



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 1

Processo nº:	eTC 3015.989.20
Prefeitura Municipal:	São Lourenço da Serra
Responsável:	Ary Antônio Despezzio Cintra
Período:	01/01/2020 a 31/12/2020
População estimada:	15.978 habitantes
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2020

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais de Prefeitura Municipal, em consonância com o artigo 31, § 1º, e o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, com o artigo 33, inciso I, e o artigo 150 da Carta Estadual, com o artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 e, por fim, com o artigo 56, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. A fim de melhor contextualizar as contas anuais, mostra-se oportuno expor o trâmite processual e o histórico dos pareceres prévios e dos Índices de Efetividade (IEG-M) nos últimos exercícios:



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq



1. TRÂMITE PROCESSUAL E FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

Ao longo do exercício, foi realizado o Acompanhamento Especial da Covid-19, com a notificação dos interessados para regularizar as falhas apontadas (eTC 14944.989.20-1). Nos autos principais, houve o Acompanhamento Quadrimestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (Evento 14.16) e do 2º Quadrimestre (Evento 30.12). Divulgado o relatório final das contas anuais (Evento 57.56), os interessados foram notificados mediante a publicação no diário oficial de 17/07/2021 (Evento 64.1), tendo a Origem deixado o prazo transcorrer *in albis*. Após a oitiva da ATJ (Evento 90), os autos vieram ao Ministério Público de Contas. Assim, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que à Origem foi dada a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

2. SITUAÇÃO DOS PARECERES E DOS ÍNDICES NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

Ao analisar os exercícios anteriores, constata-se que a Corte de Contas bandeirante emitiu Parecer Desfavorável com Recomendação às Contas Anuais de 2016 a 2018. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

CONTAS	PROCESSO	RESULTADO	TRÂNSITO EM JULGADO
2016	4091.989.16	Parecer Desfavorável com recomendação	18/06/2018 (Evento 226)
2017	6569.989.16	Parecer Desfavorável com advertência e determinação	Pedido de Reexame Não Provido – DOE de 04/07/2020 (eTC 8016.989.20-4) Embargos de Declaração Rejeitados - DOE de 28/08/2020 (eTC





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 3

			17655.989.20-0) <u>Trânsito em julgado em 08/09/2020</u> <u>(Evento 234)</u>
2018	4326.989.18	Parecer Desfavorável com recomendação e determinação	pendente

À margem dos pareceres, foram emitidas recomendações ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que sanasse as falhas apontadas durante a instrução. Vale lembrar que a reincidência da Origem em falha consolidada pelo trânsito em julgado pode levar ao juízo desfavorável. Assim, no presente caso, ganham destaque as recomendações que foram indicadas no voto condutor do parecer relativo às Contas Anuais do exercício de 2016. Como o trânsito em julgado destas contas ocorreu em 18/06/2018, o Executivo teve tempo suficiente para implementar as recomendações. Em seu voto, o Conselheiro Substituto Relator Valdenir Antonio Polizeli, nos autos do eTC 4091.989.16, frisou:

No decorrer do voto:

*“[...] Desse modo, **recomendo** que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, evitando sua descaracterização e limitando as alterações ao índice de inflação do período, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.*

[...]

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando a melhorar a qualidade do Ensino, tendo em vista as impropriedades observadas na fiscalização de natureza operacional.

Recomendável, também, adequações no que se refere à merenda e ao transporte escolar.

[...]

*As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas os gastos ficaram acima do limite prudencial (53,80%), devendo a Administração imprimir esforços para reconduzir o percentual a patamares seguros, recomendados pela*



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 4

legislação, além de observar as limitações impostas pelo art. 22, parágrafo único da LRF. [...]

Na conclusão do voto:

“[...] À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- adotar medidas para cumprir integralmente a dotação orçamentária à criança e ao adolescente, nos termos do art. 227, caput da CF e art. 4º, caput e parágrafo único, “b”, “c” e “d” da LF nº 8.069/90;*
- cumprir a legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes;*
- regulamentar o Controle Interno, seguindo dispositivos constitucionais e orientações do Comunicado SDG nº 32/12;*
- elaborar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, bem como adequar os salários ao Piso Nacional;*
- promover adequações legais exigidas nos contratos de permissão de serviços públicos;*
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;*
- promover ajustes a garantir a fidedignidade e tempestividade das informações enviadas por meio do sistema AUDESP;*
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.” (grifos no original)*

(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de São Lourenço da Serra, eTC 4091.989.16, Cons. Subst. Rel. Valdenir Antonio Polizeli, j. 10/04/2018, DOE 26/04/2018, trânsito em julgado em 18/06/2018).

