

PROCESSO:	00003355.989.20-3
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE (CNPJ 55.356.653/0001-08) ▪ ADVOGADO: JOSE AMERICO LOMBARDI (OAB/SP 107.319) / (OAB/SP 107.509) / ROSELY DE JESUS LEMOS (OAB/SP 124.850) / ALINE GRAZIELLE FLEITAS CANO (OAB/SP 351.475)
INTERESSADO(A):	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NELSON ROBERTO BUGALHO (CPF 057.603.898-90) ▪ ADVOGADO: SILVIA HELENA FERREIRA DE FARIA NEGRAO (OAB/SP 114.003) ▪ EDSON TOMAZINI (CPF 017.529.918-85)
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	UR-01
PROCESSO(S)	00015099.989.20-4
DEPENDENTES(S):	

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, a 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	-0,19%*
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,87%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
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?	NÃO
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?	PREJUDICADO
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM

LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	52,23%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 42, da LRF?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, II, da LRF?	SIM
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	26,69%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	84,49%
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%)	28,87%

* totalmente amparado em superávit proveniente do

exercício anterior

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 14.13 (1º Quadrimestre) e do evento 39.9 (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.

Após o relatório de fechamento do exercício (evento 51.36), os interessados foram instados a se manifestarem (eventos 56, 64, 72, 79 e 86) e apresentaram as justificativas que entenderam adequadas (evento 88 e 90).

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, em anuência com a d. Assessoria Técnico-Jurídica (evento 107), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as Contas de Governo não se apresentam dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Os demonstrativos em exame revelam equilíbrio orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial, atendimento às determinações constitucionais e legais no que tange aos precatórios, aos encargos sociais, às transferências ao Legislativo, às despesas com pessoal, à dívida consolidada líquida, bem como à aplicação dos recursos vinculados (Educação e Saúde), exceção feita à dívida de curto prazo e ao pagamento dos requisitórios de baixa monta.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução dos autos denota uma série de irregularidades que afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável. Neste momento, fundamental ressaltar que as contas relativas ao exercício de 2019 foram julgadas desfavoráveis (TC-5007.989.19)¹.

Inicialmente, no que diz respeito à qualidade dos gastos, a situação é preocupante. Veja-se a situação dos indicadores operacionais de gestão (IEGM) nos últimos 5 (cinco) exercícios, período que abrange todo o mandato da gestão em análise (2017-2020) e o último exercício do mandato anterior (2016):

ÍNDICE/EXERCÍCIO	2016	2017	2018	2019	2020

IEGM	B+	B	B	B	C+
i-Planejamento	C+	C	C	B	C
i-Fiscal	B+	B	C+	B	C+
i-Educ	B+	B	B	B	C
i-Saúde	A	B+	B+	B	B
i-Amb	A	A	A	A	C+
i-Cidade	B+	B+	B	C+	B+
i-Gov-TI	B+	A	A	A	A

Como é possível observar, apesar das boas notas nos índices i-Saúde, i-Cidade e i-Gov-TI, nos outros quatro a nota foi insatisfatória em 2020 ("C+"= em fase de adequação (i-Fiscal e i-Amb), ; "C"= baixo nível de adequação (i-Planejamento, i-Educ). Ademais, houve piora em cinco dos sete índices, de 2016 para 2020 (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde e i-Amb), corroborando a gestão deficitária da "coisa pública". Reforçando que em alguns índices (i-Educ, i-Fiscal e i-Amb) a queda foi vertiginosa. Mesmo que sejam considerados os efeitos oriundos da pandemia do coronavírus iniciada em 2020, o quadro já era inquietante em 2019, onde observou-se queda em quatro dos sete índices, quando comparadas às observadas em 2016.

Mister frisar que não basta atingir os mínimos constitucionais nas mais variadas frentes. É fundamental garantir a efetividade dos gastos públicos, para que o verdadeiro interessado, o cidadão, possa auferir os resultados de uma gestão pública adequada.

Convém ressaltar que esta Corte de Contas, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, desenvolve suas funções quanto ao aspecto operacional, não restrita, portanto, aos parâmetros meramente patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros. Ainda, o dispositivo sobredito abarca a fiscalização sobre o caráter de legitimidade e economicidade do gasto público, valores estes parcialmente desprezados pela gestão em comento, conforme resta nítido.

Nesse contexto, salienta-se recente pronunciamento do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, na sessão da E. Primeira Câmara de 09/11/2021², no sentido de que o Tribunal de Contas recomendará emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos dos municípios que apresentarem, durante todo o mandato do prefeito, avaliações baixas nos Índices de Efetividade da Gestão Municipal.

No mesmo sentido, durante a apresentação dos resultados do IEG-M Ano-Base 2020, realizada em 29/11/2021³, o eminente Conselheiro Corregedor reafirmou referido posicionamento: ***O TCESP vai incluir, a partir de agora, o IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Os quesitos do indicador são um verdadeiro manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais.***

Especificamente, no que diz respeito ao planejamento, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista **ser essa uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEG-M**, o que significa alcançar a excelência na gestão pública, materializada nos serviços públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade. O planejamento na gestão pública é de vital importância, com capítulo específico (II) na Lei de Responsabilidade Fiscal, além de alusão no texto constitucional (art. 174), contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, também da carta republicana. Reforça-se que em boa parte da gestão do Administrador ora sob análise (2017-2020), a nota neste quesito foi "C" (baixo nível de adequação).

Essa Casa, inclusive, no exercício da sua missão pedagógica, desenvolvida com o intuito de aperfeiçoar a máquina governamental, ensina que o insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais os Municípios incorrem em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável.

Ratificando ainda mais a importância do planejamento na gestão pública, cita-se, ilustrativamente, trecho de palestra ministrada pela Procuradora Élide Graziane Pinto, do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPCSP), no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), em 2016:

*“A origem da corrupção não está nas compras, nas licitações. Do ponto de vista estrutural, a origem da corrupção **está na fragilidade do planejamento**”* (g.n)

Inquinam igualmente as contas em exame, sob a perspectiva do **planejamento**, as seguintes ocorrências:

- *As audiências públicas foram realizadas em dia de semana e em horário comercial (8h às 18h), o que dificultou a participação da classe trabalhadora no debate;*

- *A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO previu autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação a outra ou de um órgão para outro em percentual de 20%, bastante superior à inflação oficial registrada no período de 4,52%⁴, parâmetro utilizado pelo Tribunal de Contas para limitar as modificações orçamentárias, em consonância ao que preleciona o Comunicado SDG nº 29/2010⁵ (REINCIDÊNCIA);*

- *Não houve a criação de Ouvidoria Pública no âmbito do Poder Executivo Municipal (REINCIDÊNCIA);*

- *Não houve elaboração da "Carta de Serviço ao Usuário", que trata dos serviços prestados pelos seus órgãos e entidades, o que pode comprometer a transparência e o acesso simplificado do atendimento público à comunidade, infringindo o art. 7º, da Lei Federal nº 13.460/17;*

- *Não houve regulamentação nem instituição do Conselho de Usuários, em desacordo com o art. 18, da Lei Federal nº 13.460/17.*

Considerando a importância do planejamento na mensuração da consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, este se apresenta como uma ação vital para o direcionamento correto de recursos materiais, humanos e financeiros prescrita no § 1º, art. 1º da LRF:

“§ 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.” (g.n.)

Como consequência, as diversas falhas no setor de planejamento se refletem no **resultado da execução orçamentária**, uma vez que o Executivo procedeu à abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$347.995.425,93, o que corresponde a 52,43% da despesa fixada inicialmente, o que, na prática, revela baixa aderência do Executivo local ao que foi previamente delineado junto ao Legislativo, por ocasião da elaboração e aprovação da lei orçamentária anual. As excessivas alterações, ademais, é prática que ameaça o uso eficiente e racional dos recursos públicos, bem como a prestação de serviços de qualidade.

Acerca da irregularidade, comenta a doutrina especializada:

4.0.2 Créditos adicionais e a eficiência do planejamento governamental

A análise do montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Assim, quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício, maior a eficiência no planejamento governamental. (OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Arts. 40 a 46. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Orçamentos Públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 138).

A preocupação com o planejamento é igualmente reforçada no âmbito dessa E. Corte de Contas, através da ampla divulgação aos jurisdicionados de Manuais e Comunicados, bem como da jurisprudência atual, que estabelecem as diretrizes que devem ser respeitadas pelos Gestores municipais:

Não existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade. [...]

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.

(Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral - 2019⁶)

Oportuno, igualmente, tecer alguns comentários a respeito de duas esferas de governo, Educação e Meio Ambiente, as quais apresentaram queda drástica em suas notas de 2016 para 2020.

No quesito correspondente à **educação**, houve queda vertiginosa de 2016 para 2020 ("B+" = muito efetiva, para "C" = baixo nível de adequação). O trabalho da diligente Fiscalização no bojo do i-Educ demonstra que nesse setor há sérias irregularidades, conforme aponta o relatório (evento 51.36, fls. 29/31):

- Todas as turmas de creche (202) possuíam menos de 30 m² por 13 alunos, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação - CNE em seu Parecer nº 8, de 05 de maio de 2010 (REINCIDÊNCIA);

- A Prefeitura Municipal possuía mais de 10% do quadro de professores de creche como temporários, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação - CNE em seu Parecer nº 9, de 02 de abril de 2009, e pela estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014) (REINCIDÊNCIA);

- O piso salarial mensal dos professores de creche, de pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental do Município é inferior ao piso salarial nacional de R\$ 2.886,24. Assunto abordado na Meta 18 do Plano Nacional de Educação PNE;

- A Prefeitura Municipal possuía 201 turmas de creche com mais de 13 alunos, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação - CNE em seu Parecer nº 8, de 05 de maio de 2010 (REINCIDÊNCIA);

- Todas as turmas de pré-escola (142) possuíam menos de 30 m² por 22 alunos, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação - CNE em seu Parecer nº 8, de 05 de maio de 2010 (REINCIDÊNCIA);

- A maioria (86,15%) dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal não possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB vigente no ano de 2020 (REINCIDÊNCIA);

- Existência de obras paralisadas (REINCIDÊNCIA).

O MPC destaca 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 9.394/96):

- 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.

No quesito correspondente ao **meio ambiente**, também houve queda lesta de 2016 para 2020 ("A" = altamente efetiva, para "C+" = em fase de adequação). O trabalho da diligente Fiscalização no bojo do i-Amb demonstra que nesse setor igualmente há sérias irregularidades, conforme aponta o relatório (evento 51.36, fls. 36/38):

- Apesar de o Município ter instituído Lei da Queimada Urbana, não realiza fiscalizações periódicas quanto ao uso do fogo;

- Não havia cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;

- A Prefeitura Municipal não realizou monitoramento e avaliação das ações e metas contidos em seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), contrariando o disposto pelo artigo 19, inciso XVII, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

- Não havia Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) elaborado e implantado, contrariando o artigo 11 da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002;

- Antes de aterrar o lixo, a Prefeitura Municipal não realizou qualquer tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento, contrariando o estipulado no artigo 9º da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

- O Município não dispõe de órgão/setor ambiental capacitado em sua estrutura organizacional para o exercício de licenciamento ambiental, conforme disposto no inciso I do artigo 3º da Deliberação Normativa CONSEMA nº 01, de 13 de novembro de 2018. Ademais, o Executivo Municipal não faz parte dos municípios conveniados, portanto, não tendo competência para regulamentar, tampouco fiscalizar os licenciamentos solicitados pelo sistema "Via Rápida" da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação/Jucesp. Ao deixar de atender/providenciar os requisitos estabelecidos para executar as ações administrativas pertinentes, o Município se omite de exercer atribuição própria de sua competência (regulamentar e fiscalizar os licenciamentos), em mácula ao disposto no inciso XIV/18 do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011 (REINCIDÊNCIA).

Já em relação ao Sistema de Controle Interno, não houve atendimento pleno aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, ao Comunicado SDG nº 17/2020, ao Comunicado SDG nº 18/2020 e ao art. 66 e incisos, das Instruções TCESP nº 01/2020, visto que não há mecanismos que assegurem a independência no exercício da função, pois o setor é comandado por servidor comissionado.

O sistema de controle interno é da maior relevância. Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, não pode ser relegado a segundo plano pelo ente, não sendo escusável que suas atribuições não estejam sendo executadas de forma efetiva.

Considerando a importância do sistema de controle interno, consoante o descrito nos Comunicados SDG nº 32/2012 e 35/2015, sendo que sua inoperância acaba enfraquecendo o controle (por ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF), entende este *Parquet* que este achado de auditoria deve ser somado para a emissão do juízo de irregularidade das contas.

O MPC reitera que não basta a mera existência de setor controlador, devendo haver atuação minuciosa a fim de evitar quaisquer desvios tanto da gestão dos recursos públicos, como às atribuições dos agentes.

Impende salientar, com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas⁷, que uma atuação efetiva do controle interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidade apontadas no relatório da Fiscalização. Assim, imperioso o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controlador, bem como a capacitação de agentes que possam desempenhar as atribuições nos afastamentos do titular do cargo.

Contribuem, igualmente, para a proposta de parecer desfavorável, as seguintes impropriedades:

DÍVIDA DE CURTO PRAZO (REINCIDÊNCIA)

i. Inadequações nos registros contábeis quanto aos requisitórios de pequeno valor;

ii. Insuficiência de liquidez imediata.

Quanto à falha relativa aos registros contábeis, observa-se indubitável afronta aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (arts. 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64).

Quanto à insuficiência de liquidez imediata, atestou-se que a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, possuindo apenas R\$0,89 para cada R\$1,00 de compromisso.

Oportuno registrar que a falta de capacidade para solver as dívidas de curto prazo acarretará elevação da dívida de longo prazo, comprometendo a gestão orçamentária/financeira do Órgão.

PRECATÓRIOS (REINCIDÊNCIA)

i. Falhas nos registros contábeis quanto às baixas processadas e ao saldo da conta especial no Ativo;

ii. Ausência de registro contábil quanto aos Requisitórios de Baixa Monta com exigibilidade futura;

iii. Pagamento insuficiente de requisitório de baixa monta.

Quanto à falha relativa aos registros contábeis, observa-se, assim como em relação à dívida de curto prazo, inequívoca afronta aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (arts. 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64).

Já em relação ao pagamento insuficiente de requisitórios de baixa monta, insta salientar que esta Casa já se posicionou reiteradamente no sentido desfavorável às gestões que não quitam integralmente seu estoque de baixa monta, conforme segue:

“Entretanto, apesar desses aspectos favoráveis, as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável. [...]”

Agrega-se a essas questões o não pagamento integral dos requisitórios de baixa monta. O valor devido pela Prefeitura a tal título era de R\$ 329.405,08, mas liquidou apenas a quantia de R\$ 260.292,75. Nesse contexto, não há aqui que se dizer que a administração recebeu aludido documento somente no final de 2015, haja vista que a equipe técnica atestou a correta contabilização de mencionado passivo.

E, embora a pendência não seja de valor significativo, a falta de justificativas convincentes agrava os demonstrativos de Sumaré.” (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2267/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Sumaré, Rel. Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/11/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2018, v.u., g.n.)

“De outro lado, a prestação de contas em apreço encontra-se prejudicada em face da falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta exigíveis no ano de 2014.

A Fiscalização verificou que o total dos requisitórios de baixa monta apresentados no exercício em exame representava R\$106.110,53 e que a Prefeitura pagou apenas R\$ 89.910,53, sendo a parcela restante de R\$16.200,00 inscrita em restos a pagar.

A jurisprudência desta Corte é pacífica em considerar que a irregularidade em questão é suficientemente grave para por si só inquinar as contas do Poder Executivo Municipal.” (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4091.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Indiana, Rel. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/05/2017, v.u., g.n.)

Mister reforçar que o insuficiente pagamento de precatórios judiciais é causa de emissão de parecer prévio desfavorável, de acordo com o manual editado por esta E. Corte de Contas⁶:

3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL

Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito: (...)

2. Insuficiente pagamento de precatórios judiciais: (...)

RECURSOS HUMANOS (REINCIDÊNCIA)

i. Inobservância do disposto na legislação vigente, para fins de cômputo de despesa de pessoal, quanto à mão de obra terceirizada;

ii. Nomeações para cargos comissionados cujas atribuições são próprias de outros cargos em comissão, agentes políticos e/ou de servidores efetivos;

iii. Ausência de atribuições definidas para cargo comissionado.

No que tange à terceirização de mão-de-obra, a conduta tem sido objeto de desaprovação por esta E.Corte de Contas.

De acordo com Maira Coutinho Ferreira Giroto⁸, Doutora em Linguística e Língua Portuguesa, Especialista em Direito Administrativo, Bacharel em Direito, Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (maira@tce.sp.gov.br):

Atualmente, a definição a ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na contabilização de suas despesas com pessoal é encontrada no Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª edição), aprovado pela Portaria nº 389/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, ao qual compete estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública (artigo 17, inciso I, da Lei Federal nº 10.180/2001 e artigo 7º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.976/2009).

Referido manual determina que, por força do disposto no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sejam classificadas no elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal” (BRASIL, 2018, p. 493).

Relativamente às máculas observadas para os cargos em comissão, a ausência de atribuições e características de direção, chefia e assessoramento, vão de encontro ao prescrito no art. 37, V, da CF/88. Atribuições eminentemente técnicas são atividades ininterruptas e permanentes no âmbito da Administração Pública, não se destinando a cargos de livre provimento, sujeitos às intempéries das trocas de comando das autoridades empossadas em caráter eletivo.

Importante frisar que o assunto foi tratado em julgamento de recurso com repercussão geral no E. Supremo Tribunal Federal (RE 1041210), consolidando jurisprudência da Corte Maior acerca dos critérios para criação de cargos comissionados e fixando-se o seguinte entendimento:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; [...]

Derradeiramente, somam-se às anomalias preteritamente tratadas:

i. Falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp (REINCIDÊNCIA);

Vejamos excerto do 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. (...)” (g.n)

ii. Desatendimento a recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas (REINCIDÊNCIA).

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.1.1 – Sistema de Controle Interno deficitário, em descumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);

2. Itens A.2, B.2, C.2 e E.1 – resultados insatisfatórios no IEG-M (**REINCIDÊNCIA**);

3. Item B.1.1 – alterações orçamentárias equivalentes a 52,43% da despesa inicialmente fixada, revelando descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo em ofensa ao art. 167, VI e § 5º da Constituição Federal (**REINCIDÊNCIA**);

4. Item B.1.3 – insuficiência de liquidez imediata (**REINCIDÊNCIA**);

5. Itens B.1.3, B.1.5, B.3.2 – afronta aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (arts. 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64) (**REINCIDÊNCIA**);

6. Item B.1.5 – pagamento insuficiente de requisitório de baixa monta (**REINCIDÊNCIA**);

7. Item B.1.8.1 – inclusão de gastos com terceirização de serviços, em substituição à contratação de servidores municipais, não contabilizados conforme disposto no § 1º do art. 18 da LRF (**REINCIDÊNCIA**);

8. Item B.1.9 – existência de cargos em comissão em desatendimento ao art. 37, V, da Carta Magna (**REINCIDÊNCIA**);

9. Item C.2.1 – existência de obras paralisadas (**REINCIDÊNCIA**);

10. Item E.2 – não capacitação de órgão/setor municipal de meio ambiente para o exercício de licenciamento ambiental, deixando, assim, de exercer atribuição própria de sua competência (**REINCIDÊNCIA**);

11. Item G.2 – falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp (**REINCIDÊNCIA**);

12. Item H.3 – desatendimento às recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas (**REINCIDÊNCIA**).

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

1. Item C.1 – cumpra o piso salarial nacional mínimo dos professores da educação básica e implemente os serviços social e de psicologia na rede pública escolar;

2. Item D.1.1.5.1 – institua sindicância para apurar extravio de equipamento médico-cirúrgico;

3. Itens D.2, F.1 e G.3 – aprimore a gestão nas dimensões i-Saúde, i-Cidade e i-Gov-TI do IEGM;

4. 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.

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 709/93.

Quanto aos apontamentos dos itens **B.1.8.1 e B.1.9**, este *Parquet* propõe o **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado** para ciência, acompanhamento e eventuais medidas de sua alçada.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em imóveis municipais (item C.2)**, em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/15⁹ e ao Decreto Estadual nº 63.911/18¹⁰, 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.

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, I, da Lei Complementar nº 1.110/10, 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.

É o parecer.

São Paulo, 9 de junho de 2022.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/56

1 Fonte: Portal do Controle Externo TCESP

2 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tZgZ7ruBcQ>

3 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-pela-primeira-vez-quase-metade-municipios-paulistas-recebe-pior-nota-ieg-m>

4 Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=29835&t=series-historicas>

5 COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

6 <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Gest%C3%A3o%20financeira%20de%20prefeituras%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>

7 <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/controle%20interno%202020.pdf>

8 <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/download/111/92>

9 Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

10 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: RENATA CONSTANTE CESTARI. 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-WRHE-1Q4L-56Y3-9YPO