



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

eTC 3319.989.20

FL. 1

Processo nº:	eTC 3319.989.20
Prefeitura Municipal:	Itaquaquecetuba
Responsável:	Mamoru Nakashima
Período:	01/01/2020 a 31/12/2020
População estimada:	375.011 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/20QcACq



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 13854.989.20-9*). Ademais, tramitam em conjunto a estes autos 8 expedientes¹, os quais, uma vez determinado o oficiamento das autoridades subscritoras das respectivas iniciais acerca das medidas tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, os mesmos foram referenciados ao processo principal para subsidiá-lo, sendo arquivados posteriormente.

Nos autos principais, houve o Acompanhamento Quadrimestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (*Evento 33.34*) e do 2º Quadrimestre (*Evento 56.25*). Divulgado o relatório final das contas anuais (*Evento 100.108*), os interessados foram notificados mediante a publicação no diário oficial de 27/07/2021 (*Evento 115.1*), com a consequente dilação de prazo (*Eventos 136.1 e 159.1*) e apresentação de justificativas (*Eventos 163.1 e 165.1*). Após a manifestação da ATJ pela reprovação das Contas Anuais (*Evento 185*), os autos vieram ao Ministério Público de Contas. Assim, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios

¹(i) o recurso interposto por empresa participante de licitação em face de decisão de inabilitação e desclassificação no Pregão Presencial nº 12/2020 (*eTC 13656.989.20-9*); (ii) quatro Ofícios: nº 052579/2020 de 17/06/2020, nº 242464/2020 de 12/11/2020, nº 77605/2020 de 13/07/2020 e nº 129418/200 de 10/09/2020, subscritos pelo Desembargador Coordenador da DEPRE-TJSP, processo DEPRE nº 9000765-45.2015.8.26.0500/03, que encaminham decisão para conhecimento e providências cabíveis da Corte de Contas, em face da ausência de pagamentos de precatórios nos valores de R\$2.750.022,40, R\$ 562.180,76, R\$119.484,38 e R\$4.444.260,16 respectivamente (*eTC 16376.989.20-8*), (*eTC 18095.989.20-8*), (*eTC 22018.989.20-2*) e (*eTC 25426.989.20-8*); (iii) o Ofício nº 1184/2020, subscrito pelo Promotor de Justiça, encaminha para conhecimento e providências cabíveis da Corte de Contas, cópia parcial do procedimento judicial nº 0002940-79.2020.8.26.0278, no qual foi determinada a transferência de valores do fundo de penas pecuniárias do Juizado Especial Criminal para o Fundo Municipal de Saúde de Itaquaquecetuba, no montante total de R\$220.495,38 (*eTC 17692.989.20-5*); (iv) o Ofício nº 0963/2020 - 4ªPJA-PRB, de 11/05/2020, subscrito pelo Procurador de Justiça Coordenador, encaminha cópia integral do procedimento MP nº 94.0531.0000135/2017, bem como da respectiva denúncia, relativa à carta convite nº 05/2014 e ao Pregão Presencial nº 215/2015, para conhecimento e providências cabíveis do TCESP (*eTC 16267.989.20-0*); (v) o Ofício SEI nº 109495/2020/ME, de 21/06/2019, subscrito pelo Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social em face da aplicação de recursos com indícios de irregularidade, para conhecimento e providências do Tribunal de Contas do Estado de SP (*eTC 22005.989.20-7*).





constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

2. SITUAÇÃO DOS PARECERES E 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, 2017, 2018 e 2019. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

CONTAS	PROCESSO	RESULTADO	TRÂNSITO EM JULGADO
2016	4395.989.16	Parecer Desfavorável com recomendação e advertência	Pedido de Reexame Não Provido, DOE de 12/12/2019 (eTC 7452.989.19-7) <u>Trânsito em Julgado em 21/01/2020</u>
2017	6873.989.16	Parecer Desfavorável com determinação	Pedido de Reexame Não Provido, DOE de 28/05/2020 (eTC 22304.989.19-7) <u>Trânsito em julgado em 04/06/2020</u>
2018	4630.989.18	Parecer Desfavorável com determinação e recomendação	Pedido de Reexame Não Provido, DOE de 03/07/2021 (eTC 2201.989.21-7) <u>Trânsito em julgado em 13/07/2021</u>
2019	4971.989.19	Parecer Desfavorável com advertências	Pedido de Reexame em trâmite (eTC 16287.989.21)

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. Em sede de Reexame, foi negado provimento ao recurso, sendo mantidas integralmente a r. Decisão de





Primeiro Grau recorrida e as recomendações nela constantes. Como o trânsito em julgado destas contas ocorreu em 21/01/2020, o Poder Executivo teve tempo suficiente para implementar as recomendações. Em seu voto, o Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues, nos autos do eTC 4395.989.16, frisou:

No decorrer do voto:

“[...] Por outro lado, a simples cópia da relação de servidores comissionados, exonerados em dezembro de 2016 (evento 124.7), desprovida de quaisquer valores e de comprovação do seu impacto nos demonstrativos da Prefeitura, não convalida os excessivos dispêndios com pessoal havidos no exercício auditado.

Como se vê, gastos de tal natureza, já no segundo quadrimestre, haviam superado o teto legal (56,28% da RCL), alcançando, ao final do exercício, montante (R\$ 317.234.908,90) equivalente a 58,94% da Receita Corrente Líquida (R\$ 538.266.887,02), acima, portanto, do limite (54% da RCL) definido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]

[...] A origem compreende regularizada a inadimplência noticiada nos autos diante da assertiva de que quitou sua dívida judicial do período consoante exigido pela Emenda Constitucional nº 62/09 (1,5% da RCL – R\$ 8.074.003,30), uma vez liquidado o valor de R\$ 8.539.775,14, composto pela quantia depositada na conta do Tribunal de Justiça (R\$ 3.701.198,80) acrescida da importância (R\$ 4.838.576,34) relativa a acordos firmados diretamente com os credores, que possibilitaram o devido remanejamento para quitação do mapa do orçamentário de 2016. Todavia, apresenta cópia de “Termo de Compromisso” para a satisfação do montante da dívida vencida até 31.12.16 (R\$ 38.682.292,68) em 48 parcelas mensais e consecutivas, acordado somente no exercício subsequente, em 07.03.17, bem como de comprovantes da liquidação das prestações afetas aos meses de abril, maio e junho de 2017 (evento 124.8). Assim, à vista do princípio da anualidade das contas, as justificativas da origem não se mostraram hábeis a suplantarem falha consistente na falta de pagamento dos precatórios exigíveis no exercício de 2016. [...]

[...] a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 177.934.191,14, equivalente a 28,31% da Despesa Fixada, inicial desfiguraram o orçamento inicial e comprometeram a responsabilidade da gestão fiscal, bem assim o equilíbrio das contas almejado no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal [...]

[...] apesar dos 05 alertas encaminhados ao Executivo sobre o descompasso entre receitas e despesas, registraram-se déficits da execução orçamentária de 13,60% (R\$ 70.189.297,90) e financeiro de R\$ 110.290.365,58, correspondente a expressivos 73,76 dias da





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

eTC 3319.989.20

FL. 5

arrecadação municipal, comprometendo sobremaneira a gestão futura.
[...]

