



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria de Contas

TC-4546.989.18
Fl. 1

Processo nº:	TC-4546.989.18
Prefeitura Municipal:	Monte Mor
Prefeito (a):	Thiago Giatti Assis
População estimada (01.07.2018):	58.765
Exercício:	2018
Matéria:	Contas anuais

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

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-3,76%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,90%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Desfavorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Não
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Não
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	49,74%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,98%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	78,03%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	26,21%

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 47.1 (1º Quadrimestre) e do evento 83.1 (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.



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

Acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnica, por suas áreas Econômica (evento 175.1), Jurídica (evento 175.2) e Chefia (evento 175.3), o *Parquet* de Contas considera que os demonstrativos não se encontram em boa ordem.

Nos presentes autos, o detalhado trabalho produzido pela Fiscalização expôs uma série de ilicitudes e irregularidades que, justamente porque devem ser valoradas em seu conjunto, afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Do ponto de vista do **planejamento**, observam-se falhas como a previsão de abertura de créditos adicionais por meio de decreto e o elevado volume de alterações orçamentárias (de 37,26% da despesa inicialmente fixada), muito acima do percentual de 20% autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (evento 133.1, fls. 05/07).

Nesse horizonte, dada a implicação danosa do descaso municipal no eixo do planejamento, deve o Executivo empreender esforços na correção das lacunas apuradas no âmbito do IEGM/TCESP (i-Planejamento) (evento 133.1, fls. 05/06), tendo em vista o insuficiente desempenho do indicador (“C” – baixo nível de adequação).

No tocante aos **resultados econômico-financeiros** apurados no período, observa-se evidente transgressão ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal previsto pela LRF (art. 1º, §1º, LRF). Isso porque, a despeito dos dez alertas emitidos por este Tribunal sobre o descompasso entre receitas e despesas (evento 133.1, fl. 09), não foram adotadas as medidas de austeridade necessárias para evitar o desequilíbrio nas contas públicas, notadamente a contenção do gasto não obrigatório e adiável, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 9º, *caput*, da LRF).

Desta feita, no encerramento do exercício de 2018, foi registrado novo déficit orçamentário (de 3,76% da arrecadação), que contribuiu para a apuração de reincidente déficit financeiro (superior a R\$ 33 milhões)¹; e resultado econômico negativo (-R\$ 8.902.262,45), que implicou retração em 17,80% do saldo patrimonial (evento 133.1, fls. 07/09).

¹ Conforme ajustes realizados pela Fiscalização e ratificados pela Assessoria Técnica.



No que tange à dívida municipal, observa-se falta de disponibilidade para o pagamento das obrigações de curto prazo, ante um índice de liquidez imediata de apenas 0,57 (nesses termos, a Prefeitura dispõe de R\$ 0,57 para cada R\$ 1,00 de dívida), bem como incremento de 59,56% da dívida de longo prazo (evento 133.1, fl. 10), em prejuízo dos futuros planos orçamentários locais.

A instrução também apontou o insuficiente pagamento de **precatórios** (evento 133.1, fls. 13/14), tendo havido, inclusive, sequestro de R\$ 1.838.309,76 para saldar a dívida.

A falha afronta a norma prevista na Emenda Constitucional nº 99/2017², no art. 17 da Lei nº 10.259/2001³, bem como o 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 4.320/1964), evidenciando uma gestão irresponsável, na medida em que os recursos públicos não foram direcionados adequadamente ao pagamento de obrigação não discricionária, o que enseja a reprovação dos demonstrativos.

É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, tal como firmado no bojo dos processos: TC-0257/026/14⁴, TC-2267/026/15⁵, TC-0354/026/14⁶ e TC-0570/026/14⁷, dentre outros. O Manual “*Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*”⁸ também lista o “*Insuficiente pagamento de precatórios judiciais*” como um dos onze principais motivos de recusa das contas do Prefeito.

² Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

³ Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

⁴ Parecer Publicado no Diário Oficial em 26/11/2016.

⁵ Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/11/2017.

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

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

[...]

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

⁸ Disponível em:

https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf



Ademais, apontou a Fiscalização que o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais, contrariando os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei 4.320/1964), sendo que a meta de quitação das pendências judiciais encontra-se comprometida (evento 133.1, fls. 13/14).

Adicionalmente, soma-se às razões da rejeição desses demonstrativos a **inadimplência previdenciária**. Conforme apurado pela instrução, não houve recolhimento da parte patronal dos encargos devidos ao RPPS (evento 133.1, fls. 14/15).

Garantido o contraditório e a ampla defesa, a Origem menciona a aprovação - por parte da Câmara Municipal - de parcelamento da dívida das contribuições referentes aos meses de janeiro a dezembro de 2018 (evento 166.1, fl. 20). O expediente, no entanto, não socorre ao Interessado. Acerca da matéria, deve-se ponderar que o Poder Executivo prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto de Previdência (art. 201, CF/1988) ao não recolher tempestivamente os encargos devidos, pondo em risco o pagamento dos benefícios sociais constitucionalmente garantidos aos segurados.

Já o posterior parcelamento, ainda que indispensável para eliminar a obrigação pendente e reorganizar as finanças, revela-se danoso à esfera pública, uma vez que onera indevidamente o erário pela incidência de juros e multas, bem como interfere na próxima gestão, em face da sobrecarga financeira. A inadimplência, aliás, distorce os resultados contábeis e enfraquece a transparência pública, prejudicando o controle social dos gastos governamentais.

Cumpre salientar que, nas contas em apreço, a omissão frente ao dever de recolher tempestivamente os encargos sociais reveste-se de consequências especialmente gravosas ao ente, vez que o Município não possui Certificado de Regularidade Previdenciária o que importa dizer que se encontra sob as vedações do art. 7º, da Lei nº 9.717/1998⁹, incluindo a suspensão de transferências voluntárias da União (evento 133.1, fl. 15).

⁹ Lei nº 9.717/98, Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.



O expediente, ademais, vai de encontro aos princípios administrativos da anualidade (art. 165, III e §2º c.c. art. 167, I, ambos da CF/1988 e arts. 2º e 34 da Lei n.º 4.320/1964), da competência (art. 35, II, da Lei n.º 4.320/1964) e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º da LRF).

Há, nesse sentido, precedentes desta Casa concluindo pela rejeição de demonstrativos de Prefeituras que não recolhem adequadamente os encargos sociais, ainda que efetuem posterior parcelamento¹⁰, conforme posicionamento que restou acolhido, dentre outros, nos TCs 4091.989.16, 4029.989.16 e 3905.989.16.

Contribui, ainda, à rejeição dos demonstrativos as falhas apuradas no campo dos **recursos humanos**, eis que identificadas nomeações de servidores para cargos comissionados cujas atribuições não se amoldam às restritas e taxativas hipóteses constitucionais (art. 37, inc. V, CF/1988), bem como não atendem às orientações da Corte de Contas (Comunicado SDG n.º 32/2015) (evento 133.1, fl. 21).

O desacerto retro reforça temerário descontrole municipal na gestão dos recursos humanos, sinalizando desperdício de recursos públicos, situação especialmente preocupante diante da relevante soma direcionada ao setor de pessoal, que compromete aproximadamente 50% da receita corrente líquida anual local (evento 133.1, fl. 16).

Ademais, convém salientar que a função de Tesoureiro, conforme revela a instrução, vem sendo executada por servidor comissionado em desrespeito ao disposto no art. 37, inc. II, da CF/1988 (evento 133.1, fl. 27).

A atividade de tesouraria encontra-se entre aquelas consideradas mínimas e imprescindíveis à Administração, configurando seu próprio núcleo e, portanto, indelegáveis.

