



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC – 5003.989.19-1

Fl. 1

Processo nº:	TC-5003.989.19-1
Prefeitura Municipal:	Mairinque
Prefeito (a):	Ovidio Alexandre Azzini
População estimada (14/09/2020):	47.150
Porte do Município ¹ :	Grande
Receita Corrente Líquida (RCL) ² :	R\$ 161.545.772,36
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	-0,15%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,10%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS - 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	47,19%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	29,26%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	71,07%
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%)	25,20%

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 79.27, fl. 01.





Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, de acordo com as conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 149), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Sob a perspectiva da **gestão fiscal**, concorre para a desaprovação dessas contas o déficit orçamentário (de 0,15%, ou R\$ 249.836,14) sem possibilidade de amortização com recursos advindos do exercício anterior haja vista o déficit financeiro retificado de R\$ 16.854.483,00 verificado ao final de 2018. No exercício em exame, foi observado um déficit financeiro de R\$ 17.104.319,14, observando-se, portanto, um aumento de 1,48% (evento 79.27, fls. 05/08).

Como é cediço, o resultado orçamentário advindo do confronto entre arrecadação e despesas empenhadas é um dos principais indicadores a verificar a boa saúde das contas públicas. Nesse sentido, manual editado por este E. Tribunal, amplamente divulgado aos jurisdicionados, destaca os principais aspectos de eventual execução orçamentária negativa:

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). (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.)





Nesse horizonte, entende-se desatendido o princípio do equilíbrio (art. 1º, §1º, e art. 4º, I, “a”, da LRF e art. 48, da Lei nº 4.320/1964), que prevê a equiparação entre receitas e despesas com a finalidade de atingir a estabilidade econômica e evitar o endividamento do Estado, bem como o princípio da gestão fiscal responsável (§1º, art. 1º, da LRF), situação que deve ser repudiada por esta Casa.

O cenário é agravado pela ausência de recursos disponíveis para saldar a totalidade dos compromissos de curto prazo, haja vista o índice de liquidez imediata de 0,64, sinalizando a dificuldade do Poder Executivo em gerir sua dívida flutuante, que inclusive sofreu um aumento de 13% quando comparada aos valores inscritos ao final do exercício anterior.

Importa registrar que o Município foi alertado oito vezes por esta E. Corte, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o descompasso entre Receitas e Despesas e nem assim conteve de forma eficiente o gasto não obrigatório e adiável, situação que configura, em tese, infração administrativa contra as leis de finanças públicas, a ser processada e julgada por este Tribunal de Contas, conforme art. 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/2000³.

De se ressaltar que não é de hoje que são observados problemas na gestão dos recursos municipais, ao contrário, a desordem relacionada aos aspectos de ordem econômico-financeira resultou na reprovação dos demonstrativos referentes aos exercícios 2017 e 2018 (TCs: 6905.989.16 e 4662.989.18). Sobre este último, cabe, inclusive, transcrever o seguinte trecho da decisão:

Cabe lembrar que o responsável pelas contas iniciou seu mandato com superávit financeiro de R\$ 821.952,93 e, após os déficits orçamentários de 8,16% e 6,52% apurados nos

³ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I- deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II- propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; (g.n.)

IV- deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§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.





exercícios de 2017 e 2018, criou endividamento antes inexistente, contrariando o alvitrado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4662.989.18, contas de 2018 da Prefeitura de **Mairinque**, Rel. Cons. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 09/06/2020, decisão ratificada em sede de reexame, Trânsito em julgado em 17/12/2020)

Também comprometem a regularidade dos demonstrativos as falhas relativas aos **débitos judiciais**. Isso porque a Administração, inserida no regime especial de pagamento de precatórios, deixou efetuar todos os depósitos referentes ao exercício, transferindo uma dívida de R\$ 945.151,50⁴ para exercícios e gestões seguintes.

A falha afronta a norma constitucional prevista no art. 100, §5º⁵, bem como o princípio da anualidade das contas (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/88 e arts. 2º e 34 da Lei 4.320/64), ensejando a reprovação dos demonstrativos. É também nessa linha o entendimento da E. Corte de Contas, que tem emitido pareceres desfavoráveis às contas quando apurada a desobediência à sistemática constitucional de liquidação dos precatórios, conforme decidido nos processos TC-0354/026/14⁶, 0570/026/14⁷, TC-4184.989.16⁸ e TC-4245.989.16⁹.

Necessário frisar que a situação é ainda mais agravada diante do histórico observado, uma vez que a Prefeitura vem deixando de pagar regularmente os precatórios judiciais, ao menos, desde 2017. Nesse sentido, a instrução chama atenção para a elevada soma da dívida, que ao final de 2019 alcançava o valor de R\$ 21.700.725,06 (evento 79.27, fls. 10/11).

E sua peça defensiva, a Origem afirma não ter sido possível quitar seus débitos judiciais em razão da *precária realidade financeira do Município*, que inclusive foi agravada em razão da pandemia iniciada em março de 2020 (evento 137.1, fls. 10/11), o que apenas reforça o entendimento de que as finanças municipais não se encontram em boa ordem.

⁴ R\$ 934.202,54 (Principal) + R\$ 10.948,96 (Juros), valor atualizado em 31/07/2020 (evento 79.12, fl. 04).

⁵ Art. 100. [...]

§5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (g.n.)

⁶ Parecer publicado no Diário Oficial em 27/10/2016.

⁷ Parecer Publicado no Diário Oficial em 28/11/2016: Na linha das manifestações constantes dos autos, tenho que as contas em apreço não merecem aprovação, haja vista o desatendimento dos preceitos constitucionais inerentes a aspectos de relevância no exame da matéria. [...]

Corroborar o panorama desfavorável a falta de pagamento dos precatórios referentes aos Mapas encaminhados em 2013 com incidência no exercício de 2014, descumprindo-se o que estabelece o artigo 100 da Constituição Federal. Não obstante, oportuno consignar a quitação integral dos requisitos de baixa monta devidos no ano em apreço (fl. 34).

⁸ Parecer publicado no Diário Oficial em 12/12/2018: Os pagamentos parciais dos Precatórios devidos, conforme relatados pela Fiscalização (item B.4), desatenderam o artigo 100 da Constituição Federal.

[...] Nestes termos e considerando a manifestação da Assessoria Técnica Jurídica e do Ministério Público de Contas, VOTO PARA A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL às contas em exame.

⁹ Parecer publicado no Diário Oficial em 18/01/2019.





De outro lado, o **pagamento em atraso dos FGTS, Pasep e INSS**, trazendo ônus aos cofres municipais pelo pagamento de multas e juros no valor de R\$817.694,24, e prejudicando ainda mais as já combalidas finanças Municipais, também compromete a regularidade dos demonstrativos (evento 79.27, fls. 14/15).

Tratam-se de despesas já previstas, razão pela qual a Administração, planejando-se adequadamente, deveria possuir condições de quitá-las tempestivamente.

Esta é mais uma irregularidade grave, pois comprovado dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos, oriundos de atrasos nos repasses de contribuições a que sabidamente o Gestor estava obrigado.

É nesse sentido o entendimento dessa E. Corte de Contas, que, por diversas vezes, se posicionou de forma desfavorável em situações análogas:

*O panorama observado revela **total descaso com a matéria**, tanto pela falta de recolhimento do montante exigível, quanto pela **incidência de multas e juros por atrasos em alguns recolhimentos efetuados**, o que prejudica sobremaneira as próximas gestões e afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do instituto de previdência, em contrariedade aos princípios da anualidade e da gestão fiscal responsável.*

[...]

*Por tudo que foi exposto, voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura do Município de Itanhaém, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-004392.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Itanhaém, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, Parecer Publicado no Diário Oficial em 17/01/2019, v.u., g.n.)

*Observa-se então, a importância que o Administrador deve ter com suas obrigações durante sua gestão. **É seu dever zelar pela boa ordem das contas e não contrair mais despesas que possam vir a onerar ainda mais o orçamento Municipal** que, como já alegou a defesa, atravessa dificuldade para cumprimento de suas obrigações. **Um exemplo disso foram os pagamentos do PASEP, efetuados em atraso no exercício de 2015, que por conta de juros e multas, resultou uma despesa indevida de R\$90.550,02.***

[...]

*Diante dessas irregularidades, acompanho a manifestação unânimes dos Órgãos Técnicos da Casa e do Douto Ministério Público de Contas e VOTO PELA EMISSÃO DO **PARECER DESFAVORÁVEL**.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-004296.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Itapira, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/11/2018, v.u., g.n.)

*A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Pirapora do Bom Jesus **não reúnem condições suficientes para sua aprovação em virtude do** reincidente déficit orçamentário e financeiro, do **recolhimento de encargos com atraso e multas**, da superação do teto com despesas de pessoal e do aumento da iliquidez nos últimos dois quadrimestres do ano.*

[...]

*Nessa direção, **um agravante é o fato de os recolhimentos ao INSS e ao PASEP terem sido feitos com atraso, ensejando a incidência de multas e juros, o que onerou os cofres públicos.***





[...]

*Sendo assim, considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, comprometem as contas, meu voto é pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Pirapora do Bom Jesus, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-004225.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Pirapora do Bom Jesus, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 07/11/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2019, v.u., g.n.)

Além disso, a gestão dos recursos públicos também resta comprometida devido aos pagamentos dos encargos e de obrigações, com atraso (gerando pagamento de multas e juros), descumprimento dos parcelamentos junto ao Instituto de Previdência do Município e ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária.

[...]

Preliminarmente, é dever do administrador público honrar suas obrigações no prazo, não há espaço para a discricionariedade para optar pelos pagamentos com juros e multas, de nenhum valor, onerando os cofres públicos.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4274.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Barretos, Rel. Conselheiro Antonio Roque Citadini, Parecer Publicado no Diário Oficial em 29/11/2018, v.u., g.n.)

A agravar a situação, verifica-se que a Prefeitura pagou R\$197.558,40 em multas e juros pelo atraso no recolhimento de contribuições ao INSS e ao PASEP, impondo ônus desnecessário à Fazenda Municipal, colaborando com os resultados fiscais negativos do exercício.

De outra parte, a Comuna também atrasou os pagamentos devidos ao seu RPPS, mas, nesse caso, não pagou os acréscimos decorrentes de sua mora, denotando pouco zelo com a gestão previdenciária dos seus servidores.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2637/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de São Sebastião, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/12/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 29/01/2019, v.u., g.n.)

Diante de todo o exposto, não há outra conclusão se não a de que a Prefeitura de Mairinque vem caminhando contramão da gestão fiscal responsável preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, §1º: *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

Contribuem, ainda, para o juízo desfavorável, as falhas referentes à gestão do ensino. Nesse sentido, a instrução indica que, a despeito de formalmente observado o determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal, tal como nos exercícios anteriores, a análise das questões formadoras do IEGM demonstra diversas irregularidades no setor, que resultaram em baixa classificação do índice i-Educ (“C” – baixo nível de adequação).





Sob este prisma, condena-se, sobretudo, que a rede municipal de ensino ainda não tenha conseguido atingir a meta IDEB projetada para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e que as unidades de ensino não possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, dentre outros apontamentos (evento 79.27, fls. 23/24).

Importa consignar que não é de hoje que a Administração vem sendo alertada sobre a necessidade de corrigir as falhas e aprimorar os serviços prestados à população. Nesse sentido, transcreve-se o trecho abaixo, extraído do voto referente aos demonstrativos do exercício 2016:

Do ponto de vista operacional, contudo, as falhas encontradas pela fiscalização na educação apontam uma conduta merecedora de aprimoramento por parte do gestor.

Tal realidade é exemplificada nas classes com excesso de alunos, condições prediais insatisfatórias, salas de aula sem itens pedagógicos adequados, problemas nos refeitórios, entre outras falhas superáveis com medidas administrativas, sem o desembolso de valores vultosos, além de um planejamento bem elaborado e executado.

É imperativo, portanto, que medidas urgentes sejam tomadas buscando eliminar as diversas falhas encontradas pelo órgão de instrução no setor.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4427.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Mairinque, Rel. Cons. Substituto Márcio Martins Camargo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 20/09/2018, Decisão com Trânsito em Julgado em 05/11/2018)

A baixa efetividade dos gastos com a Educação foi, ainda, uma das causas determinantes à emissão de parecer desfavorável às contas de 2018 da Municipalidade. Assim, cabe reforçar, mais uma vez, que não basta aplicar formalmente os escassos recursos municipais à área, se, ao final do exercício, não se verifica a qualidade e a efetividade dos gastos empreendidos.

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 B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;
2. **Item B.1.2** – ocorrência de déficit financeiro na expressiva quantia de R\$17.104.319,14;
3. **Item B.1.3** – ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo, haja vista o índice de liquidez imediata de 0,64;
4. **Item B.1.5** – insuficiente pagamento dos débitos judiciais (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.6** – atraso no pagamento dos encargos, onerando os cofres municipais com o pagamento de multas e juros;
6. **Item C.2** – ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para o baixo desempenho do setor no IEG-M.





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

1. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Gestão de Proteção à Cidade e Tecnologia de Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
2. **Itens B.1.9.1 e B.1.9.2** – corrija as impropriedades verificadas na gestão de pessoal, reservando os cargos comissionados apenas às funções de direção, chefia, ou assessoramento, nos termos do que determina o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal; e regularizando a situação dos servidores em desvio de função;
3. **Itens D.2.1 e D.2.2** – corrija as impropriedades verificadas no âmbito da saúde por ocasião da fiscalização de natureza operacional e das fiscalizações ordenadas;
4. **Item G.1.1** – dê cumprimento às normas de transparência vigentes;
5. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009.

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, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 08 de setembro de 2021.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

/24