[...] o município não dispunha de capacidade financeira para suportar compromissos de curto prazo, compostos, majoritariamente, por restos a pagar processados, pois anotado índice de liquidez imediata de apenas 0,18 (para cada R\$ 1,00 de dívida havia tão somente R\$ 0,13 para saldá-la).

Na conclusão do voto:

[...] Recomendações serão transmitidas pela 4ª Diretoria de Fiscalização para que a Administração Municipal passe a prever na LDO critérios objetivos para a limitação de empenhos e movimentação financeira, regulamente o Sistema de Controle Interno, incremente a qualidade das instalações físicas das escolas da rede municipal de ensino, aprimore os meios de execução do Programa de Controle da Dengue, aplique adequadamente os recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e dos Royalties, cumpra a ordem cronológica de pagamentos, observe o princípio da transparência quanto aos registros das despesas com locação de imóveis, serviços de correios, energia elétrica, telefonia, água e esgoto, formalize convênio para a execução dos trabalhos de saneamento básico, coleta e disposição final dos resíduos sólidos e atente para as Instruções e recomendações deste Tribunal. [...]” (grifo no original)

(TCESP, 1ª Câmara, Contas Anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, eTC 4395.989.16, Cons. Rel. Dr. Edgard Camargo Rodrigues, j. 04/12/2018, DOE 24/01/2019, trânsito em julgado em 21/01/2020).

Por sua vez, o histórico da classificação do Município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal não mostra qualquer avanço na classificação global, permanecendo em 2020 na faixa "C", mesmo patamar atingido nos exercícios de 2018 e 2019. As melhorias ocorridas nos índices setoriais em 2020 não foram suficientes para aumentar o índice global: o i- Fiscal evoluiu de "C" em 2018, para "C+" em 2019 e para "B" em 2020; o i-Cidade retornou a faixa "B" de 2018 após a queda de 2019 na faixa "C", e; o i-Gov-TI passou da faixa "C" em 2019 para "B" em 2020. 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).



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 3319.989.20

FL. 6

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

Fonte: Doc.04_Relatório SMART

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	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-2,40%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	4,59%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não²
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Não
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RGPS (INSS)?	Não
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RPPS?	Não
Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Parcial
DUODÉCIMOS - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	46,10%
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%)	24,96%

² Conforme informado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os depósitos efetuados pela Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, referentes ao período de outubro a dezembro de 2020 revelaram-se insuficientes no valor de R\$562.180,76 atualizado até 26/02/2021 (evento 100.108, fls. 57 e evento 100.33).



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/20QcAcq



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

eTC 3319.989.20

FL. 7

ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	75,43%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	99,20%
ENSINO- Eventual parcela residual foi aplicada até 31.03 do ano subsequente?	Sim
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,24%

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.

Cotejando os cinco vetores ao presente caso, o MPC entende que a Origem não logrou êxito em afastar as principais falhas apontadas pela Fiscalização, sobretudo aquelas relativas à **gestão fiscal** (déficits, depósitos insuficientes a título de precatórios e requisitórios de baixa monta, modificação do orçamento), à



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 3319.989.20

FL. 8

gestão de pessoal (encargos não recolhidos, despesas laborais acima do limite estabelecido pelo artigo 22, cargos comissionados e irregular pagamento de gratificações), aos **gastos obrigatórios** (descumprindo do disposto no artigo 212 da CF/1988) e à **promoção da accountability** (ausência de regulamentação do SCI), o que enseja a reprovação da matéria.

No tocante à **gestão fiscal**, os demonstrativos encontram-se comprometidos diante do persistente desequilíbrio econômico-financeiro, que, inclusive, fora maquiado por meio de procedimentos que remetem à repudiada contabilidade criativa. Nesse sentido, a fiscalização apurou um superávit orçamentário, de 0,75%, que só foi possível ante a anulação de empenhos, notadamente aqueles referentes ao recolhimento de encargos patronais junto ao RPPS, no valor de R\$ 22.463.540,64, que não foram pagos dentro do exercício. Desta forma, se tais obrigações tivessem sido adimplidas e fossem, conseqüentemente, consideradas no Balanço Orçamentário, a Prefeitura teria apresentado um **déficit de pelo menos 2,40%, sequer amparado em superávit financeiro do exercício anterior**. Preocupante que essa incorreta anulação de empenhos também tenha ocorrido nas contas de 2018 e 2019, exercícios em que os aparentes superávits orçamentários foram revertidos para déficits após a inclusão dos montantes referentes a encargos devidos e não pagos.

Em sua defesa, a Origem discorda do aludido ajuste, aduzindo que uma vez parcelados, não comprometeram os resultados de 2020 (Evento 163.1, fls. 06/07). Na visão do MPC, a argumentação não merece acolhimento. As despesas referentes a encargos sociais não podem ser desconsideradas vez que tratam de empenhos processados (despesas de pessoal), vencidos mês a mês, conforme art. 18, § 2º, da LRF. E esse é o entendimento da Corte de Contas, conforme decisões das contas de 2017 da Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo (TC 6810.989.16) e de 2016 da Prefeitura Municipal de Morro Agudo (TC 4312.989.16). Vale lembrar que esse posicionamento prevaleceu no exame das contas de 2018 da Prefeitura de Itaquaquecetuba (TC-4630.989.18), exercício em



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/20QcACq



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

eTC 3319.989.20

FL. 9

que o mesmo erro fora identificado, tendo sido ratificado por ocasião de Reexame:

*De início, reafirmo meu posicionamento no sentido de que os empenhos relativos a **encargos previdenciários não devem ser excluídos dos resultados contábeis mesmo que tenham sido objeto de parcelamento, tendo em vista tratarem-se de despesas de caráter continuado vencidas mês a mês, bem como em face do regime de competência, insculpido no art. 18, § 2º, da LRF.***

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4630.989.18, contas de 2018 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheira Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2020, v.u., g.n.)

*O presente caso comporta a tese que defendi no julgamento do Pedido de Reexame das Contas de 2016 da Prefeitura de São José do Rio Pardo (TC-006810.989.16-0), no qual considerei que **as dívidas previdenciárias não poderiam ser canceladas por se tratarem de empenhos processados, vencidos mês a mês, bem como em face do regime de competência adotado para as despesas de pessoal, insculpido no art. 18, § 2º, da LRF.***

*Na ocasião, após profunda reflexão, concluí que a **exclusão dos referidos empenhos, produzindo, por consequência, resultados orçamentários melhores, concederia ao gestor liberdade de atuar no sentido oposto ao que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal: gastar além do disponível, transferindo as dívidas existentes para exercícios futuros.***

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2201.989.21, contas de 2018 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheira Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 03/07/2021, v.u., g.n.)