Tal ofício não se coaduna com a ocupação em caráter transitório, sujeitas às trocas momentâneas das autoridades nomeantes, uma vez que vinculadas à Administração enquanto Estado, e não enquanto Governo.

¹⁰ Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos” (disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf - fl. 30):

“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 n.º. 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.” (g.n.)



Nesse viés, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo considera inconstitucionais leis municipais criadoras de cargo em comissão de Tesoureiro:

“[...] as funções elencadas retratam apenas funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais, que não exigem especial relação de confiança e devem ser preenchidas por servidores públicos investidos em cargo de provimento efetivo.

[...]

*Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "b" e "c" do inciso II, do art. 18, do "caput" do artigo 24, e do artigo 25, todos da Lei nº 887, de 05 de janeiro de 2000 e das expressões: Assistente Pedagógico e Gestor de Escola, constantes do Anexo I da Lei nº 169, de 07 de fevereiro de 2003, das expressões Chefe de Seção Cat. I, Chefe de Seção Cat. II, e respectivas atribuições constantes do Anexo II da Lei nº 764, de 30 de dezembro de 1998, das expressões **Tesoureiro**, Contador e Procurador, e respectivas atribuições do Anexo da Lei nº 885, de 05 de janeiro de 2000, das expressões Assistentes de Secretário I e Assistentes de Secretário II, e respectivas atribuições, constantes do Anexo II da Lei nº 204, de 16 de julho de 2003, todos do Município de Ilhabela, comunicando-se esta decisão, por ofício, ao Sr. Presidente da Câmara Municipal daquela cidade.”*

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2132542-60.2014.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 19.11.2014, v.u., g.n.)

Sobredita decisão reforça o caráter de perpetuidade da função em apreço, razão pela qual não pode ser exercida por comissionados.

Adicionalmente, a Fiscalização anotou reincidente **quebra na ordem cronológica de pagamentos**, uma vez que o apontamento já foi objeto de recomendações e advertências na apreciação das contas de 2015¹¹ e 2016¹².

Com previsão expressa no art. 5º da Lei nº 8.666/1993, a imposição da observância da ordem cronológica dos pagamentos busca evitar que a Administração beneficie indevidamente determinados credores, escolhendo quais deles receberão com prioridade. Assim, o *caput* do precitado artigo impõe que, no pagamento das obrigações estatais, seja respeitada “a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades”.

Destarte, fica evidente o caráter imperativo da observância da ordem cronológica de pagamentos, sendo que o seu desrespeito deve ser severamente repreendido, sob pena de se autorizar a criação de verdadeira categoria de credores privilegiados do Estado.

Somam-se ao rol dos itens determinantes à rejeição destes demonstrativos importantes lacunas no eixo do **Ensino**, notadamente a ineficiente gestão do setor, revelada pelo i-Educ (no âmbito do IEGM/TCESP).

¹¹ TC-2206/026/15, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/04/2018.

¹² TC-4311.989.16, Decisão Publicada no Diário Oficial em 06/12/2018.



Assim, sob a perspectiva dos gastos vinculados e o respectivo retorno qualitativo, embora a Fiscalização ateste o cumprimento formal do piso previsto no art. 212 da CF/1988, bem como do estabelecido no art. 21, da Lei nº 11.494/2007 (evento 133.1, fl. 33), há desacertos que prejudicam o avanço sistêmico no padrão de qualidade do ensino, bem como denotam insuficiente cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, notadamente no que se refere à universalização do atendimento escolar e à melhoria da qualidade da educação (Lei nº 13.005/2014, art. 2º, inc. II e IV)¹³.

Nesse horizonte, a instrução apurou, em 2018, déficit de 471 vagas nas creches (crianças de 0 a 3 anos) da rede municipal (evento 133.1, fl. 34). A Origem, conforme declaração carreada aos autos, alega que as obras de construção de uma nova creche serão retomadas e que já iniciou os estudos para a construção de outra unidade (evento 166.1, fl. 29). Sobredita afirmação, entretanto, não afasta o desacerto.