Por sua vez, o histórico da classificação do Município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal não mostra qualquer melhoria na classificação global, permanecendo em 2020 na faixa “C”, mesmo patamar atingido nos exercícios de 2018 e 2019. Nota-se ainda redução no i-Planejamento, i-Educ e i-Amb, que passaram da faixa “C+” para “C” em relação aos últimos dois



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcAcq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 5

exercícios. Neste sentido, o Poder Executivo deve otimizar a economia dos insumos, a eficiência dos processos, a eficácia dos produtos e a efetividade dos resultados, em consonância os princípios constitucionais da legalidade, da economicidade e da legitimidade (art. 70, caput, CF/88).

EXERCÍCIOS	2018	2019	2020
IEG-M	C	C	C
Planejamento	C	C+	C
Fiscal	C	C	C
Educ	C+	C	C
Saúde	C	C	C
Amb	C+	C	C
Cidade	C	C	C
Gov-TI	C	C	C

Obs.: Índices do exercício em exame após verificação/validação da Fiscalização.

3. APONTAMENTOS DO EXERCÍCIO DE 2020

A partir dos elementos probatórios que foram coligidos ao processo em exame, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
CONTROLE INTERNO	REGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-4,62%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	3,65%
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?	Não
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RGPS (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RPPS?	Prejudicado



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcAcq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 6

Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Parcialmente
DUODÉCIMOS - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,62%
LRF – Atendido o artigo 42?	Não
LRF – Atendido o artigo 21, inciso II?	Sim
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	24,15%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	80,69%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Eventual parcela residual foi aplicada até 31.03 do ano subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	38,15%

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório da Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista a repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto nestas áreas. Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento adequado dos encargos sociais e das horas extraordinárias, além das questões relacionadas à composição do quadro de pessoal. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais. Em quinto lugar, a **promoção da accountability** volta-se para o planejamento e a execução das políticas públicas (e.g. saneamento, resíduos sólidos), o processo legislativo orçamentário, o controle interno, a transparência da gestão e o cumprimento das diretrizes do controle externo.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcAcq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 7

Tendo em vista que a Origem declinou de seu direito à defesa, uma vez que não apresentou contrarrazões nestes autos, o Ministério Público de Contas passa a discorrer sobre as falhas constatadas pela Fiscalização nos prismas da gestão fiscal, gastos obrigatórios e gestão de pessoal, que ensejam a reprovação das contas.

No que tange à **gestão fiscal**, verificou-se que a superestimativa de receitas levou a um *déficit* na execução orçamentária na ordem de 4,62%. Ainda assim, a Prefeitura lançou mão de suplementações orçamentárias com base em fontes inexistentes (*superávit* financeiro e excesso de arrecadação), modificando o orçamento inicial em 20,84%. A análise dos exercícios anteriores mostra que a questão é recorrente, com o Executivo Municipal acumulando *déficits* de arrecadação, na maioria das vezes, acima dos 10%:

Ano	Receita prevista	Receita arrecadada	Déficit de arrecadação
2016	45.738.328,87	39.645.192,03	-13,32%
2017	38.382.478,25	37.203.630,73	-3,07%
2018	43.595.000,00	41.139.086,70	-5,63%
2019	50.180.000,00	42.428.652,74	-15,45%
2020	50.938.943,00	45.362.558,65	-10,95%

Fonte: Arquivos 8 a 12, fl. 1

Ademais, a abertura de créditos adicionais sem a indicação da fonte de custeio desatende ao disposto nos incisos I e II, do §1º, do artigo 43, da Lei Federal nº4.320/1964, além de evidenciar o fraco planejamento financeiro proposto pelo Executivo Municipal. Neste sentido, é sempre bom salientar que o excesso de modificações no orçamento revela descuido com as diretrizes traçadas por este e. Tribunal, as quais, com vistas a impedir a desfiguração da lei orçamentária, estabelecem como parâmetro para sua modificação a inflação estimada para o exercício. Nesta esteira, assim dispõem os Comunicados SDG n.º 29/2010 e 32/2015 a respeito do tema:



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 8

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.

*3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.***

[...]

COMUNICADO SDG nº 32/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.

Vale aqui ressaltar que, apesar de não haver imposição legal de um limite percentual para a abertura de créditos adicionais na Lei nº 4.320/1964 e na Constituição Federal, é de extenso conhecimento a jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas quanto ao posicionamento para a autorização prévia concedida pelo Legislativo para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, admitida pelo art. 165, § 8º da Constituição, devendo limitar-se a patamar compatível com a inflação.