A agravar a gestão fiscal, houve apuração do décimo déficit financeiro sequencial, revelando persistente insolvência diante das obrigações de curto prazo. A esse respeito, o índice de liquidez imediata do órgão limitou-se a 0,8, decorrendo daí que para cada R\$ 1,00 de dívida, a Municipalidade possui apenas R\$ 0,80 para saldá-la. Nessa situação, obrigada a arcar com um passivo circulante de quase R\$ 87 milhões, tendo apenas R\$69,5 milhões em disponível, ficará a cargo das receitas do próximo exercício a responsabilidade para fazer frente às tais obrigações, situação prejudicial a agenda política da gestão seguinte. Pertinente a exposição do déficit financeiro dos últimos exercícios, conforme segue:



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 3319.989.20

FL. 10

Exercício	TC	Déficit financeiro
2011	TC-001318/026/11	-R\$81.937.044,95
2012	TC-001907/026/12	-R\$127.502.301,28
2013	TC-001975/026/13	-R\$64.188.721,53
2014	TC-000448/026/14	-R\$73.247.667,83
2015	TC-002540/026/15	-R\$60.266.625,86
2016	TC-004395.989.16	-R\$110.290.365,58
2017	TC-006783.989.16	-R\$82.319.076,99
2018	TC-004630.989.18	-R\$74.132.597,88
2019	TC-004971.989.19	-R\$67.335.981,62
2020	TC-003319.989.20	-R\$60.337.436,64

A respeito do cenário fiscal, cabe mencionar que as contas da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba foram rejeitadas em diversas oportunidades pelas mesmas irregularidades cometidas nas contas em exame, inclusive no exercício que antecede os demonstrativos em tela, conforme consignado no respectivo voto:

Demais do exposto, o histórico fiscal revela que a escassez financeira persiste a vários exercícios. Assim, os números de 2019 refletem a ausência de medidas eficazes à contenção de gastos e ao ajustamento das Finanças, o que consubstancia inobservância dos princípios de equilíbrio e prudência subjacentes à boa gerência dos recursos públicos, em patente violação ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/0024. De se apontar também que cenário congênere deu causa à emissão de pareceres prévios desfavoráveis às contas do Prefeito (2013 a 2016; 2017 a 2020), dos exercícios de 2014 a 2018.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4971.989.19, contas de 2019 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 24/06/2021, v.u., g.n.)

A reincidência sistemática do desajuste fiscal revela clara omissão administrativa e notório desapego aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal e do equilíbrio, considerando, inclusive, que por ocasião de reeleição, o responsável pelas contas em exame está à frente do Executivo de Itaquaquecetuba desde 2013. A omissão é reforçada no exercício em exame tendo em vista que o gestor público desconsiderou os sucessivos alertas que foram emitidos pelo TCE/SP, nos termos art. 59, § 1º, I, da LRF, deixando de promover os ajustes necessários durante a execução orçamentária (Evento 100.108, fl. 49). Apesar dos alertas, não foram tomadas as medidas cabíveis no sentido de conter a despesa não obrigatória e adiável com vistas a evitar o



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 3319.989.20

FL. 11

consumo excessivo de recursos financeiros, situação que configura infração administrativa contra as leis de finanças públicas (Lei 10.028/2000).³

A agravar a situação da Prefeitura, consta do relato fiscalizatório depósitos insuficientes a título de **precatórios**. Nesse sentido, o TJSP verificou que os depósitos mensais efetuados pelo Município, enquadrado no Regime Especial de pagamentos, no período de outubro a dezembro de 2020 mostraram-se insuficientes no montante de R\$562.180,76 atualizado até 26/02/2021 (Evento 100.33). Em que pese a Prefeitura ter efetivado o depósito, conforme atesta certidão da DEPRE (Evento 100.34), o fato é que esse pagamento só ocorreu no exercício 2021, situação que prejudica a sistemática estabelecida pela EC 99/2017, assim como desrespeita o princípio da anualidade das contas. Na visão do MPC, o pagamento insuficiente dos precatórios judiciais é falha gravíssima que justifica a reprovação das contas anuais, ainda que a lacuna seja corrigida posteriormente. Vale acrescentar que, em análise das competências anteriores, observa-se que é recorrente o não pagamento dos precatórios na municipalidade, omissão que implicou rejeição das contas de 2019, 2016 e 2015. Veja-se, pois, a decisão nas contas de 2019 rejeitadas por esta E. Corte:

*No que tange às obrigações judiciais, malgrado a inspeção assinale a quitação integral dos requisitórios de pequeno valor, **quanto aos precatórios consta que o Município, inscrito no regime especial de pagamentos, realizou pagamento insuficiente em R\$ 2.721.666,4029**. Consta ainda que o ritmo de pagamentos promovido pela Município não alcançará a quitação dos compromissos até 2024 (EC n° 99/2017).*

*Em que pese o esforço da defesa, **não pode prosperar a notícia de solicitação de prazo ao Tribunal de Justiça para regularização da pendência e o seu saneamento alcançado no período de janeiro a outubro de 2020, na medida em que a justificativa não suplanta a inadimplência de pagamentos exigíveis na competência em apreço, em desatendimento à disciplina do artigo 101 do ADCT**. Há destacar que,*

³ Lei 10.028/2000, art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; §1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. §2º. A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



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 3319.989.20

FL. 12

assim como no exercício em apreço, em competências anteriores a Prefeitura igualmente deixou de anuir com suas dívidas judiciais, incorreção que motivou pronunciamento desfavorável face aos demonstrativos de 2015 (TC-2540/026/15) e 2016 (TC-4395/989/16).

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4971.989.19, contas de 2019 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 24/06/2021, v.u., g.n.)

E não é só. A verificação realizada pela auditoria indicou inadimplência frente aos **requisitórios de baixa monta** vencidos no exercício. Entre o valor registrado nos balancetes da municipalidade e o controle encaminhado a esta E. Corte pela Origem, há uma diferença de R\$ 45.125,61, sinalizando violação do previsto no art. 100, §3º, da CF/1988 e no art. 535, §3º, II, do CPC. Acrescente-se que tanto a respeito dos RPVs, quanto dos precatórios devidos pelo Regime Especial, foi encontrada série de divergências nos registros da Origem, que sequer foram adequadamente justificados em sua peça defensiva, tendo em vista que a Prefeitura limitou-se a dizer que a diferença encontrada pela Fiscalização “não deve prosperar” (Evento 165.1, fl. 15). Vale reforçar que as omissões retro caracterizam ofensa tanto ao princípio da anualidade das contas (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/1988 e arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/1964), postergando de forma irregular obrigações para exercícios futuros, quanto aos da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83, da Lei nº 4.320/1964), distorcendo os resultados contábeis, já que seriam outros se o Município tivesse honrado, como se impunha, as obrigações com precatórios.

De mais a mais, as falhas sob a ótica fiscal foram acompanhadas por um conjunto amplo de inadequações afetas ao planejamento local, notadamente no que se refere à tríade orçamentária: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual) (Item A.2.1. e subitens) (Evento 100.108, fls. 08/16). Em sua defesa, contudo, a Origem sequer comentou os apontamentos realizado pela auditoria. Como é cediço, o PPA, a LDO e a LOA são as três leis que regem o Ciclo Orçamentário (art. 165, incisos I a III, da CF/88), formando um sistema integrado de planejamento e orçamento, que deve ser



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 3319.989.20

FL. 13

adotado pelos entes federativos. Nesse sentido, a Carta Magna determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. O § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E o art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. Ademais, a elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo.

