

<b>PROCESSO:</b>	<b>00003293.989.20-8</b>
<b>ÓRGÃO:</b>	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA (CNPJ 72.130.818/0001-30)
<b>ASSUNTO:</b>	Contas de Prefeitura - Exercício de 2020
<b>EXERCÍCIO:</b>	2020
<b>INSTRUÇÃO POR:</b>	UR-13
<b>PROCESSO(S)</b>	00014808.989.20-6
<b>DEPENDENTES(S):</b>	
<b>PROCESSO(S)</b>	00023184.989.20-0
<b>REFERENCIADO(S):</b>	

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, § 1, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	IRREGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-5,92%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,63%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	DESFAVORÁVEL
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	IRREGULAR
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	PREJUDICADO
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	IRREGULAR
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	PREJUDICADO
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	PARCIALMENTE
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	57,02%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 42, da LRF?	NÃO
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, II, da LRF?	SIM
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	31,20%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	54,36% <sup>1</sup>

ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	87,14% <sup>1</sup>
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	PREJUDICADO <sup>2</sup>
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,76%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas da Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 17.15 (1º Quadrimestre) e do evento 31.10 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar, dentro do próprio período, a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos.

Após o relatório de fechamento do exercício (evento 44.44), os interessados foram instados a se manifestarem (eventos 51) e deixaram o prazo transcorrer *in albis*, sem apresentar quaisquer justificativas.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, em anuência com a d. Assessoria Técnico-Jurídica (evento 72), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as Contas de Governo não se apresentam dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Os demonstrativos em exame revelam indubitável desequilíbrio orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial, desatendimento às determinações constitucionais e legais no que tange aos precatórios, aos encargos sociais, às despesas com pessoal, à dívida consolidada líquida, bem como à aplicação dos recursos relacionados ao FUNDEB.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução dos autos denota uma série de irregularidades que afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável. Neste momento, fundamental ressaltar que as contas relativas ao exercício de 2019 foram julgadas desfavoráveis (TC-4945.989.19)<sup>3</sup>.

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

ÍNDICE/EXERCÍCIO	2016	2017	2018	2019	2020
IEGM	B	C	C	C	C
i-Planejamento	C	C	C	C	C
i-Fiscal	B	C	C+	C	C

i-Educ	B+	B	C	C	C
i-Saúde	C+	B	B	B+	C
i-Amb	B	B	C	C	C
i-Cidade	C+	B	C	C+	C
i-Gov-TI	C	C+	C	C	C

Como é possível observar, a Prefeitura apresentou, em 2020, resultado insatisfatório em todos os setes índices que compõem o IEGM. Ademais, houve piora em cinco dos sete índices, de 2016 para 2020 (i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde, i-Amb e i-Cidade), corroborando a gestão deficitária da “coisa pública”. Reforçando que em alguns índices (i-Fiscal, i-Educ e i-Amb) a queda foi vertiginosa. Mesmo que sejam considerados os efeitos oriundos da pandemia do coronavírus iniciada em 2020, o quadro já era inquietante em 2019, onde observou-se queda em três dos sete índices (i-Fiscal, i-Educ e i-Amb), quando comparadas às observadas em 2016, sendo que, em 2019, dos setes índices avaliados, seis apresentavam nota insatisfatória.

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

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

Nesse contexto, salienta-se recente pronunciamento do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, na sessão da E. Primeira Câmara de 09/11/2021<sup>4</sup>, no sentido de que o Tribunal de Contas recomendará emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos dos municípios que apresentarem, durante todo o mandato do prefeito, avaliações baixas nos Índices de Efetividade da Gestão Municipal.

No mesmo sentido, durante a apresentação dos resultados do IEG-M Ano-Base 2020, realizada em 29/11/2021<sup>5</sup>, o eminente Conselheiro Corregedor reafirmou referido posicionamento: ***O TCESP vai incluir, a partir de agora, o IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Os quesitos do indicador são um verdadeiro manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais.***

Especificamente, no que diz respeito ao planejamento, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista **ser essa uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEG-M**, o que significa alcançar a excelência na

gestão pública, materializada nos serviços públicos e conseqüentemente no atendimento dos interesses da sociedade. O planejamento na gestão pública é de vital importância, com capítulo específico (II) na Lei de Responsabilidade Fiscal, além de alusão no texto constitucional (art. 174), contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, também da carta republicana. Reforça-se que em toda a gestão do Administrador ora sob análise (2017-2020), a nota neste quesito foi "C" (baixo nível de adequação).