Como se não bastasse, a diligente Fiscalização ainda verificou que a Origem contabilizou, incorretamente, R\$ 982.359,57 como receita proveniente do Fundeb, quando na verdade tratava-se de valor oriundo do Fundo de Participação dos Municípios.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 9

Ainda na seara da gestão fiscal, restou constatado que a Prefeitura Municipal de São Lourenço da Serra não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, apresentando um índice de liquidez imediata de apenas 0,25. Insta salientar que a iliquidez para honrar compromissos de curto prazo é falha capaz de comprometer as contas anuais, conforme jurisprudência desta Corte:

“Além disso, a dívida flutuante prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que, para cara R\$ 1,00 de dívida, a Prefeitura dispunha de somente R\$ 0,47 para pagamento desses passivos. Houve ainda aumento de 15% na dívida de curto prazo. O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos dez alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse cenário, determino à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento financeiro juntamente com o acompanhamento contínuo da execução do orçamento”. (eTC – 4361/989/18-9. Segunda Câmara. Sessão de 25/08/2020. Relator Conselheiro Dimas Ramalho).

Quanto aos precatórios, restou verificado que não houve a quitação dos compromissos correspondentes ao exercício, incluindo-se os requisitórios de baixa monta. Neste ponto, destaca-se a dívida junto à empresa VS Card, cujo valor de R\$ 114.865,14 chegou a ser empenhado no exercício, empenho este que foi cancelado em dezembro de 2020. Neste sentido, esta E. Corte de Contas tem seguido na direção do juízo desfavorável às contas quando apurada a desobediência à sistemática constitucional de liquidação dos precatórios, conforme decidido nos processos TC-0354/026/14¹, 0570/026/14², TC-

¹ Parecer publicado no Diário Oficial em 27/10/2016.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 10

4184.989.16³ e TC-4245.989.16⁴. Tal entendimento também se encontra expressamente consignado no Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, segundo o qual o insuficiente pagamento dos precatórios judiciais é um dos principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:

3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL:

Os principais motivos que ocasionam um parecer desfavorável das Contas Anuais do Prefeito Municipal podem ser assim elencados: 1) Déficit orçamentário;

2) Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;

3) Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;

4) Falta de repasse previdenciário;

5) Superação do limite da despesa de pessoal;

6) Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação;

7) Não aplicação integral do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); (g.n.)

8) Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;

9) Aplicação incorreta das multas de trânsito;

10) Não cumprimento do art. 42 da LRF.

(TCE-SP, Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral, São Paulo, 2019, pg. 54).

Por fim, destaca-se que o Executivo Municipal contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Prefeito, obrigações de despesas que não poderiam ser cumpridas integralmente até o final dele, em desobediência ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe ressaltar que a Origem foi

² 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 requisitórios de baixa monta devidos no ano em apreço (fl. 34).

³ 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.

⁴ Parecer publicado no Diário Oficial em 18/01/2019



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 11

alertada por 8 vezes a respeito da questão, não havendo qualquer providência por parte do Município para solucionar o problema.

Em relação aos **gastos obrigatórios**, o Município realizou a aplicação de apenas 24,15% das receitas de impostos na educação básica, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal. Para o Ministério Público de Contas, a desobediência à norma imposta pelo artigo 212 da Constituição Federal é falha grave, que não merece relevação, posto que viola o direito social à educação (art. 6º, CF/1988), sendo a vinculação de gastos um mecanismo para garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/1988), propósitos que devem pautar a atuação de todo administrador público. Sobredito desacerto viola, além disso, as orientações desta Corte (“O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁵), que entende como determinante à rejeição dos demonstrativos a inobservância das normas relativas à aplicação no ensino, conforme análise crítica que constou do voto das contas da Prefeitura municipal de Itapevi, referentes ao exercício de 2016 (TC-4357.989.16), apreciadas em sessão da Colenda Primeira Câmara aos 21/08/2018:

“II – Passo à análise dos pontos suficientes à rejeição das contas, quais sejam, (a) o desequilíbrio fiscal marcado por falhas de planejamento, pelo aprofundamento da situação financeira negativa e pela falta de liquidez ao pagamento de dívida de curto prazo, bem como, em razão do (b) descumprimento da regra destacada no artigo 42 da LRF e (c) falta de aplicação do mínimo constitucional no ensino.

[...]

c) Devo realçar que o ensino é instrumento poderoso na redução das desigualdades internas, sendo potencialmente capaz de projetar a nação entre as mais destacadas.