As inconsistências constatadas no presente caso são muito graves e são fortes indícios do descaso da Administração com o interesse público. Às fls. 08-16 de seu Relatório, a Fiscalização apontou, no que se refere ao PPA (Lei Municipal nº 3.443/2017, PPA 2018/2021), falhas como a) existência de Programa com ausência de metas para 2020; b) falta coerência entre os resultados pretendidos nos programas e suas correspondentes ações; e c) falta de coerência entre o objetivo do programa e seu respectivo indicador. Quando à LDO (Lei nº 3.502, de 02 de agosto de 2019, LDO 2020), foi apontada falta de correspondência entre as despesas previstas nas ações da LDO e aquelas fixadas nas ações da LOA. A esse respeito, dentro das 14 ações listadas pela auditoria, cujas despesas propostas na LDO não correspondiam às despesas da LOA, veja-se como exemplo a **ação 2170**, com uma despesa de R\$7 milhões prevista na LDO e de R\$21,7 milhões prevista na LOA (Evento 100.108, fl. 15). Na LOA (Lei Municipal nº 3.520 de 20 de dezembro de 2019, LOA 2020) também não houve correspondência entre as despesas fixadas e as previstas no PPA (Evento 100.108, fls. 15/16). Para este MPC, o teor dessas irregularidades dá indícios de que tais instrumentos de planejamento e orçamento foram elaborados por mera formalidade.

A agravar a situação, cumpre destacar que tais falhas foram objeto de recomendações nas decisões das contas de 2012 (TC 1907/026/12), 2013 (TC 1975/026/13) e 2014 (TC 448/026/14), a última com trânsito em julgado em 30/01/2018, o que configura reincidência no descumprimento das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas, contribuindo para a mácula



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/20QcACq



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

eTC 3319.989.20

FL. 14

da matéria em questão. Em acréscimo, anote-se que inadequações semelhantes foram apuradas pela auditoria nas contas de 2018 (TC-4630.989.18-4) e 2019 (TC-4971.989.19-9).

Além do mais, ainda no que tange ao Planejamento, foi constatado novamente que **não houve atualização do Plano Diretor do Município** (Lei Complementar Municipal nº 131/2006) (Item A.2.1.), em contrariedade ao art. 40, § 3º da Lei Federal nº 10.527/2001 (Evento 100.108, fls. 08/11). A Prefeitura também informou a esta E. Corte que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não incorporam as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor, em contrariedade ao art. 40, § 1º, do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001). Em síntese, a conclusão a que se chega, nos termos do exposto pela Fiscalização, e ratificado por este *Parquet* de Contas, é a de que a Origem não concede ao Plano Diretor a devida importância para subsídio do planejamento municipal, deixando de atualizá-lo e, também, não inserindo suas diretrizes nas peças de planejamento orçamentário, o que fere a abrangência e efetividade desses mecanismos como documentos norteadores das ações públicas.

Há, ainda, apontamentos afetos a **modificação do orçamento** que não podem ser ignorados. Nesse sentido, a municipalidade procedeu à abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 181.808.470,35, o que corresponde a 20,80% da despesa inicialmente fixada, percentual superior à inflação oficial registrada no exercício de 2020, que se limitou a 4,52%, conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE). Tal parâmetro é utilizado por essa E. Casa para limitar a reforma da LOA, em consonância com o que preleciona o Comunicado SDG nº 29/2010, item 3. Cumpre acrescentar que o Executivo promoveu a abertura de mais de R\$6 milhões de créditos adicionais respaldados em superávit financeiro inexistente, prática que, além de violar o previsto no art. 43, §1º e §3º, da Lei nº 4.320/64 (Evento 100.108, fls. 19), contribuiu para o déficit orçamentário de -R\$ 17.103.909,95 registrado no exercício.



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/20QcACq



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

eTC 3319.989.20

FL. 15

A conjugação das falhas anteriores, intrinsecamente relacionadas ao Planejamento, denota a ineficiência, ineficácia e falta de efetividade da gestão pública, refletida na degradação da extensão e qualidade dos serviços públicos e ilustrada através dos precários indicadores IEG-M da municipalidade expostos no início deste parecer. As falhas no planejamento sinalizam a desídia e o viés imediatista da execução orçamentária por parte da Administração, em detrimento do interesse público, como será demonstrado mais adiante.

Quanto à **Gestão de Pessoal**, vale ressaltar que, como já dito anteriormente, a Origem não pagou todos os encargos devidos no exercício, havendo pendências tanto com o Regime Geral quanto com o Regime Próprio de Previdência Social (*Evento 100.108, fls. 60/61*). As justificativas apresentadas, no sentido de que a Administração tem se esforçado “*para manter a regularidade dos recolhimentos junto ao INSS, RPPS e PASEP, sendo que o que não foi parcelado ou pago no próprio exercício foi regularizado no exercício seguinte*” (*Evento 165.1, fls. 18/20*), não possuem o condão de afastar a irregularidade. De acordo com o manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁴, o não recolhimento previdenciário figura entre os motivos determinantes à emissão de parecer desfavorável. A gravidade do desacerto reside, sobretudo, no desrespeito ao princípio da anualidade, 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 do equilíbrio atuarial dos Institutos de Previdência, de sorte que, mesmo que isoladamente, esta falha também seria suficiente para

⁴ Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financieira-prefeitura-municipal_0.pdf - fl. 30).

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 do 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/20QcAcq



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

eTC 3319.989.20

FL. 16

macular as contas dos administradores públicos. Não se deve deixar de mencionar, além do mais, que se trata de mais uma falha cometida sistematicamente pelo Executivo Municipal, que possui série de parcelamentos de encargos não pagos no tempo devido. A respeito desses parcelamentos, acrescente-se que a Prefeitura sequer informou corretamente os valores devidos, o que prejudicou a análise da adequação dos valores pagos aos devidos.

Como bem destacou a auditoria desta Casa: “[...] o parcelamento/reparcelamento de encargos sociais (RPPS) tem sido prática costumaz da Administração Municipal, mesmo nos exercícios anteriores (2013-2019), a qual vem financiando os resultados orçamentários e financeiros da entidade utilizando recursos do regime previdenciário próprio dos servidores locais” (Evento 100.108, fls. 62).

Ademais, mesmo com suas **despesas laborais acima do limite estabelecido pelo artigo 22**, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (51,30% da RCL) no primeiro quadrimestre do exercício de 2020, a Municipalidade não respeitou as vedações impostas por aquele dispositivo, já que admitiu servidores e realizou horas extras fora dos permissivos legais. Vale acrescentar que, com base no art. 59, § 1º, II, da LRF, o Executivo Municipal foi alertado tempestivamente, por quatro vezes quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral, além da superação do limite do art. 22, parágrafo único da LRF, no 1º Quadrimestre (Evento 100.1108, fls. 64/65).

Com relação às horas extras, a Origem justificou que foram necessárias para manter o adequado funcionamento dos serviços essenciais à população, como UPA, CS 24 horas e SAMU (Evento 165.1, fls. 21), argumentação que, mais uma vez, não deve ser aceita. A ausência de moderação na autorização de horas extras, além de caracterizar desídia e ineficiência no uso dos recursos públicos, destoia dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como sinaliza falha de planejamento e distribuição de



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/20QcAcq



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

eTC 3319.989.20

FL. 17

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. Em verdade, a necessidade de expressivas contratações de horas extras para manter o funcionamento dos equipamentos de saúde e demais serviços essenciais municipais apenas demonstram falta de planejamento adequado por parte da Administração, que não possui em seu quadro de pessoal efetivo suficiente para atender as suas necessidades.