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

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

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

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

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

*- Não houve divulgação/publicidade das atas das audiências públicas;*

*- Além das audiências públicas, não houve levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento (REINCIDÊNCIA);*

*- As peças que compõem o planejamento não foram divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos x realizados (REINCIDÊNCIA);*

*- Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não tinham dedicação exclusiva para essa matéria (REINCIDÊNCIA);*

*- Não existiam avaliações formais (relatórios) sobre a execução orçamentária (REINCIDÊNCIA);*

*- O Controle Interno não acompanhou as medidas e os prazos das providências determinadas pelo Prefeito diante dos apontamentos de seu relatório;*

*- A Ouvidoria não dispunha de estrutura física e recursos orçamentários;*

*- A Ouvidoria não produziu relatório de gestão no exercício examinado.*

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

**"§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das**

*contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (g.n.)*

Como consequência, as diversas falhas no setor de planejamento se refletem no **resultado da execução orçamentária**, uma vez que o Executivo procedeu à abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$131.825.694,56, o que corresponde a 65,50% da despesa fixada inicialmente, o que, na prática, revela baixa aderência do Executivo local ao que foi previamente delineado junto ao Legislativo, por ocasião da elaboração e aprovação da lei orçamentária anual. As excessivas alterações, ademais, é prática que ameaça o uso eficiente e racional dos recursos públicos, bem como a prestação de serviços de qualidade.

Acerca da irregularidade, comenta a doutrina especializada:

#### *40.2 Créditos adicionais e a eficiência do planejamento governamental*

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

Referida questão foi objeto de críticas por ocasião do julgamento das contas de 2016, havendo o Exmo. Relator assim se manifestado:

***Contribuiu para o descontrole fiscal o excesso de alterações orçamentárias, equivalentes a 52,79% da despesa inicialmente fixada, que descaracterizou o orçamento e prejudicou a prudência na gestão pública.*** (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4369.989.16, contas de 2016 da Prefeitura de Taquaritinga, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer publicado no D.O.E. e, 24/01/2019). (g.n.).

A preocupação com o planejamento é igualmente reforçada no âmbito dessa E. Corte de Contas, através da ampla divulgação aos jurisdicionados de Manuais e Comunicados<sup>6</sup>, bem como da jurisprudência atual, que estabelecem as diretrizes que devem ser respeitadas pelos Gestores municipais:

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

*O insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos pelos quais não atinge o Município a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.*

*(Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral - 2019<sup>7</sup>)*

A falta de planejamento se reflete, uma vez mais, na existência de obras paralisadas, listadas nas fls. 34/35 do evento 44.44, sendo que as informações requisitadas pela Fiscalização acerca das paralisações não foram fornecidas pela Prefeitura, ainda que tal demanda tenha sido objeto de sucessivas reiteraões. A este respeito, anotou a Fiscalização a existência de obras paralisadas anteriores à LOA/2020, contrariando o artigo 45 da LRF. Vejamos:

*Artigo 45. Observado o disposto no § 5º do artigo 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais **só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento** e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação. (g.n.).*

Oportuno, igualmente, tecer alguns comentários a respeito de uma esfera de governo importantíssima, a Educação, que apresentou queda drástica em suas notas de 2016 para 2020 (B+ = muito efetiva para "C" = baixo nível de adequação). O trabalho da diligente Fiscalização no bojo do i-Educ demonstra que nesse setor há sérias irregularidades, conforme aponta o relatório (evento 44.44, fls. 39/):

*- Nem todas as crianças de até três anos que solicitaram vaga em Creche foram atendidas, contrariando o inciso XXV do artigo 7º e o inciso IV do artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; o inciso II do artigo 4º e o inciso V do artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; o inciso IV do artigo 54 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990; e da Meta 1 da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014;*

*- Nenhum estabelecimento de creche possuía sala para aleitamento materno ou local para acondicionamento de leite materno (REINCIDÊNCIA);*

*- O município não realizou pesquisas ou estudos visando levantar o quantitativo de crianças que necessitam de creche e pré-escola (REINCIDÊNCIA);*

*- Não houve entrega de uniforme escolar nas escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais), porque não houve tempo hábil para conclusão da licitação para a aquisição dos mesmos;*

*- Quanto as escolas de anos finais de ensino fundamental, o Município possuía duas, sendo que apenas uma delas possuía laboratório ou sala de informática, e com apenas 8 (oito) computadores;*

*- O Município não possuía Plano Municipal pela Primeira Infância;*

*- A Prefeitura não forneceu recursos humanos, orçamentários ou materiais para o funcionamento dos Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb ou para o Conselho de Alimentação Escolar.*

O MPC destaca que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia o direito social garantido pela

Constituição Federal, bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/96):

- *CF, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

- *Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Já em relação ao Sistema de Controle Interno, não houve atendimento pleno aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, ao Comunicado SDG nº 17/2020, ao Comunicado SDG nº 18/2020 e ao art. 66 e incisos, das Instruções TCEP nº 01/2020, visto que parte dos requisitos para provimento da Comissão de Controle Interno são de natureza subjetiva, impedindo mensurar ou estabelecer com precisão quem está de acordo com o regramento ou não; membros da Comissão de Controle Interno com funções ou escolaridade incompatíveis com a exigência normativa de conhecimento orçamentário, financeiro, contábil e legal; inexistência de segregação entre as funções financeiras e de controle; não encaminhamento dos relatórios à Fiscalização, apesar de requisições reiteradas.

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

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

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

Impende salientar, com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas<sup>8</sup>, que uma atuação efetiva do controle interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidade apontadas no relatório da Fiscalização. Assim, imperioso o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controlador, bem como a capacitação de agentes que possam desempenhar as atribuições nos afastamentos do titular do cargo.

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

#### **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (REINCIDÊNCIA)**

No tocante ao **déficit orçamentário** de 5,92%, cabe ao gestor realizar o necessário acompanhamento das receitas e proceder à limitação de empenhos e da movimentação financeira, conforme determina o art. 9º da Lei Fiscal, com vistas a honrar o princípio do equilíbrio e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, e art. 4º, I, "a", da LRF e art. 48, da Lei nº 4.320/64), o que não ficou evidenciado através das justificativas apresentadas.

Ressalta-se que a Administração foi alertada por sete vezes sobre o descompasso entre as receitas e as despesas orçamentárias, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF, mas nem assim conteve o gasto não obrigatório e adiável.

Sobre tal cenário, a Corte de Contas, no Manual de Controle Interno, edição de 2019, assim externou:

*“Nesse passo, abundantes têm sido as decisões dos Tribunais Eleitorais no sentido de que o **déficit orçamentário**, o aumento da dívida pública, o mau planejamento orçamentário, a insuficiente despesa anual na Educação, Saúde e com precatórios judiciais, a falta de recolhimentos previdenciários, o não cumprimento dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal, os repasses excessivos à Câmara dos Vereadores, a falta de fidedignidade das peças contábeis, todos esses desacertos são, sim, insanáveis, conduzindo o dirigente à inelegibilidade, o que lhes fulmina a carreira política.”* (g.n)

Assinala-se, que além do déficit orçamentário de 5,92%, sem respaldo em superávit financeiro do exercício anterior, e reincidente déficit financeiro, que atingiu R\$28.309.823,33 ao final do exercício, as contas apresentaram indicadores econômico-financeiros que demonstram a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária. Veja-se a seguir.

#### **DÍVIDA DE CURTO PRAZO / DÍVIDA DE LONGO PRAZO (REINCIDÊNCIA)**

i. Aumento significativo do Passivo Circulante em relação ao último exercício (aumento de 76,28%), ainda que tenha ocorrido também aumento no Disponível;;

ii. Insuficiência de liquidez imediata.

A insuficiência de liquidez imediata atestou que a Prefeitura não possuía liquidez face aos compromisso de curto prazo, possuindo apenas R\$0,64 para cada R\$1,00 de compromisso.

Oportuno registrar que a falta de capacidade para solver as dívidas de curto prazo acarretou elevação da dívida de longo prazo, comprometendo a gestão orçamentária/financeira do Órgão, mesmo que a Origem tenha apresentado informações que demonstraram que os valores da dívida de longo prazo em 2020 era o mesmo de 2019, evidenciando grave violação aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

#### **PRECATÓRIOS (REINCIDÊNCIA)**

i. Embora requisitada à Origem, não foram encaminhados o demonstrativo das contas com valores depositados, alíquota ou certidão emitida pelo DEPRE atestando a suficiência dos depósitos, ainda que tal demanda por parte da Fiscalização tenha sido objeto de sucessivas reiteraões;

ii. O Balanço Patrimonial não registrou corretamente os precatórios;

iii. O Balanço Patrimonial não registrou as movimentações da conta especial destinada a evidenciar os depósitos ao TJSP;

iv. Face a não apresentação da documentação pertinente, não foi possível à Fiscalização verificar o atendimento aos parcelamentos celebrados com TJSP para quitação das insuficiências de 2018 e 2019;é

v. Face a não apresentação da documentação pertinente, não foi dado conhecimento a Fiscalização do novo parcelamento celebrado com o TJSP e mencionado no TC 22916.989.20 (Expediente do Judiciário), para parcelamento de insuficiências do exercício de 2020, razão pela qual também não foi possível verificar seu atendimento;

vi. Conforme informações encaminhadas, já em 2021, pela DEPRE a esta Corte de Contas (TC-007189.989.21), a Prefeitura Municipal não depositou corretamente os valores devidos em 2020 a título de precatórios, sendo identificada uma insuficiência de R\$ 2.014.762,22 (valor atualizado até 28.02.2021)

vii. Não houve pagamento de todos os requisitórios de baixa monta vencidos no exercício, havendo requisitórios de exercício anterior não integralmente pagos;

viii. O Balanço Patrimonial não registra corretamente os requisitórios de baixa monta;

ix. Não haverá, até 2024, a quitação do passivo de precatórios.

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

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

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

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

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

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

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

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

No que concerne a não disponibilização de documentos/informações a equipe fiscalizatória, importante registrar que esta postura, por si só, seria suficiente para o julgamento

irregular das contas, como disposto no art. 33, III, "a", da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Vejamos:

*Artigo 33 - As contas serão julgadas: (...)*

*III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

*a) omissão no dever de prestar contas; (...)*

Já no que tange a não quitação do passivo de precatório até 2024, resta inequívoca afronta ao disposto na EC nº 99/2017.

Mister reforçar que o insuficiente pagamento de precatórios judiciais é causa de emissão de parecer prévio desfavorável, de acordo com o manual editado por esta E. Corte de Contas<sup>8</sup>:

### **3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL**

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

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

#### **ENCARGOS (REINCIDÊNCIA)**

i. Não foram encaminhados os comprovantes de recolhimento das guias ou mesmo razão contábil, ainda que tal demanda por parte da Fiscalização tenha sido objeto de reiteração;

ii. Irregularidades nos repasses da Prefeitura Municipal ao RPPS, apuradas a partir do TC-4572.989.20, que abriga as Contas do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Taquaritinga (IPREMT) relativas ao exercício de 2020.

iii. Houve requisição à Origem de "Parcelamentos e reparcelamentos de débitos previdenciários, juntando cópia dos acordos e dos extratos de pagamentos, informando a quantidade de parcelas devidas e de parcelas pagas no exercício", todavia não foram encaminhados pela Prefeitura, ainda que tal demanda por parte da Fiscalização tenha sido objeto de sucessivas reiterações;

iv. Foram requisitadas à Origem informações sobre eventuais parcelamentos de FGTS/PASEP realizados no exercício (não houve parcelamentos de FGTS/PASEP em 2019), todavia não foram encaminhados pela Prefeitura, ainda que tal demanda por parte da Fiscalização tenha sido objeto de sucessivas reiterações;

v. Houve pagamentos realizados em atraso e não houve pagamento das parcelas de novembro e dezembro de 2020, tendo a Prefeitura descumprido o acordado.