⁵ 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);

[...]





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 12

Há um consenso de que os países mais desenvolvidos e, também aqueles em desenvolvimento, vêm logrando êxito econômico e social a partir da valorização das condições da educação, sobretudo nos primeiros níveis de formação do cidadão.

Bem por isso, entre nós a manutenção e desenvolvimento do ensino possui hierarquia constitucional, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205).

Mais ainda, a Constituição da República determina que o ensino deva ser ministrado, entre outros princípios estabelecidos, com garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII).

Mas é evidente que a materialização dessa ordem somente é possível através de instrumentos que assegurassem a distinção de montante de recursos públicos à sua suficiência.

Desse modo, o Constituinte Originário definiu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão, minimamente, valor anual correspondente a 25% da receita resultante da arrecadação e transferências de impostos no setor educacional.

E, no caso concreto, o Município aplicou apenas 24,80% no setor educacional, de tal sorte descumprindo o art. 212 da CF/88, na contramão de todo o esforço histórico para o desenvolvimento do setor.

[...]

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de ITAPEVI, exercício de 2016, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.” (g.n.)*

Passando-se à análise da **gestão de pessoal**, a diligente Fiscalização verificou que a Origem não honrou o pagamento de 36 parcelas referentes aos acordos celebrados junto ao INSS, no que tange aos encargos previdenciários. De acordo com o manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁶, o não recolhimento previdenciário figura entre os motivos

⁶ Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf - fl. 30).





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 13

determinantes à emissão de parecer desfavorável. A gravidade do desacerto reside, sobretudo, no desrespeito ao princípio da anualidade (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/88 e arts. 2º e 34 da Lei 4.320/64), bem como na consequente expansão do endividamento de longo prazo (no caso de posterior parcelamento da dívida), que compromete a futura agenda de programas governamentais. Destaque-se ainda o comprometimento também do equilíbrio atuarial do Instituto de Previdência, de tal sorte que, mesmo que isoladamente, a falha é suficiente para macular as contas dos administradores públicos.

Ademais, restou verificado que as funções comissionadas de Oficial de Gabinete e Assistente de Gabinete, não se revestem de características de direção, chefia e assessoramento, em desobediência ao inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal. Como se sabe, trata-se de falha grave, que enseja o julgamento pela irregularidade das contas. Esta tem sido a postura do Tribunal de Justiça Paulista, conforme exposto em voto do Desembargador Maurício Vidigal, em ADI que tratou do assunto:

*Não é pelo simples fato de alguém afirmar que a função é de assessoramento que deva ser aceita constitucionalidade de lei semelhante, sabendo-se que há freqüentes abusos pelos quais se procura burlar a disposição constitucional relativa ao ingresso no funcionalismo por meio de concurso. A regra geral independe de demonstração de sua necessidade; a exigência da exceção é que deve ser demonstrada. Ora, **não há nas leis examinadas justificativa para que os numerosos assessores referidos necessitem da relação de confiança referida. A menção a assessoramento e assessoramento específico nada significa sem complemento que defina melhor a***

Falta de repasse previdenciário

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, *consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso da não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita. (Lei nº. 9.983, de 2000).*

Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcAcq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 14

função e **justifique-a como sendo de confiança** (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0222803-81.2009.8.26.0000 [994.09.222803-0], Rel. Des. Maurício Vidigal, j. 23.02.2011, v.u., g.n.).

O Desembargador Renato Nalini, na ADI nº 0279537-81.2011.8.26.0000, destacou que a regra geral é o concurso público e o provimento em comissão é exceção que não pode ser interpretada extensivamente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargos em comissão para funções que se não enquadram na exceção ao concurso público. A regra geral é o concurso público, aberto a todos e aferidor de qualidades profissionais e mérito. O provimento em comissão é exceção que não pode ser dilargada, pena de se malferir o princípio fundante da moralidade administrativa. Ação direta procedente.

INCONSTITUCIONALIDADE. Cargos técnicos destinados a provimento em comissão. Funções que reclamam competência técnica a ser aferida em seleção por mérito, própria a concurso público. Vulneração ao artigo 37, incisos II e V da CF/88 e ao artigo 115, incisos II e V da Constituição Paulista de 1989. Precedentes do STF e do TJSP. Ação direta procedente.” (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 0279537-81.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. 04/04/2012, v.u.)