Reforçando o entendimento da E. Corte de Contas, destaca-se 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 9.394/1996):

CF/88, 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.

CF/88, 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.

CF/88, Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

¹³ Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - **universalização do atendimento escolar;**

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - **melhoria da qualidade da educação;**

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.



§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Cumpre mencionar jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal que fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988:

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 consequência, 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, 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)

A situação, em verdade, demonstra que, apesar de comprometer relevante parcela das receitas municipais ao ensino (25,98% da receita resultante de impostos foram empenhados na sua manutenção e desenvolvimento – art. 212 da CF/1988 – evento 133.1, fl. 33), esses recursos não estão sendo utilizados de forma eficiente (art. 37, caput, e art. 74, inc. II, ambos da CF/1988), porquanto não atendem as demandas da população local, na contramão da almejada qualidade dos gastos municipais.

E não é só isso. Além do inescusável déficit de vagas, o i-Educ refletiu a ausência de estrutura adequada nas escolas, diante de deficiências como: *i)* carência de programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2018¹⁴; *ii)* baixo percentual de alunos da pré-escola e dos Anos Iniciais (menos de 25%) que concluíram o ano letivo em período

¹⁴ Referência: meta 6 do Plano Nacional de Educação –PNE (questão nº 05 do I-Educ).



integral¹⁵; *iii*) existência de turmas nos anos iniciais do ensino Fundamental com mais de 24 alunos¹⁶; *iv*) não disponibilização da área ideal de 1,875 metros quadrados por aluno na sala de aula em uma parcela considerável das turmas, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação¹⁷; *v*) inexistência, no planejamento escolar, de ações governamentais para enfrentamento ao bullying; *vi*) estabelecimentos de ensino da rede pública municipal sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)¹⁸; *vii*) ausência de formação específica de nível superior de parte dos professores que lecionam na educação básica; *viii*) realização de despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional, ou seja, em áreas que não são de sua atuação prioritária; *xi*) não entrega do kit e do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2018, lacunas na contramão das metas do PNE e dos termos da legislação afeta à matéria (evento 133.1, fls. 37/40).

Nesse contexto, resta evidente a impossibilidade de o órgão de controle externo legitimar tal realidade operacional, ineficiente e precária, que inclusive se revela reincidente (TC-6789.989.16, contas de 2017, Parecer Publicado no Diário Oficial em 16/10/2019), uma vez que também incumbido da fiscalização operacional da administração pública (art. 70, caput). Há, inclusive, entendimento expresso da egrégia Corte de Contas nesse sentido (TC-4041.989.16 e TC-4295.989.16)¹⁹.

¹⁵ Referência: meta 6 do Plano Nacional de Educação –PNE (questão nº 41 do I-Educ).

¹⁶ Referência: meta 6 do Plano Nacional de Educação –PNE (questão nº 27 do I-Educ).

¹⁷ Referência: meta 6 do Plano Nacional de Educação –PNE (questão nº 28 do I-Educ)

¹⁸ Conforme recomenda o Decreto nº 56.819/2011, vigente em 2018, e estabelecem a Lei nº 6.437/77 e a meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU (questão nº 25 do I-Educ).

¹⁹ “O Executivo Municipal aplicou na educação básica, o percentual de 30,19%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 99,85% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou-se 100% do FUNDEB recebido no exercício, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Porém a Fiscalização constatou elevado déficit de vagas na rede Municipal de Ensino, correspondente a 84,37% das vagas disponíveis na Rede Municipal.

[...]