A forma como a Prefeitura conduziu suas despesas laborais no exercício em tela foi semelhante àquela vista em 2019, o que revela grave reincidência administrativa, situação que ofende o interesse público. Tendo em vista que as ocorrências fundamentaram a rejeição das contas do exercício de 2019, pertinente o conteúdo do voto do parecer daquelas contas:

No tocante aos gastos laborais, o percentual apurado em 52,72% da Receita Corrente Líquida revela a observância do patamar fiscal (54%). Houve, contudo, desbordo do indigitado limite no 2º quadrimestre, sem eliminação de ao menos um terço no período seguinte (artigo 23, caput, da LRF), além da superação da baliza prudencial (51,30%) ao longo de todo o exercício (1º Quad.: 52,38%; 2º Quad.: 54,01%; 3º Quad.: 52,72%).

Incidentes as vedações do artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, a Fiscalização registrou desobediência aos incisos IV e V do referido dispositivo, havidos: - provimentos de cargos de livre provimento (190 nomeações), com ocorrências de postos incompatíveis com a regra do artigo 37, inciso V, da CF/88, ou, ainda, que não se amoldam às exceções autorizadas; pagamento de jornadas extras (R\$ 21.740.256,51) que careceram de prova de enquadramento a situações excepcionadas; - concessão de férias em pecúnia.

Malgrado atendido, ao final da competência, o teto fixado aos dispêndios da espécie, forçado salientar que as razões de defesa não lograram afastar as ventiladas infrações, tendo em conta, ainda, que o Executivo recebeu dois alertas quando da extrapolação de 90% da baliza fiscal (artigo 59, § 1º, II, da LRF) e, no entanto, deixou de adotar oportunas medidas de atenção à norma de responsabilidade fiscal.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4971.989.19, contas de 2019 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 24/06/2021, v.u., g.n.)

O provimento de **cargos comissionados** também vai de encontro às vedações impostas pela Lei nº 101/2000, e, ainda que conforme o alegado pela defesa, haja adequada proporção com o número de servidores efetivos (Evento 165.1, fls. 22), tal argumento não muda o fato de que 210 cargos foram



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 3319.989.20

FL. 18

preenchidos no exercício em exame, sendo que, nos termos do anotado pela instrução, nem todos guardavam relação com as exceções previstas no parágrafo único, inciso IV, do artigo 22 da LRF⁵ (Evento 100.108, fls. 69/70). Agrava a situação o fato de parte desses cargos irem de encontro também às determinações constitucionais, pois não possuem o necessário caráter de direção, chefia ou assessoramento (*artigo 37, inciso V*). Conforme informações às fls. 89/96 do evento 100.108, muitos desses cargos de livre provimento e exoneração têm na descrição de suas funções atividades rotineiras da Administração e não exigem, sequer, o nível superior de escolaridade para a sua ocupação.

A existência de cargos de livre provimento e exoneração tem por finalidade propiciar ao governante o controle das diretrizes políticas traçadas, exigindo, portanto, das pessoas indicadas a titularizá-los, absoluta fidelidade à orientação fixada pela autoridade nomeante. Em outras palavras, o cargo de provimento em comissão está diretamente ligado ao dever de lealdade à linha fixada pelo agente político superior, não se prestando à criação de postos comuns para a realização de atividades corriqueiras. Assim também é o entendimento desta Corte, nos termos do consignado na análise dos demonstrativos do Município de Rancharia, relativos ao exercício 2015:

o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2427/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Rancharia, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 24/03/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 11/05/2017)

⁵ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

[...]

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;



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 3319.989.20

FL. 19

No âmbito do Judiciário, sobredito assunto foi tratado em julgamento de recurso com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal (RE 1041210), reafirmando jurisprudência daquela Corte acerca dos critérios para criação dos cargos comissionados, no qual se fixou 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;**
- b) **tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;**
- c) **o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e**
- d) **as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**⁶

Não tem sido outra a postura do E. Tribunal de Justiça Paulista, conforme os trechos abaixo transcritos:

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 função e justifique-a como sendo de confiança.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0222803-81.2009.8.26.0000 [994.09.222803-0],

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)

⁶ Tese de repercussão geral disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391351>. Decisão de 28/09/2018. Acesso aos 03/07/2019.





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

eTC 3319.989.20

FL. 20

Ainda quanto à gestão de pessoal, reprovase a série irregularidades relacionadas a gratificações concedidas aos servidores municipais. O pagamento da “**gratificação por desempenho institucional**”, por exemplo, direcionada aos médicos plantonistas do Serviço de Urgência e Emergência do Município de Itaquaquecetuba, por força da Lei Complementar nº 254/15, não tem observado os critérios determinados por lei. Ressalte-se que o valor total desembolsado em 2020 foram vultosos R\$ 5.199.801,68,00 (Evento 100.108, fls. 86/89). Há, ainda, gratificações que, nada obstante tenham sido instituídas por lei, vão de encontro às normas constitucionais, corroborando, portanto, o juízo de irregularidade sobre as presentes contas (Evento 100.108, fls. 71/85). Nesse sentido, mencione-se a “**gratificação por aposentadoria**”, a “**gratificação por produtividade fiscal**” e a “**gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva ou banca examinadora**”. A primeira, instituída pela Lei Complementar Municipal nº 64/2002, não se sujeita ao teto remuneratório e garante ao servidor que se aposentar o pagamento do valor correspondente à 40% de sua última remuneração mensal por cada ano trabalhado. O benefício custou aos cofres municipais, apenas no exercício em exame, R\$ 6.731.265,25, sendo que um único servidor chegou a receber a este título o valor de R\$ 337.110,77 (Evento 100.108, fls. 71/76). Já a “gratificação por produtividade fiscal”, incluída na Lei Complementar Municipal nº 64/2002 pela LCM nº 192/2010, custou ao erário a soma de R\$ 2.954.907,98 em 2020, e, em síntese, apenas remunera novamente os servidores por ela beneficiados pelo desempenho de suas atribuições básicas (Evento 100.108, fls. 76/83). A “gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva ou banca examinadora”, por sua vez, tem previsão no artigo 140 da LC 64/2002 e garante ao servidor designado para participar em órgão de deliberação coletiva ou que participar como membro ou auxiliar de banca, ou comissão examinadora de concurso público, uma gratificação em percentual de até 20% dos seus vencimentos, a critério do gestor. O benefício gerou uma despesa de R\$ 1.153.483,00 para o orçamento do Município e, solicitada a apresentar os comprovantes de que os



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/20QcACq



servidores beneficiados com tal verba haviam de fato exercido as funções, a Administração quedou-se inerte, de modo que sequer foi possível avaliar o controle sobre tais pagamentos, os quais não se compatibilizam com as Constituições Federal e Estadual, por ofenderem os princípios da moralidade e da razoabilidade. São benefícios que não atendem ao interesse público, configurando-se mecanismo destinado a beneficiar interesses exclusivamente privados dos agentes públicos. Nesse ponto socorremo-nos dos sempre pertinentes ensinamentos do professor Hely Lopes Meirelles que, criticando as liberalidades ilegítimas do legislador à custa do erário, assim se expressou:

*“Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, **apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público.** (...)”*

(MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 34ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 495, g.n.)

Ressalte-se que na fixação de vantagens aos servidores, faz-se necessário observar o princípio da razoabilidade, por meio do qual se verifica se há necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Analisando-se criticamente a concessão desses acréscimos pecuniários, não se identifica nenhum dos requisitos da razoabilidade, vez que: (i) **não são uma necessidade** da Administração Pública; (ii) não possuem qualquer previsão constitucional, sendo apenas de conveniência dos servidores públicos beneficiados pela vantagem em comento, logo, **inadequados** na perspectiva do interesse público; e (iii) são **desproporcionais**, pois criam ônus financeiros desnecessários à Administração Pública sem que exista qualquer benefício em contrapartida. No caso da “gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva ou banca examinadora”, reprova-se a delegação da fixação do percentual da remuneração ao gestor público. Cabe ressaltar que, nada obstante as justificativas no sentido de que os benefícios foram instituídos em exercícios





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

eTC 3319.989.20

FL. 22

anteriores e ainda não haviam sido apontados como irregulares pela Corte de Contas (Evento 165.1, fls. 21/22), tratam-se de pagamentos que, como já mencionado anteriormente, ferem os princípios da moralidade, da eficiência e do interesse público. Situações análogas, como bem sinalizado pela equipe de auditoria, já foram consideradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 1º DA LEI Nº 2.143, DE 09 DE MARÇO DE 1993, NA REDAÇÃO DADA PELAS LEIS Nº 2.871, DE 30 DE MARÇO DE 2009, E 3.370, DE 29 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE CHAVANTES/SP – INSTITUIÇÃO DE 'GRATIFICAÇÃO' POR APOSENTADORIA, DEMISSÃO OU FALECIMENTO DIRECIONADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – VANTAGEM PECUNIÁRIA QUE NÃO TRADUZ EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO OU DESEMPENHO DE FUNÇÕES EM CIRCUNSTÂNCIAS PECULIARES A JUSTIFICAR SUA CONCESSÃO – DISTANCIAMENTO DO INTERESSE PÚBLICO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, FINALIDADE E MORALIDADE – INTUITO, ADEMAIS, DE ESTABELECEER COMPLEMENTAÇÃO DE CUNHO PREVIDENCIÁRIO, EM COMPENSAÇÃO ÀS REGRAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEM ANOTAÇÃO PRÉVIA DE FONTE DE CUSTEIO – VIOLAÇÃO À NORMA DOS ARTIGOS 111, 128 E 218 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – IRREPETIBILIDADE DOS VALORES PRETÉRITOS RECEBIDOS EM BOA-FÉ – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; ADI nº 2191367-21.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 26/02/2020, g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, que "concede gratificação de produtividade, desempenho e assiduidade aos servidores municipais" – Concessão de vantagem apenas pelo cumprimento dos deveres funcionais – A vantagem prevista na lei impugnada não atende o interesse público e as exigências do serviço público, bem como os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, violando o disposto nos arts. 111 e 128 da CE, aplicáveis aos municípios em razão do que dispõe o art. 144 da mesma Carta – Gratificação que, em realidade, confere aumento de remuneração para os servidores municipais – Não atende ao interesse público, nem as exigências do serviço, conceder vantagem pecuniária nessas circunstâncias, com evidente falta de proporcionalidade e razoabilidade, na medida em que, atendendo ao interesse pecuniário ou financeiro dos servidores públicos, não resulta benefício algum para o serviço a ser entregue à população – Jurisprudência do C. Órgão Especial – Ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente recebidos pelos servidores com fundamento no diploma questionado. Ação julgada procedente, declarada inconstitucional a Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, com observação. (g.n.) (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2110787- 04.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)



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/20QcAcq



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

eTC 3319.989.20

FL. 23

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 154 da Lei nº 2.693, de 26 de agosto de 1997, com a redação dada pela Lei Complementar nº 94, de 24 de abril de 2013, ambas do Município de Bebedouro, que assegura ao servidor ou funcionário público designado para participar de órgão de deliberação ou àquele que participar como membro ou auxiliar de comissão, o direito à gratificação não excedente a 50% da referência do vencimento de sua função ou cargo. Alegação de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade, além de inobservância ao postulado da reserva legal (artigos 111 e 128 da Constituição Estadual). Reconhecimento. **Critério para fixação da verba que não pode ser delegado pela lei ao Chefe do Poder Executivo. Embora seja do Prefeito Municipal a iniciativa da proposta (dispondo sobre remuneração de servidores) toda questão (inclusive a regulamentação) envolvendo fixação do valor da gratificação deve ser tratada por meio de lei (em sentido estrito), sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.** Precedentes. Ação julgada procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores até a data do presente julgamento.” (grifo da Fiscalização) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2215205-90.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 28/02/2020)

Desse modo, a inércia da Administração em corrigir a irregularidade, sobretudo na atual situação de desequilíbrio fiscal, não deve ser tolerada. Convém destacar que as eventuais correções advindas da instauração do Processo Administrativo nº 14.983/20, para estudo e adequação das legislações que instituíram tais benefícios inconstitucionais (Evento 163.1, fls. 10), serão analisadas quando da apreciação dos demonstrativos em que ocorrerem, não se prestando a afastar a irregularidade que foi verificada no exercício em exame. **O MPC pugna, ainda, para que o Ministério Público Estadual seja cientificado a respeito de tais ocorrências.**

Com relação aos **gastos obrigatórios**, também foram observadas falhas graves, dentre as quais o **descumprimento do disposto no art. 212 da CF/1988**, já que a aplicação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino não atingiu o piso de 25%. Acerca da matéria, vale mencionar que do montante inicialmente apurado, a auditoria desta Casa promoveu duas glosas, uma referente a Restos a Pagar (na monta de R\$ 784.180,13) e outra que trata de Pessoal em desvio de função (na monta R\$ 2.215.881,06). Com as aludidas glosas, a fiscalização chegou ao percentual de 24,96% de investimento no setor (Evento 100.108, fls. 115/117). Em suas justificativas, a Origem contesta a exclusão do valor



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 3319.989.20

FL. 24

relativo ao pessoal em desvio de função, argumentando genericamente que “a alegada divergência, tratou-se, na verdade, de atualização do cadastro funcional do local de trabalho de vários servidores, com predominância dos vigias que prestam serviços nas unidades escolares” (Evento 165.1, fl. 30). Na visão do MPC, referida despesa não pode ser admitida na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo em vista que não foram apresentados documentos que atestem a lotação dos servidores na Educação. Cabe mencionar que essa não é a primeira vez que a gestão em tela tem suas contas rejeitadas pela aplicação insuficiente de recursos no ensino. No exercício de 2018, o piso previsto no art. 212 da CF/1988 também não fora respeitado, diante do percentual de 24,66% apurado. À época, mais de R\$ 10 milhões foram glosados pelo mesmo motivo: servidores em desvio de função, situação que não é amparada pelo art. 71, inciso VI, da LDB. A defesa, naquele exercício, recorreu à mesma argumentação apresentada nessas contas, deixando de apresentar as portarias que comprovassem a lotação na educação, situação que culminou no parecer prévio desfavorável, que inclusive fora confirmado em fase recursal:

[...] O investimento no setor educacional menor que 25% das receitas de impostos e transferências, em desrespeito ao art. 212 da Constituição Federal, e a utilização de 99,97% dos recursos do FUNDEB, descumprindo o art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, também constituem irregularidades que ensejam a reprovação das contas em exame.