Por fim, verificou-se que a Origem realizou o pagamento de um total de R\$ 97.686,31 referentes a horas extras, sendo que em muitos casos o trabalho extraordinário superou as duas horas por dia. Como já é de amplo conhecimento, a ausência de moderação na autorização de horas extras, além de caracterizar desídia e ineficiência no uso dos recursos públicos, destoa dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como sinaliza falha de planejamento e distribuição de tarefas. A sobrejornada também é prejudicial ao interesse público na medida em que combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado. Consigne-se que tal pagamento de forma habitual põe em risco o erário ante o potencial ônus



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 15

decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST⁷.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por meio de seu Procurador de Contas, que subscreve na qualidade de fiscal da lei manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em virtude das seguintes irregularidades:

- **ITEM B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** (i) superestimativa das receitas, em descumprimento ao princípio do equilíbrio orçamentário, ocasionando déficit da execução orçamentária; (ii) déficit na execução orçamentária de -4,62%; (iii) abertura de créditos suplementares em desacordo ao art. 43 da Lei nº 4.320/64, pois as fontes utilizadas “superávit financeiro” e “excesso de arrecadação” não existiram; (iv) abertura de créditos suplementares equivalente a 20,84% do orçamento, em percentual superior ao permitido na LOA (= 10% percentual superior à inflação observada no período (4,52%⁸), não observando à jurisprudência deste Tribunal de Contas;
- **ITEM B.1.1.2.2. DAS RECEITAS:** (i) contabilização incorreta de R\$ 982.359,57 como receita do Fundeb, quando na verdade era do FPM;
- **ITEM B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO:** (i) a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata igual a 0,253);
- **ITEM B.1.5. PRECATÓRIOS:** (i) o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais; (ii) não houve recolhimento na íntegra dos requisitórios de baixa monta no exercício; (iii) não houve recolhimento na íntegra dos acordos diretos com credores no exercício; (iv) não houve o pagamento do mapa de precatórios no período;
- **ITEM B.1.6.1. PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS:** (i)

⁷ Súmula nº 291 do TST: HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. SUPRESSÃO. INDENIZAÇÃO. (nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - “A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”

⁸ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidoramplo.html?=&t=series-historicas> – Acesso em 07/05/2021.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2QcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 16

cumpriu parcialmente os parcelamentos de débitos previdenciários, deixando de pagar 8 parcelas do termo nº 13899.720315/2017-16, de 26/06/2017 (R\$ 134.968,09) e 2 parcelas dos termos 631847367 e 631848436, de 21/02/2019 (R\$ 58.516,88);

- **ITEM B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:** (i) há funções comissionadas (Oficial de Gabinete e Assistente de Gabinete) que não possuem características de direção, chefia e assessoramento, descumprindo o art. 37 da CF/88;
- **ITEM B.1.9.2. DIÁRIAS:** (i) pagamento de diárias (R\$ 10.525,28) que não tiveram por objetivo a indenização das despesas de alimentação e pousada decorrentes de deslocamentos temporários, infringindo o art. 193 do estatuto dos servidores;
- **ITEM B.1.9.3. HORAS EXTRAS:** (i) pagamento de horas extras (R\$ 97.686,31) superiores a 2 horas por dia, infringindo o art. 197 do estatuto dos servidores;
- **ITEM B.1.11.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS:** (i) descumprimento do art. 42 da LRF, pois contraiu, nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigações de despesas que não puderam ser cumpridas integralmente dentre dele;
- **ITEM C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO:** (i) não aplicação de, no mínimo, 25% das receitas de impostos, descumprindo o art. 212 da CF/88; (ii) sobra de recurso financeiro de R\$ 129.177,25 na conta bancária do FUNDEB, em 31/12/2020, sem identificação do motivo da divergência;

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

- **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3:** avalie e desenvolva medidas para corrigir as falhas apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação, melhorando a efetividade dos serviços prestados.
- **Item G.1.1:** Dê atendimento às normas de transparência vigentes;



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcAcq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC 3015.989.20

FL. 17

- **Item G.1.1:** *Dê transparência às ações de combate à Covid-19*
- **Item G.2:** *corrija as divergências verificadas nos dados fornecidos ao Sistema Audesp;*
- **Item H.1:** *planeje adequadamente suas políticas públicas, visando o melhor atendimento à população e o atingimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável;*
- **Item H.3:** *De pleno atendimento às recomendações desta Egrégia Corte de Contas.*

Por fim, caso haja juntada de qualquer petição ou documento, incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, requer-se, desde já, vista dos autos nos termos do artigo 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c artigo 3º, inc. I, da Lei Complementar Estadual 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.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 25 de outubro de 2021.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/25



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq