfavorável em Manual editado pela Casa do exercício de sua missão pedagógica ("O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos", pg. 18)[6]. Ocorreu, igualmente, elevação de 46,88% das obrigações de longo prazo, refletindo, majoritariamente, operação de crédito de R$ 86.529.950,00 realizado junto a Cooperação Andina de Fomento (CAF) (evento 52.94, fl. 23).

Ademais, se por um lado ocorrem resultados negativos e expansão descontrolada da dívida pública, por outro verifica-se nítido desinteresse municipal no sentido de aperfeiçoar o setor de planejamento, haja vista a reincidência sistemática da baixa efetividade do índice i-Planejamento, que reiteradamente registra nota "**C**" (baixo nível de adequação) no âmbito do IEGM/TCESP (evento 52.94, fl. 02):

INDICADOR TEMÁTICO	2016	2017	2018	2019
IEG-M:	B ↑	C ↓	B ↑	C+ ↓
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↓	C ↑	C ↓
i-FISCAL:	B ↑	B ↓	C ↓	C ↓
i-EDUC:	B+ ↑	B ↓	B ↑	C+ ↓
i-SAÚDE:	A ↑	B+ ↓	B ↓	B+ ↑
i-AMB:	B+ ↓	B ↓	B+ ↑	B+ ↑
i-CIDADE:	A	B+ ↓	B+ ↑	B ↓
i-GOV TI:	C+ ↓	C ↓	C ↑	B ↑

Tal valoração repercute, entre outros, as seguintes lacunas: ***i***) os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva na área; ***ii***) não há

[6] 3. **AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL**
Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:
1.Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério);
2.Não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB;
3.Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;
4.**Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante**;
5.Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;
6.Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;
7.Falta de repasse previdenciário;
8.Superação do limite da despesa de pessoal;
9.Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal
10.Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)
11.Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

levantamento de problemas, necessidades, deficiências do Município por outros meios que não sejam as audiências públicas, a exemplo de sugestões pela internet; ***iii***) não há margem ou projetos destinados para programas originários de participação popular; ***iv***) o acompanhamento da execução do planejamento é realizado de forma descentralizada, por cada setor, e não de forma macro e analítica pelo Gabinete do Prefeito; ***v***) não há emissão de relatórios mensais sobre a execução orçamentária para conhecimento do Prefeito Municipal; e ***vi***) o monitoramento da execução orçamentária não serve de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias (evento 52.94, fls. 05/07).

Reforça-se que o insuficiente planejamento orçamentário acarreta graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos"[7]:

> 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.

Aliás, no contexto de déficit orçamentário, agrava a situação do Executivo o **insuficiente esforço no recebimento da dívida ativa**, diante dos apontamentos da auditoria que apurou ***i***) evolução da dívida ativa "sendo que o patamar atual equivale a cerca da metade da previsão orçamentária anual"; ***ii***) Percentual de arrecadação no exercício em exame foi de 7,46%, em relação ao estoque da Dívida Ativa apurado no início do exercício examinado e seu cancelamento foi 12,71%, ou seja, a Prefeitura cancela mais os débitos do que efetivamente o arrecada; e ***iii***) dos dez maiores devedores do município oito permaneceram os mesmos de exercícios anteriores, demonstrando necessidade de maiores esforços arrecadatórios junto aos mesmos (evento 52.94, fls. 53/54).

Especificamente quanto ao baixo percentual de recebimento, saliente-se que a Lei Fiscal apresenta importantes disposições a respeito da recuperação dos créditos a favor do ente estatal, destacando a necessidade de planejamento para incremento de seu recebimento:

> LRF, art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

[7] Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

> LRF, art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

É importante observar que a Administração deve envidar todos os esforços para reduzir os créditos a receber de contribuintes inadimplentes, mantendo estrutura adequada e eficaz de cobrança sistemática da dívida ativa, estimulando o pagamento espontâneo do débito por meio da *cobrança amigável,* até que, esgotadas todas as tentativas, adote medidas com vistas à *cobrança judicial*.

Importante mecanismo de cobrança a ser considerado pelo ente é o *protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa*, procedimento admitido por esta Corte, conforme resposta à consulta assim ementada:

> Consulta acerca da possibilidade de protesto de Certidões da Dívida Ativa. Possibilidade, em razão de que as referidas Certidões configuram títulos passíveis de protesto nos termos da Lei Federal nº 9.492/97. Aconselhável, contudo, a expedição de regulamentação própria pelos Municípios, por Decreto do Executivo, estabelecendo condições e prazos em que se dará o eventual protesto, dando todas as providências necessárias para assegurar tratamento isonômico aos contribuintes. Resposta positiva ao quesito encaminhado.
> (TCE/SP, Pleno, Consulta TC-41.852/026/10, Rel. Cons. Subs. Alexandre Figueiredo Sarquis, j. 08.02.2012, v.u.)

Cabe mencionar que a Lei nº 9.492/1997, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos, dispõe expressamente que *"*incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas*."* (Lei nº 9.492/97, art. 1º, parágrafo único, incluído pela Lei nº 12.767/12).

Vale ainda o Município considerar a adoção de outros mecanismos de cobrança extrajudicial, como a inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito ou a adoção de parcelamento incentivado de créditos, procedimentos recomendados pelo Tribunal de Justiça Paulista em sua "Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais"[8].

Aliás, considerando a importância da matéria, e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31.12.2012 dívida ativa de aproximadamente R$ 257 bilhões, foi expedido o Comunicado SDG nº 23/2013, que

[8] http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaParaExecucoesFiscaisMunicipais.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

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.

Ante todas estas considerações, deve ser censurada a postura do ente que registra baixa recuperação dos créditos da dívida ativa, sem adotar esforços suficientes para reduzir os créditos a receber de contribuintes inadimplentes. Assim, nos termos dos mencionados dispositivos da LRF, derivado de regra constitucional (art. 30, III), e das orientações desta Casa (Comunicado SDG nº 23/2013)[9], cabe à municipalidade desenvolver ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

Ademais, não se deve olvidar que a matéria vem sendo objeto de crítica dessa E. Corte de Contas reiteradamente, conforme recomendações expressas nos pareceres das contas de 2013 (TC-2090/026/13, Decisão com Trânsito em Julgado em 16/12/2016), 2014 (TC-0563/026/14, Decisão com Trânsito em Julgado em 31/10/2016) e 2015, a destacar:

> Ainda assim, a expansão do saldo da dívida ativa; o recebimento no exercício de R$ 19.449.643,56, correspondentes a 12,42% do saldo da dívida inicial; débitos concentrados em poucos devedores17, além da prescrição de diversos créditos tributários denota insuficiente esforço arrecadatório e reclama incremento dos meios de cobrança de forma a possibilitar sua imediata retração, nos moldes do Comunicado SDG nº 23/201318.
> (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2655/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Taubaté, Rel. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 24/02/2018)

Ora, é evidente que se espere a correção dos apontamentos objeto de recomendações desta E. Corte de Contas, para que não se configure a repudiada desídia administrativa diante de irregularidades contrárias ao interesse público, bem por isso o disposto no o art. 33, § 1º da LCE nº 709/1993, que prevê a rejeição das contas pela reincidência de falhas. Por fim, imperioso mencionar que a conduta de negligenciar a arrecadação de tributo ou

---

[9] "COMUNICADO SDG nº 023/2013
O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R$ 257.633.987.035,00.
Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.
SDG, 05 de junho de 2013.
SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL
PUBLICADO NO DOE DE 06 DE JUNHO DE 2013 PÁG. 41.
REPUBLICADO NO DOE DE 07 DE JUNHO DE 2013 PÁG. 21.

renda configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992[10].

De mais a mais, a nota do i-Fiscal ("**C**", baixo nível de arrecadação), no âmbito do IEGM, expõe, igualmente, a precariedade dos esforços arrecadatórios, tendo em vista a defasagem da Planta Genérica de Valores (PGV) e da não adoção de alíquotas progressivas do IPTU e do ITBI. Anota-se, ainda, que não houve instituição de contribuição ou taxa em âmbito municipal, prerrogativa prevista no art. 145 da Constituição Federal; e não houve publicidade e transparência dos valores dos incentivos/benefícios fiscais concedidos, que caracterizam renúncias de receitas no exercício de 2019, contrariando o disposto no artigo 6º, inciso I, da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 (evento 52.94, fls. 52/53).

No que tange aos gastos com pessoal, a Prefeitura furtou-se de contabilizar valores referentes a repasses para a UNITAU, no âmbito de convênios firmados entre Prefeitura e Universidade, falha na contramão dos princípios da transparência, da competência e da evidenciação contábil (evento 52.94, fls. 29/33).

O erro, como se vê, distorceu o gasto real com pessoal ao longo do exercício financeiro, impedindo que o gestor tivesse visão global e apurada da situação fiscal em curso, ficando mais suscetível ao cometimento de falhas e irregularidades contrárias ao interesse público. Da mesma forma, tornou deficiente a prestação de contas, porquanto não fidedigna:

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R$ 440.242.060,06	R$ 442.494.820,06	R$ 447.525.909,30	R$ 458.273.323,74
Inclusões da Fiscalização	R$ 33.992.526,82	R$ 31.627.303,54	R$ 32.869.023,15	R$ 37.808.757,43
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R$ 474.234.586,88	R$ 474.122.123,60	R$ 480.394.932,45	R$ 496.082.081,17
Receita Corrente Líquida	R$ 948.203.282,78	R$ 965.366.845,58	R$ 951.313.663,06	R$ 992.301.101,60
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R$ 948.203.282,78	R$ 965.366.845,58	R$ 951.313.663,06	R$ 992.301.101,60
% Gasto Informado	46,43%	45,84%	47,04%	46,18%
% Gasto Ajustado	50,01%	49,11%	50,50%	49,99%

No mais, acrescente-se que a Origem já havia sido informada da necessidade de inclusão de tais gastos no bojo da apreciação das contas de 2014, nos seguintes termos:

[10] 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: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

No que se refere às Despesas com Pessoal, os dados extraídos do Sistema AUDESP indicam que o Poder Executivo dispendeu a esse título 53,71% da Receita Corrente Líquida.
A esse percentual, acresceu a Fiscalização as despesas realizadas por meio de Recibo de Pagamentos a Autônomos, no montante de R$ 828.892,00, acompanhando o posicionamento adotado nas contas de 2013 (TC -002090/026/13) pelo E. Relator Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO e a pacífica jurisprudência desta Corte.
Incluiu também as despesas com o Pagamento de Pessoal por meio de Convênio firmado com a Universidade de Taubaté – UNITAU no montante de R$ 4.883.827,61, totalizando R$ 5.712.719,61 9.
Referidos ajustes foram endossados pelo Setor de Cálculos da ATJ que, na oportunidade, realizou pesquisa na rede mundial de computadores e identificou o Edital de Concurso Público FUST nº 04/2014 , destinado a atender unicamente aos convênios firmados entre a Prefeitura de Taubaté e a UNITAU, sob o regime da CLT, e explicitando, inclusive, que as atribuições dos empregos de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil e de Auxiliar Técnico Administrativo seriam executadas nas Unidades Escolares de Educação Básica do Município.
Observou que, nesses termos, a contabilização dessa despesa deveria ser realizada sob a rubrica "ressarcimento de pessoal requisitado", passando a integrar o Grupo dos Gastos com Pessoal, nos moldes do que disciplina o Manual de Demonstrativos Fiscais – Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
Desta forma, incluído o montante de R$ 5.712.719,61, os gastos com pessoal em relação à RCL atingiram 54,47%, ferindo o disposto no artigo 20, inciso III, alínea "b", da LRF.
[...]
Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:
[...]
i) **Registre adequadamente as despesas de pessoal em consonância com a LRF e promova esforços fiscais com vista a mantê-las dentro dos limites legais**.
(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-000563/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Taubaté, Rel. Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo: Relatório / Voto, Parecer Publicado no Diário Oficial em 15/09/2016; Decisão com Trânsito em Julgado em 31/10/2016)

Houve, ainda no setor de pessoal, outras irregularidades que corroboram a má gestão dos recursos públicos: admissão irregular de servidores temporários (evento 52.94, fls. 44/49) e ocorrência de servidores com mais de duas férias vencidas (evento 52.94, fl. 50/51); relevante dispêndio a título de horas extras (evento 52.94, fls. 34/41), matérias objeto de recomendações perpetradas por esta Corte de Contas desde o exercício de 2010.

No que concerne ao acúmulo de férias de servidores e ao elevado pagamento de horas extras, tratam-se de irregularidades notadamente contrárias ao interesse público, já que põem em risco o erário diante da sobrecarga financeira advinda, no primeiro caso, do pagamento atrasado desse direito, e, no segundo, de eventuais demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST.

No mais, os desacertos retro expõem a repudiada falha de gestão na distribuição racional dos serviços. Tanto a sobrejornada quanto a ausência de férias são situações que exigem mais do trabalhador, o que, na prática, significa um gasto maior por um serviço prestado com qualidade inferior.

O cenário verificado nos autos torna-se ainda mais grave ante os resultados no eixo da **educação**, que guarda proteção constitucional, denotando pouco comprometimento do Executivo com a garantia dos direitos sociais (art. 6º, CF/1988).

Observa-se, assim, do ponto de vista da gestão operacional do serviço público de **Ensino**, que, a despeito do cumprimento do art. 212 da CF/1988, inclusive tendo realizado investimentos acima dos 25% obrigatórios, e do art. 21, da Lei nº 11.494/2007 a qualidade desse gasto é posta em xeque diante da extensa a lista de falhas na rede pública de ensino da Prefeitura de Taubaté, conforme apurado pelo IEGM/i-Educ, que **retrocedeu ao insuficiente patamar C+** em 2019 (evento 52.94, fls. 02 e 55/73).

Ademais, houve descumprimento do Ideb/2019 pelos alunos dos anos finais do ensino fundamental. Ao consultar o site do INEP em 21.07.2021 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), verifica-se que as metas não foram atingidas nas seguintes avaliações:

Resultados do Ideb[11]			
Etapa do ensino	**Ano**	**Ideb observado**	**Meta projetada**
8ª série / 9º ano	2009	4.7	4.8
	2011	4.7	5.0
	2013	4.6	5.3
	2015	4.6	5.6
	2017	5.3	5.9
	2019	**5.6**	**6.1**

Repreensível, igualmente, acerca da matéria, o insuficiente atendimento nas creches municipais, porquanto houve ***déficit*** **de 1.026 vagas** nesse nível de ensino em 2019 (ev. 52.94, fls. 60/61), omissão que não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento da mais alta Corte do País:

> **A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura,** para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, **o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV)**. - Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), **o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.** - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda 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

[11] Consulta realizada aos 21.07.2021, no portal do IDEB/INEP (http://ideb.inep.gov.br/resultado/).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

> 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 Supremo Tribunal Federal 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 (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/1996).

Nesse horizonte, ainda que protocolarmente cumpridos os percentuais legal e constitucionalmente vinculados, os desarranjos verificados na instrução não comportam anuência do órgão de controle externo. O papel desenvolvido pelas Cortes de Contas não se limita ao mero exame de legalidade, cabendo-lhe também a análise da efetividade do gasto público, ou seja, o real impacto gerado em prol da população local. Não deve o controle externo reputar como favorável e, por conseguinte, acabar por premiar gestão que não assegure a cobertura do padrão mínimo de qualidade esperado.