A alegação de que os locais de trabalho dos servidores estavam desatualizados, desacompanhada de qualquer comprovação documental, não se mostra hábil para a inclusão dos gastos correspondentes nas apurações do investimento no ensino e da utilização do FUNDEB.

[...]

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações da i. ATJ e do d. MPC, voto pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, relativas ao exercício de 2018, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.”

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4630.989.18, contas de 2018 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2020, v.u., g.n.)

*“Por fim, as justificativas trazidas sobre a aplicação no Ensino e a utilização dos recursos do FUNDEB não se mostraram hábeis para rechaçar a falha, vez que **não restou comprovada a lotação dos servidores na Educação, sendo pertinentes as glosas das despesas com servidores em desvio de função dos índices educacionais.***



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 3319.989.20

FL. 25

Diante do exposto, acolhendo os posicionamentos unânimes das Unidades de Economia, Jurídica e i. Chefia de ATJ e do d. MPC, voto no sentido do NÃO PROVIMENTO do Pedido de Reexame, mantendo-se o Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, referentes ao exercício de 2018.”

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-4630.989.18, contas de 2018 da Prefeitura de Itaquaquecetuba, Rel. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, Parecer Publicado no Diário Oficial em 03/07/2021, v.u., g.n.)

Como agravante, verifica-se que a Prefeitura deixou de executar a contento as políticas públicas de Ensino. Nesse sentido, tem-se a série de incorreções listadas às fls. 118/121 do relato fiscalizatório (*Evento 100.108*), que resultaram em baixo desempenho no i-Educ. A situação prejudica o avanço sistêmico no padrão de qualidade do serviço educacional, bem como sinaliza que não há o pleno cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). A mais grave delas é o expressivo déficit de vagas no ensino infantil, tendo sido verificada no exercício em exame uma demanda reprimida de 1.200 vagas em creches e 500, em pré-escola (*Evento 100.108, fls. 118/119*). Assegurado o contraditório e a ampla defesa, a Origem alegou que atende mais de 50% da demanda, e que está a caminho de “equacionar a situação” (*Evento 163.1, fls. 13/14*).

Tal situação não encontra amparo constitucional, que protege o direito social à educação (art. 6º, *caput* c/c art. 205) ao listar, entre os deveres do Estado, a garantia de ensino infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (art. 208, IV). A respeito do tema, a Suprema Corte já se posicionou nos seguintes termos:

“A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental,



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/20QcACq



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

eTC 3319.989.20

FL. 26

apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.” (STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125)

Em igual sentido, destaca-se o entendimento do E. TJ/SP ao analisar o Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526:

“AGRAVO INTERNO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO À CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM PERÍODO INTEGRAL. **O atendimento, em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade é dever do poder público, nos termos das normas inscritas no inciso IV do art. 208 da Constituição Federal e nos arts. 53, inciso V, e 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por outro lado, muito embora advenha do art. 211 do vigente Código Político que a organização dos sistemas de ensino deva implementar-se em regime de colaboração dos entes políticos, pesa sobre os Municípios, prioritariamente, a atribuição quanto ao ensino fundamental e à educação infantil, esta última em ordem a abranger o fornecimento de creche e pré-escola, inclusive. Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público que não obsta o direito da criança à imediata matrícula na creche. Não provimento do agravo interno.**” (TJ/SP, Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526, Relator Evaristo dos Santos, Câmara Especial, Foro de Salto - 2ª Vara, Julgamento em 23/10/2017, Data de Registro: 30/10/2017)

Diante do exposto, e considerando que o artigo 208, §2º, CF/1988, determinou que o não oferecimento ou a oferta irregular do ensino obrigatório, importa responsabilidade da autoridade competente, o Ministério Público de Contas, entende que a falha deve ser somada aos motivos para rejeição dos demonstrativos em exame.



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 3319.989.20

FL. 27

Ainda quanto aos gastos obrigatórios, a **gestão da saúde** é ponto que também merece destaque, pois, ainda que a aplicação quantitativa no setor tenha superado o piso de 15%, tal como previsto pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, ainda assim, a Fiscalização verificou série de problemas que denotam a falta de qualidade do gasto público. As falhas, reforça-se, foram determinantes para a insuficiente nota “C” do i-Saúde/IEGM (Evento 100.108, fls. 02). Neste ponto, vale ressaltar as irregularidades nos eixos de Planejamento em Saúde; Estrutura; Rede de Atenção às Urgências e Emergências; e Prevenção e Controle de Arboviroses - Controle Vetorial (Evento 100.108, fls. 131/132). É grave, ainda, a **falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas unidades municipais de saúde**, lacuna que não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que submete a população local, e que vem sendo rechaçada de forma reiterada pelo Poder Judiciário⁷. Assim, faz-se necessário reforçar que não basta apenas direcionar à saúde o percentual mínimo determinado pela LC 141/2012, é preciso também garantir qualidade no atendimento à população, para que se garanta também o direito social à saúde, conforme previsto no art. 196 da Constituição Federal⁸.

Com respeito à **gestão de bens e serviços**, a equipe fiscalizatória chamou a atenção para série de irregularidades relacionadas aos bens patrimoniais, que denotam precária administração do patrimônio público. Da mesma forma, ao Item B.3.4 foram listadas inúmeras falhas de Tesouraria, setor que sequer fora regulamentado ou possui cargo efetivo de tesoureiro. Na visão do MPC, as falhas devem ser prontamente saneadas, a fim de garantir a administração eficiente da coisa pública. No mais, é grave ocorrência de diversas **obras paralisadas** no Município, que se referem majoritariamente à construção de UBSs. Tais construções, consideradas irregularidades por esta E.

⁷ Ações civis públicas nºs 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.

⁸ a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



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 3319.989.20

FL. 28

Corte de Contas (TCs-24503.989.19-6, 24509.989.19-0 e 24071.989.19-8), consumiram mais de R\$ 3 milhões de recursos públicos que não reverteram em benefícios para a sociedade, configurando falta de eficiência, efetividade e economicidade da programação, execução e gestão das políticas públicas de saúde local.