A soma das falhas acima descritas está refletindo diretamente nos índices na avaliação e qualidade do ensino oferecido à população e, assim, também comprometem as presentes contas, especialmente por se tratar de falhas reincidentes que já foram objeto de críticas e recomendações deste Tribunal por ocasião da análise das Contas de 2013 (TC-2037/026/13) e de 2015 (TC2602/026/15).” (TCE/SP, Segunda Câmara, eTC-004041/989/16-1, contas de 2016 da Prefeitura de Queluz, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Parecer Publicado no Diário Oficial em 16/06/2018, v.u., g.n.)

“Ademais, corroboram na prolação de juízo desfavorável à matéria a demanda por vagas nas creches (350 crianças – 10,15% das matrículas disponíveis na Rede Municipal) e os resultados insatisfatórios obtidos pelo ensino municipal, tanto no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) quanto no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O Município recebeu conceito “C+ - Em fase de adequação” no índice i-EDUC do IEGM. [...]

Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do PREFEITO DE IGUAPE, relativas ao exercício de 2016, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do



Reforça-se que o gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, eis que os recursos a ela direcionados detêm a importante função de garantir propósitos de relevo, tais como o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/1988).

Nesse horizonte, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212, da CF/1988, quanto no art. 21, da Lei nº 11.494/2007. A ele é imposto, do mesmo modo, o dever de garantir **padrão de qualidade** do serviço público de educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII - garantia de **padrão de qualidade**

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

[...] (g.n.)

Mister salientar que a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), igualmente, reforça a garantia do padrão de qualidade como dever do Estado:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - garantia de **padrão de qualidade**;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX - **padrões mínimos de qualidade** de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (g.n.)

Ao sentir do Ministério Público de Contas, tais máculas devem servir de questionamento estrutural sobre o formal cumprimento do piso a que se refere o art. 212 da Constituição, porque não foi cumprido o dever de gasto mínimo material em educação.

Não basta aplicar formalmente os escassos recursos municipais à educação, se, ao final do exercício, não se verifica a qualidade e a efetividade dos gastos empreendidos.

Regimento Interno.” (TCE/SP, Primeira Câmara, eTC-004295/989/16, contas de 2016 da Prefeitura de Iguape, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 01/09/2018, v.u., g.n.)



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

1. **Itens A.2 e B.1.1** – deficiências no eixo do Planejamento municipal, reveladas pelo índice “C” (baixo nível de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP; elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 37,26% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
2. **Item B.1.1** – apuração de novo déficit orçamentário, equivalente a 3,76% da arrecadação, sem lastro em superávit financeiro do exercício anterior, contribuindo para a manutenção do déficit financeiro;
3. **Item B.1.1** – ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo após dez alertas emitidos pela e. Corte (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei nº 10.028/2000);
4. **Item B.1.2** – reincidente déficit financeiro, perfazendo o total de R\$ 33.019.495,56 no exercício em exame, o que corresponde a um incremento de 26,79% frente a 2017;
5. **Item B.1.2** – resultado econômico negativo (R\$ 8.902.262,45), causando diminuição de 17,80% no saldo patrimonial;
6. **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,57), revelando fragilidade da Prefeitura para arcar com os compromissos de curto prazo;
7. **Item B.1.4** - expansão de 59,56% no saldo da dívida de longo prazo;
8. **Item B.1.5** - insuficiente pagamento de precatórios, descumprindo a sistemática estabelecida pela EC nº 99/2017;
9. **Item B.1.6** – não houve recolhimento da parte patronal dos encargos do RPPS;
10. **Item B.1.6** - ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária, submetendo o ente às vedações do art. 7º, da Lei nº 9.717/1998;
11. **Item B.1.9.1 e B.3.3** – servidores comissionados cujas atribuições não se revestem das características de direção, chefia e assessoramento, em ofensa ao disposto no art. 37, V, da CF/1988; maioria dos servidores comissionados não possui nível universitário, na contramão do que dispõe o comunicado SDG nº 32/2015; cargo de Tesoureiro executado por comissionado;
12. **Item B.3.2** – quebra na ordem cronológica de pagamentos, em afronta ao art. 5º da Lei nº 8.666/93; e
13. **Itens C.1.1, C.2.1, C.2.2, C.2.3, C.2.4, C.2.5, C.2.7, C.3 e C.4** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, notadamente ante i) o déficit de vagas na rede pública municipal de ensino (art. 208, IV, da CF/88); e ii) a série de lacunas operacionais listadas no âmbito do IEGM/TCESP.