No que concerne a não disponibilização de documentos/informações a equipe fiscalizatória, importante registrar, como já havia sido feito no item "PRECATÓRIOS" que esta postura, por si só, seria suficiente para o julgamento irregular das contas, como disposto no art. 33, III, "a", da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Quanto aos pagamentos realizados em atraso, os mesmos acarretam multas de mora, honorários advocatícios e juros de mora, o que significa dizer que tais acréscimos oneraram os cofres municipais quando do parcelamento de encargos previdenciários, resultando em patente prejuízo, seja à implementação de políticas públicas pelas administrações futuras, seja, em última instância, aos destinatários finais da gestão pública: os municípios/contribuintes, que, ainda que indiretamente, acabarão arcando com o pagamento

desses acréscimos financeiros decorrentes da desídia dos Administradores Públicos. Ademais, referida conduta pode ser enquadrada no art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Vejamos:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)*

No que tange às irregularidades nos repasses ao RPPS, oportuno igualmente registrar que a falta de repasses previdenciários também é causa de emissão de parecer prévio desfavorável, de acordo com o manual editado por esta E. Corte de Contas<sup>7</sup>:

### **3. AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL**

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

#### **4. Falta de repasse previdenciário: (...)**

### **RECURSOS HUMANOS (REINCIDÊNCIA)**

i. O gasto excessivo com pessoal no 2º quadrimestre não foi resolvido no prazo legal, eis que, no último quadrimestre do exercício, a despesa laboral do Executivo Municipal significou 57,02% da Receita Corrente Líquida;

ii. Conforme apontado nos relatórios das contas dos exercícios anteriores (2016, 2017, 2018 e 2019), o cargo de contador permaneceu vago;

iii. Assessores e Chefes nomeados para cargos que não possuem características de direção, chefia e assessoramento;

iv. Vários servidores com férias vencidas, sendo que alguns deles acumulavam até 16 períodos de férias pendentes,

v. Diversos pagamentos acima do teto municipal (remuneração do Chefe do Executivo);

vi. Diversos servidores realizaram horas extras que superam as 2 horas autorizadas em legislação. Como agravante, o fizeram de forma habitual;

vii. Existência de servidor com mais de 75 anos nomeado para o cargo de provimento em comissão.

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

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

*a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades*

*burocráticas, técnicas ou operacionais; [...]*

Oportuno destacar que tramita Ação Civil Pública (Processo nº 1000450-87.2015.8.26.0619), que versa sobre “violação aos princípios administrativos” e envolve cargos de provimento em comissão criados pela lei municipal nº 4.295/2015. A Fiscalização anotou que *“a referida Ação foi julgada procedente em meados de 2019, porém ainda não transitou em julgado, uma vez que a Prefeitura ingressou com recurso, o qual foi recebido com efeito suspensivo em 21.05.2020”* (evento 44.44, fls. 25/26).

Quanto aos pagamento acima do teto constitucional, observa-se inequívoca afronta ao art. 37, XI, da CF/88.

No que tange à existência de servidores com férias vencidas, nota-se infringência ao prescrito no art. 7º, XVII, da Constituição Republicana além dos artigos 129 e 134 da CLT.

Cabe destacar que o gozo de férias é direito constitucional conquistado pelo trabalhador, necessário ao seu refazimento físico e mental, além de que, sua não fruição pode gerar prejuízo ao erário municipal e repercutir negativamente no planejamento orçamentário. Ademais, a existência de servidores com mais de dois períodos de férias vencidas, acarreta prejuízos para a Administração Pública, porquanto além de descumprir a lei, pode demandar o pagamento de indenizações aos servidores que se sentirem lesados (evento 44.44, fl. 27).