Por fim, quanto à **promoção da accountability**, é grave a persistente falta de regulamentação do sistema de controle interno, irregularidade, inclusive, objeto de recomendações emitidas por esta E. Corte de Contas por ocasião do exame dos demonstrativos de 2015, 2016 e 2017. Diante da insistência desta Casa no sentido de sanear a lacuna, as justificativas da Origem, no sentido estar tomando as devidas providências visando a respectiva regulamentação, não são suficientes (Evento 165.1, fls. 03). É nítida a necessidade dessa ferramenta de controle, tanto diante da densa lista de irregularidades cometidas no exercício em exame, que afetou praticamente todos os itens do relatório, quanto diante da emissão por dez anos ininterruptos de parecer prévio desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba:

Exercício	TC	Mérito
2009	0448/026/09	Desfavorável
2010	2846/026/10	Desfavorável
2011	1318/026/11	Desfavorável
2012	1907/026/12	Desfavorável
2013	1975/026/13	Desfavorável
2014	0448/026/14	Desfavorável
2015	2540/026/15	Desfavorável
2016	4398.989.16	Desfavorável
2017	6873.989.16	Desfavorável
2018	4630.989.18	Desfavorável
2019	4971.989.19	Desfavorável ⁹

Nesse norte, reforça-se a importância estratégica do Sistema de Controle interno regulamentado e atuante para o bom desenvolvimento da Administração, tendo em vista seu papel de assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los, bem como de apoio ao Controle Externo. Sua implementação de maneira eficiente,

⁹ Pedido de reexame em trâmite





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

eTC 3319.989.20

FL. 29

favorece a promoção da democracia direta e indireta, uma vez que contribui para a efetivação da transparência pública. Assim, as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, nos moldes fixados pelo Comunicado SDG n.º 32/2012 (abaixo transcrito), sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

COMUNICADO SDG Nº 32/2012

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais. SDG, em 28 de setembro de 2012.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL" (g.n.)

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por meio de seu Procurador de Contas que subscreve na qualidade de fiscal da lei,



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/20QcAcq



manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em virtude das seguintes irregularidades:

- **ITEM A.1.1. CONTROLE INTERNO** - ausência de regulamentação do sistema de controle interno, em desatendimento ao Comunicado SDG 035/2015 c/c Art. 70, caput c/c Art. 74, § 1º, ambos da Constituição Federal de 1988;
- **ITEM A.2.1. e subitens DA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL** - irregularidades no planejamento municipal (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor do Município);
- **ITEM A.2.2. e subitens ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, TRANSFERÊNCIAS, REMANEJAMENTOS E/OU TRANSPOSIÇÕES** - (i) excessivas alterações orçamentárias no valor total de R\$ 181.808.470,35, correspondendo a 20,80% da Despesa Fixada (inicial); (ii) ausência de recursos para abertura de Créditos Adicionais Suplementares, no valor de R\$ 6.157.500,60, contrariando o Art. 43, § 1º, I, da Lei Federal nº 4.320/1964 c/c Art. 167, V, da Constituição Federal de 1988; (iii) transposições, remanejamentos e transferências orçamentárias realizadas mediante decreto do executivo, contrariando o disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal de 1988, bem como o disposto no Comunicado SDG 32/2015; (iv) a LDO do Município, em seu artigo 22, autoriza de forma genérica modificações programáticas no orçamento, ferindo, reiteradamente, o disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal, bem como o disposto no Comunicado SDG 32/2015;
- **ITEM A.2.3 e subitens DA ANÁLISE DOS RESULTADOS** - irregularidades na execução das ações em saúde e educação;
- **ITEM B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - anulação indiscriminada de despesas empenhadas e representativas de obrigações já assumidas e concretizadas, a fim de promover o "equilíbrio" da execução orçamentária; déficit orçamentário de 2,40%, sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior; omissão frente os alertas emitidos nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **ITEM B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO** - ausência de recursos disponíveis para o total de pagamento de suas dívidas de curto prazo, sendo constatado que para cada R\$ 1,00 de dívida, a Municipalidade possui apenas R\$ 0,80 para saldá-la;
- **ITEM B.1.5. PRECATÓRIOS** - depósitos insuficientes a título de precatórios (Regime Especial), no valor de R\$ 562.180,76, conforme informado pelo TJSP; pagamento parcial dos requisitórios de pequeno valor; falta de fidedignidade nos valores informados pela Prefeitura referente à dívida judicial;
- **ITEM B.1.6. ENCARGOS** - ausência dos comprovantes de recolhimentos junto ao INSS, RPPS e PASEP, relativos ao exercício de 2020;
- **ITEM B.1.6.1. PACELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS** - falta de planejamento e gestão financeira da Entidade devido a prática recorrente de parcelamento/reparcelamento de encargos sociais, evidenciando financiamento dos resultados orçamentários e financeiros da entidade às custas do regime previdenciário próprio dos servidores locais; (ii) não foram informados os valores devidos, por acordo de





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

eTC 3319.989.20

FL. 31

parcelamento, durante o exercício de 2020, prejudicando a análise da adequação dos valores pagos aos devidos;

- **ITEM B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL** - *infringência dos incisos IV e V, do art. 22, parágrafo único, da LRF, tendo em vista que houve admissão de servidores e realização de horas extras fora dos permissivos legais; admissão de servidores comissionados em inobservância as exceções previstas no parágrafo único, inciso IV, do artigo 22 da LRF c.c. artigo 9º da Lei Municipal nº 3472/18, representando ofensa aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade na gestão dos recursos públicos; manutenção de benefícios inconstitucionais, como a “**gratificação por aposentadoria**”, a “**gratificação por produtividade fiscal**” e a “**gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva ou banca examinadora**”, além da inobservância aos critérios definidos em lei para o pagamento da “**Gratificação por Desempenho Institucional**” aos médicos plantonistas do Serviço de Urgência e Emergência do Município de Itaquaquecetuba;*
- **ITEM B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS** - *nomeação de servidores para cargos comissionados que não se amoldam às exigências constitucionais, pois as atividades desempenhadas não possuem as necessárias características de direção, chefia ou assessoramento e não há a exigência de diploma de ensino superior para a sua ocupação.*
- **ITEM B.1.11.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES - COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS** - *(i) inobservância aos limites impostos pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- **ITEM C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO** - *(i) a despesa educacional empenhada, liquidada e paga não cumpriu o art. 212 da Constituição Federal, sendo que a aplicação por determinação legal com despesas do ensino correspondeu a 24,96%; (ii) déficit entre a demanda e a oferta de vagas no Ensino Infantil;*
- **ITEM C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C** - *inadequações decorrentes dos quesitos do IEGM-i-Educ/2020 que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados.*

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, G.3 e H.1:** *avalie e desenvolva medidas para corrigir as falhas apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;*
- **Item B.1.9.1:** *respeite os termos do inciso XVI, alínea “c” do artigo 37 da Constituição Federal;*



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 3319.989.20

FL. 32

- **Item B.1.10:** providencie que os agentes públicos apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe a Lei Federal 8.429/1992;
- **Itens B.3.2 e B.3.4:** corrija as impropriedades relacionadas à gestão dos bens patrimoniais e a tesouraria;
- **Item B.3.3:** aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Itens E.2 e E.3:** sane as incorreções relacionadas aos procedimentos de licenciamento ambiental; e diligencie para cumprir os objetivos relacionados à Gestão Ambiental;
- **Item G.1.1:** dê atendimento às normas de transparência vigentes;
- **Item G.2:** alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009.

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, 03 de fevereiro de 2022.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas



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/20QcAcq