



Processo nº: TC-4041/989/16
Prefeitura Municipal: QUELUZ
Prefeito(a): Ana Bela Costa Torino
População estimada: 12.777
Exercício: 2016
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 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

Verificando o processo e seus anexos, observa-se que a abordagem já empreendida pelos órgãos de instrução pode ser considerada apta para o exame da matéria, com a emissão do Parecer Prévio por este Tribunal de Contas.

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

SÍNTESE DO APURADO

ITENS	
Resultado da execução orçamentária	7,80%
Percentual de investimentos	1,71%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	62,06%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	30,19%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	99,85%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	100%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
Percentual aplicado na Saúde	19,96%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	Sim
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	Sim
Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Não



Em preliminar, insta salientar que o e. Relator destas contas, com fulcro no art. 30 da LCE 709/93, notificou (evento 40.1, DOE de 23/08/17) a responsável pela Prefeitura Municipal de Araçatuba, ANA BELA COSTA TORINO, para que tomasse conhecimento do Relatório da Fiscalização e apresentasse as justificativas que entendesse cabíveis. Todavia, o prazo concedido para juntada de alegações transcorreu *in albis* (evento 42.0).

Assim, observada a adequação da instrução processual, como respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, 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 (eventos 55.1, 55.2, 55.3 e 55.4), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

As falhas centrais cometidas pela gestão de 2016, determinantes ao parecer prévio desfavorável, dizem respeito aos gastos com pessoal (evento 34.75, fls. 14/15 e fls. 43/48) e ao reincidente desrespeito às determinações deste E. Tribunal de Contas quanto ao retorno qualitativo dos gastos em Educação (evento 34.75, fls. 18/21).

Inicialmente, observa-se que a Prefeitura desconsiderou série de regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne aos **gastos com pessoal**, excedendo o limite de despesas a esse título em todos os quadrimestres do ano (evento 34.75, fl. 14), em afronta ao art. 20, III, “b”, da LRF, bem como efetuando dispêndios em inobservância às vedações do parágrafo único, art. 22, da sobredita norma.

Saliente-se que o desacerto está previsto no Manual “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*” como determinante ao juízo desfavorável à gestão, no mesmo sentido da pacífica jurisprudência desta E. Corte de Contas, firmada em julgados prévios (TC-2435/026/15, TC-0571/026/14, TC-1888/026/12).

Agrava a situação da municipalidade o fato de ser reincidente em tal irregularidade, sinalizando certa inércia do Poder Executivo Municipal no sentido de promover a adequação de seus gastos, bem como descaso com o trabalho do órgão de controle externo, haja vista os três alertas emitidos, ao longo do exercício ora em análise, com base no art. 59, §1º, II, da LRF (evento 34.75, fl. 15):



Exercício	2013	2014	2015	2016		
	TC-2037/026/13	TC-0510/026/14	TC-2602/026/15	(evento 34.75, fls. 14/15)		
Quadrimestre	3º	3º	3º	1º	2º	3º
% da RCL	54,16	55,97	63,17	62,46	59,28	62,06

Parecer Prévio das Contas de 2013 - Prefeitura Municipal de Queluz - TC-2037/026/13¹:
“2.12.1. Inicialmente, merece destaque o desatendimento do limite fixado no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os gastos com pessoal representaram 54,16% da Receita Corrente Líquida.

Com efeito, os cálculos da Assessoria Técnica especializada, mesmo após a exclusão dos repasses financeiros efetuados à Santa Casa de Misericórdia de Queluz que haviam sido incluídos pela Fiscalização nos cálculos, demonstram que o limite máximo de 54% foi superado.

Além disso, conforme anotado pela Assessoria Técnica e SDG, ao invés da recondução dos gastos, houve aumento das despesas com pessoal nos 3 (três) quadrimestres de 2014, que atingiram 54,01%, 55,79% e 55,96%, respectivamente.”

Parecer Prévio das Contas de 2014 - Prefeitura Municipal de Queluz - TC-0510/026/14²:

“Assim, ainda que excluído o montante relativo aos repasses financeiros efetuados à Santa Casa de Misericórdia de Queluz (R\$ 4.380.033,58), constata-se que os gastos com pessoal do período alcançaram 55,97% da Receita Corrente Líquida, superando, portanto, o limite (54%) definido pelo mencionado dispositivo da Lei Fiscal.