Sobre o tema, cite-se voto da Exma. Conselheira Sra. Cristiana de Castro Moraes, em sessão da Colenda Primeira Câmara de 11/02/2020, para julgamento das contas anuais de 2018 da Câmara Municipal de Populina, tratadas no TC-5115.989.18-8<sup>9</sup>:

*“Nesse sentido, compete à Câmara Municipal avaliar a sua gestão de pessoal no que concerne à fruição do descanso anual de seus servidores, de modo a respeitar as disposições previstas na lei estatutária local, a fim de evitar o acúmulo de férias vencidas.”*

Já no que diz respeito às horas extras, além da falta de interesse público e habitualidade, tal conduta caracteriza desobediência do disposto no art. 22, parágrafo único, V, da CF/88.

Ademais, durante todo o exercício, foram pagos R\$4.532.269,26 (evento 44.44, fl. 28), pondo em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST<sup>10</sup>. A ausência de moderação na autorização de horas extras destoia dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, além de sinalizar falha de planejamento e distribuição de tarefas. Ademais, é prejudicial ao interesse público, pois combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado, o que denota que não se levou em consideração a jornada de trabalho efetivamente desenvolvida pelo servidor.

#### **ENSINO (APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL) (REINCIDÊNCIA)**

i. Embora regulamente empenhadas e liquidadas, ao observamos as despesas pagas verifica-se que a origem não deu cumprimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07 e art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda que considerados todos os Restos a Pagar pagos até 30.04.2021;

ii. Apropriação dos recursos financeiros do FUNDEB para, em desvio de finalidade, utilizá-los em outros setores da Prefeitura Municipal;

iii. FUNDEB aplicado no magistério de 54,36%, abaixo do limite mínimo de 60%.

Sublinha-se que, assim como o insuficiente pagamento de precatórios judiciais e a falta de repasses previdenciários, a não aplicação integral dos recursos do FUNDEB e a não aplicação integral dos mínimos constitucionais em educação são, da mesma forma, causas de emissão de parecer prévio desfavorável, de acordo com o manual editado por esta E. Corte de Contas<sup>7</sup>:

### 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); (...)

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

Derradeiramente, somam-se às anomalias preteritamente tratadas, contribuindo para o juízo desfavorável:

i. Diversas irregularidades identificadas em processos de aquisições de produtos/equipamentos;

ii. Não cumprimento do disposto na Lei da Transparência Fiscal e na Lei de Acesso à Informação;

iii. Falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp;

Vejamos excerto do Comunicado SDG nº 34/2009:

*"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos. As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados. (...)" (g.n)*

iv. Desatendimento às recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas.

Dessa forma, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

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

**2. Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – resultados insatisfatórios no IEG-M (**REINCIDÊNCIA**);

**3. Item B.1.1** – alterações orçamentárias equivalentes a 65,50% da despesa inicialmente fixada, revelando descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo em ofensa ao art. 167, VI e § 5º da Constituição Federal (**REINCIDÊNCIA**);