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

1. **Item A.1.1** – elimine as falhas verificadas no Controle Interno municipal e estabeleça providências para solucionar os apontamentos dos relatórios emitidos pelo Sistema;
2. **Item B.1.5** – garanta a adequada contabilização do saldo de precatórios a pagar no Balanço Patrimonial, em atendimento aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964);



3. **Itens B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – regularize as falhas apuradas no âmbito do IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) concernentes aos indicadores temáticos i-Fiscal (gestão fiscal), i-Saúde (saúde), i-Amb (meio ambiente), i-Cidade (gestão de proteção à cidade) e i-GOV TI (Tecnologia da Informação);
4. **Item B.3.1** - observe o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 93/16, no tocante à desvinculação da contribuição de iluminação pública;
5. **Item B.3.4** – aprimore seu sistema de controle da Dívida Ativa em respeito aos Princípios da Evidenciação Contábil e da Transparência Fiscal;
6. **Item B.3.5** – adote as medidas de sua competência para garantir a continuidade das obras paralisadas;
7. **Item B.3.5.1** – solucione as irregularidades verificadas pela fiscalização ordenada em uma unidade de saúde;
8. **Item C.5** - acompanhe e fiscalize a execução do Contrato nº 237/2018, de fornecimento parcelado de panificação, devido à má qualidade dos produtos fornecidos; informe o Contrato supracitado no Portal de seletividade;
9. **Item G.1.1** - divulgue na página eletrônica da Prefeitura, de forma atualizada, todos os demonstrativos relacionados no caput do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do TCE, RGF e RREO); divulgue de forma detalhada informações a respeito dos repasses ao Terceiro Setor;
10. **Item B.1.9 e G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009; e
11. **Item H.2** – encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE nº 02/2016.

Ainda, tendo em vista que, mesmo alertada por este E. Tribunal, a Administração deixou de realizar limitação de empenho e movimentação financeira (evento 133.1, fl. 09), o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 5º, §2º, da Lei nº 10.028/00²⁰, que confere ao Tribunal de Contas o processamento e julgamento da infração ali prevista, pugna pela responsabilização pessoal do gestor, nos termos do art. 5º, §1º, do citado diploma legal, com **multa de 30% dos vencimentos anuais do agente**, por estar caracterizada infração administrativa contra as leis de finanças públicas²¹.

²⁰ “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.” (g.n.).

²¹ Nesse sentido, cumpre destacar a Decisão proferida pela Segunda Câmara, em Sessão de 13/11/2018, que acolheu a proposta ministerial de aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais ao responsável pelas contas de 2016 da Prefeitura de Cubatão (TC-4386.989.16): “Com base no artigo art. 5º, III, da Lei 10.028/00, proponho aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais percebidos em 2016 pelos Ordenadores de



Quanto aos apontamentos constantes do tópico B.1.9.1 (cargos em comissão – evento 133.1, fl. 17), entende-se que justificam a **expedição de ofício ao Ministério Público Estadual**, com vistas a eventual ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de normas do Município de Monte Mor (em especial, Lei nº 1.535/2011) que tenham instituído cargos em comissão que não se enquadram no permissivo previsto no art. 37, inc. V, da CF/1988.

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

São Paulo, 6 de janeiro de 2020.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/053/S

Despesa, a Srª Márcia Rosa de Mendonça Silva e o Sr. Aguinaldo Alves de Araújo, sendo o pagamento da multa responsabilidade pessoal de cada um, conforme preceituado na parte final do § 1º.”