[...]

Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de parecer desfavorável às contas do PREFEITO DE QUELUZ, relativas ao exercício de 2.014.”

Parecer Prévio das Contas de 2015 - Prefeitura Municipal de Queluz TC-2602/026/15³:

“Em relação às “Despesas com Pessoal”, a Fiscalização apurou que atingiram 63,17% após diversos ajustes, percentual este ratificado pelo Setor de Cálculos da ATJ.

No entanto, verifico que não houve a recondução prevista no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo a despesa com pessoal se mantido acima do limite máximo de 54% em todos os quadrimestres dos exercícios de 2015 e 2016 {(62,43%, 59,18% e 61,86%, respectivamente (fls. 179/180 e 1250 do Anexo VII)}.

Além disso, ocorreram diversas irregularidades no quadro de pessoal, tais como: aumento de 14,58% dos gastos com horas extras em relação ao exercício anterior; nomeações de servidores efetivos e comissionados; pagamentos indevidos de adicionais de insalubridade e periculosidade a diversos funcionários, e servidores cedidos a outros órgãos, mesmo o Município estando sujeito às vedações impostas nos incisos I a V do artigo 22 da referida lei.

Conforme farta jurisprudência desta E. Corte, trata-se de falha grave e suficiente para a reprovação das contas.”

Não houve, ademais, a recondução prevista na LRF (art. 23), considerando que desde dezembro de 2013 as despesas estiveram acima do limite legal e assim se mantiveram até o 3º quadrimestre de 2016 (evento 34.75, fls. 14/15).

¹ Parecer Publicado no Diário Oficial em 08/10/2015. Entendimento confirmado em fase de Reexame, conforme Decisão com Trânsito em Julgado em 30/06/2016.

² Parecer Publicado no Diário Oficial em 18/05/2016. Entendimento confirmado em fase de Reexame, conforme Decisão com Trânsito em Julgado em 11/05/2017.

³ Parecer Publicado no Diário Oficial em 18/07/2017.



A gravidade de tal impropriedade pode ser verificada nas sanções legais impostas tanto ao Ente quanto ao gestor que incorre no desacerto. Enquanto perdurar o excesso, **ao Ente é vedado:** (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).

Para o gestor, conforme art. 5º, IV, da Lei 10.028/00⁴, a não recondução constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punível com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa (§1º do citado artigo).

Ademais, mesmo legalmente proibida, por enquadrar-se na situação do art. 22, parágrafo único, da LRF, a Prefeitura expandiu seu quadro de pessoal, efetuando 10 nomeações de servidores para cargos em comissão (evento 34.75, fl. 43), e outros provimentos para cargo efetivo de controlador interno e assistente social (evento 34.75, fl. 15), bem como promoveu pagamento de horas extras a diversos profissionais (evento 34.75, fl. 15) e efetuou pagamento de gratificação (de 25% sobre o salário mínimo) a servidores cedidos ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (evento 34.75, fl. 44). **Cabe aqui ressaltar que a ordenação de despesa não autorizada configura, em tese, crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D)⁵.**

Passando para a análise dos gastos vinculados, a **Educação** é outro item que deve ser somado às razões do parecer prévio desfavorável, eis que, embora tenha ocorrido o respeito à aplicação mínima constitucionalmente obrigatória (de 30,19%, cumprindo o art. 212 da CF – evento 34.75, fls. 16/17), o retorno qualitativo de tais gastos revela não haver esforços suficientes no sentido do efetivo atendimento às demandas sociais.

⁴ Lei 10.028/00, art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
(...)

IV- deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§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.