**4. Item B.1.1** – déficit orçamentário de 5,92% (**REINCIDÊNCIA**);

5. **Item B.1.2** – déficit financeiro de R\$28.309.829,33 (**REINCIDÊNCIA**);
6. **Item B.1.3** – insuficiência de liquidez imediata (**REINCIDÊNCIA**);
7. **Item B.1.4** – falta de fidedignidade nos registros, representando grave violação aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64) (**REINCIDÊNCIA**);
8. **Item B.1.5** – insuficiente depósito para pagamento de precatórios judiciais, descumprindo a sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017 (**REINCIDÊNCIA**);
9. **Itens B.1.6, B.1.6.1 e B.1.6.2** – falta de repasses ao RPPS e atrasos nos recolhimentos dos encargos sociais (INSS, RPPS e PASEP), acarretando despesas com multas e juros (**REINCIDÊNCIA**);
10. **Item B.1.8.1** – despesas com pessoal em inobservância às limitações contidas no artigo 22, parágrafo único, da LRF; e desrespeito às vedações legais dos incisos IV e V do art. 22 da LRF (**REINCIDÊNCIA**);
11. **Item B.1.9** – manutenção de cargos em comissão cujos requisitos de preenchimento não se coadunam com o desempenho de atividades de direção, chefia ou assessoramento (**REINCIDÊNCIA**);
12. **Item B.1.9.2** – vacância do cargo de contador no quadro de pessoal do Município (**REINCIDÊNCIA**);
13. **Item B.1.9.3** – acúmulo de férias vencidas e não gozadas pelos servidores (**REINCIDÊNCIA**);
14. **Item B.1.9.4** – servidores recebendo remuneração acima do teto municipal (**REINCIDÊNCIA**);
15. **Item B.1.9.5** – contratação de trabalho extraordinário de forma frequente durante todo o exercício analisado (**REINCIDÊNCIA**);
16. **Item B.1.9.6** – existência de servidor com mais de 75 anos de idade (**REINCIDÊNCIA**);
17. **Item B.1.11.1.1** – descumprimento do art. 42 da LRF;
18. **Item B.1.11.2.3** – criação de benefícios fiscais sem vinculação com o enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus;
19. **Item B.3.2** – existência de obras paralisadas anteriores à LOA/2020. Mesmo diante do preconizado pelo art. 45 da LRF, houve a previsão de execução de novas obras (**REINCIDÊNCIA**);
20. **Item C.1** – não cumprimento do disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07 e art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda que considerados todos os Restos a Pagar pagos até 30.04.2021 e apropriação dos recursos financeiros do FUNDEB para, em desvio de finalidade, utilizá-los em outros setores da Prefeitura Municipal (**REINCIDÊNCIA**);
21. **Item D.1.1.5.1** – diversas irregularidades identificadas em processos de aquisições de produtos/equipamentos (**REINCIDÊNCIA**);
22. **Itens G.1.1 e G.1.1.1** – não cumprimento do disposto na Lei da Transparência Fiscal e na Lei de Acesso à Informação (**REINCIDÊNCIA**);

**23. Item G.2** - falta de fidedignidade das informações constantes do Sistema AUDESP em comparação aos demonstrativos apresentados pela Origem;

**24. Item H.3** – desatendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas.

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

**1. Itens B.1.1.2.2, B.1.1.2.3, B.1.1.2.4 e D.1.1.2** – aprimore os controles dos gastos e a transparência das ações voltadas ao combate à Covid-19, bem como estimule a participação do Conselho Municipal de Saúde na equipe multidisciplinar ou comitê de crise;

**2. Item C.3.1** – corrija as falhas identificadas nas Unidades de Ensino que demandam providências por parte da Administração;

**3. Item D.3.1** – corrija as falhas identificadas nas Unidades de Ensino que demandam providências por parte da Administração;

**4. Item H.1** – promova as melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/93.

Quanto aos apontamentos dos itens **B.1.8.1, B.1.9, B.1.9.3, B.1.9.4, B.1.9.5 e B.1.9.6**, este *Parquet* propõe o **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado** para ciência, acompanhamento e eventuais medidas de sua alçada.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, I, da Lei Complementar nº 1.110/10, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

É o parecer.

São Paulo, 24 de junho de 2022.

**RENATA CONSTANTE CESTARI**

**PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

/43/56

1 O item C.1 do relatório aponta que, apesar dos empenhamentos e liquidações induzam a uma incorreta conclusão pela aplicação integral dos recursos do FUNDEB, estes foram destinados a cobrir insuficiências de outros setores da Prefeitura Municipal, de tal sorte que mesmo considerando todos os Restos a Pagar pagos até 30.04.2021, ainda assim não haveria atingimento dos mínimos legais.

2 Não houve parcela diferida.

**3** Fonte: Portal do Controle Externo TCESP

**4** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tTzgZ7ruBcQ>

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

**6** COMUNICADO SDG nº 29/2010

**7**

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

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

**9** Decisão com Trânsito em Julgado em 20/05/2020.

**10** SÚMULA Nº 291 - HORAS EXTRAS

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.

Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 ((nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-XUZP-6H7S-5NL7-3UPE