Dessa forma, ante o acima 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: índice "C" (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP (reincidência);
2. **Item B.1.1 –** apuração de reincidente déficit orçamentário, equivalente a 3,97% da arrecadação, sem lastro em superávit financeiro do exercício anterior (reincidência);
3. **Item B.1.1 –** ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após seis alertas emitidos por esta E. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando, em tese, infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000) (reincidência);
4. **Item B.1.1 –** baixo percentual de gasto com investimento frente às receitas arrecadadas (5,6010%);
5. **Item B.1.2 –** reincidente déficit financeiro, perfazendo o total de -R$ 154.551.780,09 no exercício em exame,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW

com expansão de 28,85% frente a 2018 (reincidência); resultado econômico novamente negativo, na monta de R$ 13.670.309,97 (reincidência);

6. **Item B.1.3 –** ausência de liquidez ante a dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,49); expansão de 15,92% no saldo da dívida imediata (reincidência);
7. **Item B.1.4 –** expansão de 46,368% da dívida de longo prazo;
8. **Item B.1.8.1 –** falta de contabilização, no gasto com pessoal, dos valores referentes a repasses para UNITAU, em ofensa aos princípios da transparência, da competência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964) e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (reincidência);
9. **Item B.1.8.1 –** horas extras pagas no total de R$ 5.985.953,33 sem comprovação da ocorrência de situações excepcionais, em afronta aos princípios do planejamento previsto no art. 1º da LRF, do princípio da eficiência, constante do art. 37, *caput* da CF/88 e o art. 189 da Lei Complementar nº 01/1996, alterada pela Lei Complementar nº 276/2012; houve realização de horas extras antes da autorização formal para tanto, em desacordo com o art. 189 da Lei Complementar nº 01/1996;
10. **Item B.3.1 –** insuficientes esforços arrecadatórios, em ofensa ao previsto no art. 11, *caput*, da LRF, e no Comunicado SDG nº 23/2013 (reincidência);
11. **Item C.1.2 –** *déficit* de vagas nas creches locais (da ordem de 1.026 crianças), em ofensa às diretrizes traçadas pela Constituição Federal (art. 6, *caput* c/c art. 208, IV);
12. **Item C.2 –** desatendimento dos parâmetros de qualidade operacional do ensino, notadamente ante as falhas arroladas no âmbito do i-Educ/IEGM e do não atingimento da meta projetada do Ideb para o alunado da 8ª série / 9º ano, a despeito de ter investido no setor percentual superior ao exigido pelo art. 212 da CF/1988.

Assim, 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 –** adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, desde a designação de apenas servidores efetivos para o Setor, até a elaboração periódica de relatórios, disponibilizando-os à fiscalização deste Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
2. **Item B.1.8.1 –** atente ao limite de despesa com pessoal disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que a Prefeitura, com 49,99% da RCL voltada a gastos com pessoal, já atingiu o limite de alerta de despesa de pessoal (90% do limite, ou seja, 48,60% da RCL);
3. **Item B.1.9 –** adote providências quanto à revisão de seu Quadro de Pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão, adequando-o às exigências do art. 37, incisos II e V da Constituição Federal;
4. **Itens B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3 –** corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal), conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
5. **Item C.1.1.2 –** observe os termos do art. 70, da LDB, ao computar os gastos com ensino;
6. **Item C.4 –** sane as irregularidades apontadas no âmbito das Fiscalizações Ordenadas (transporte escolar);

7. **Item D.4 –** observe os termos da Resolução CREMESP nº 90 de 21/03/2000, art. 8º, no que tange à jornada médica;
8. **Item G.1.1 –** faça cumprir a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), diligenciando para corrigir as falhas apontadas pela Fiscalização;
9. **Item G.2 –** alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
10. **Item H.3.7 –** diligencie para a retomada das obras no Município.

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.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB** (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em estabelecimentos de **educação e saúde e no paço municipal** (evento 52.94, fl. 72/74, 76/78 e 149/150), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015[12] e ao Decreto Estadual 63.911/2018[13], pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

São Paulo, 10 de agosto de 2021.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

[12] Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.
[13] Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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: 3-BRUC-2KOY-5GAN-43DW