⁵ CAPÍTULO IV - DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Ordenação de despesa não autorizada (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Penal – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



Nessa senda, destaca-se que, ao menos desde o exercício de 2013, a municipalidade vem superando a aplicação mínima de 25% da receita de impostos na Educação:

Investimentos em Educação - (Recursos próprios – art. 212, CF/88)			
2013 (TC-2037/026/13)	2014 (TC-0510/026/14)	2015 (TC-2602/026/15)	2016 (evento 34.75, fls. 16/17)
27,02%	28,62%	30,78%	30,19%

Ocorre que, ao mesmo tempo, verifica-se o não atingimento das metas do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), conforme dados divulgados no site do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)⁶. No caso específico da avaliação da 8ª série/9º ano, mais do que não atingir as metas, nota-se que os resultados vêm piorando desde 2013:

Resultados do Ideb			
Etapa do ensino	Ano	Ideb Observado	Metas Projetadas
4ª série / 5º ano	2007	4.4	4.5
	2009	4.6	4.9
	2011	5.2	5.3
	2013	5.3	5.5
	2015	5.3	5.8
8ª série / 9º ano	2009	4.1	4.7
	2011	4.3	4.9
	2013	4.1	5.3
	2015	3.8	5.7

Impende consignar que, apesar da piora do indicador, o Município vem promovendo gasto anual por aluno cada vez maior: de R\$10.782,62, em 2015, para R\$11.032,20, em 2016⁷, o que reclama profunda reavaliação das políticas públicas do ensino.

O resultado do i-Educ⁸ (Índice Municipal da Educação) contribui para confirmar o desajuste na condução das referidas políticas, eis que, para o exercício de 2016, o Município obteve nota “B”. Significa dizer que, mesmo direcionando recursos em patamar superior ao mínimo exigido pela CF/88, há demandas que ainda não foram atendidas, havendo, portanto, bastante espaço para melhorias.

⁶ Consulta realizada em 15/03/2018 em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

⁷ De acordo com dados 2016 - SMART UR-14.

⁸ i-Educ/TCESP - O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.



Tais aspectos acerca da educação municipal já foram objeto de críticas e recomendações desta Casa por ocasião da análise das Contas de 2013 (TC-2037/026/13) e de 2015 (TC-2602/026/15)⁹, sinalizando, novamente, inércia do gestor municipal com um dos direitos sociais mais sensíveis, ante exigência constitucional de atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil¹⁰:

“2.13. Finalmente, dirigindo a atenção para as políticas da Administração na área educacional, segundo último estudo realizado pelo IDEB (2013), a nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais e finais do ensino básico da Rede Municipal de Ensino (5,3 e 4,1, respectivamente) não atingiram as metas projetadas para o período (5,5 e 4,9), além de apresentar ligeira involução em relação à pontuação de 2011 (5,2 e 4,3).

Demais disso, o índice atingido no IDEB pela Origem em relação aos anos finais do ensino básico (4,1) ficou acima somente da nota da Rede Municipal Brasil (3,8) e aquém das notas da Rede Privada Brasil (5,9), do Estado de São Paulo (4,4) e da Rede Estadual do Município (4,5).

Tais ocorrências revelam deficiência no sistema de ensino da rede municipal e demandam a intervenção imediata do poder Executivo nas políticas públicas voltadas ao planejamento do setor educacional, com vistas à obtenção de melhores notas para os alunos dos anos iniciais e finais do ensino básico nos próximos estudos do INEP, de modo a alcançar as metas estabelecidas e garantir educação de qualidade aos alunos.” (TC-2037/026/13) (g.n.)

O relatório da Fiscalização trouxe, ademais, outra série de falhas que deve ser levada ao campo das razões determinantes ao parecer prévio desfavorável, eis que em desacordo com dispositivos legais e/ou determinações desta E. Corte de Contas, quais sejam: **i)** excessivas alterações orçamentárias (de 46,63% da despesa inicialmente fixada) (evento 34.75, fl. 8); **ii)** liquidez imediata inferior a 1 (de 0,87), revelando incapacidade para lidar com a dívida de curto prazo (evento 34.75, fl. 9); **iii)** aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, desatendendo ao art. 21, parágrafo único, da LRF (evento 34.75, fl. 51); e **iv)** empenho superior a 1/12 da despesa prevista final, descumprindo o art. 59, §1º, da Lei 4.320/64.

Impende consignar, ainda, críticas às **falhas de registros contábeis** promovidas pelo Poder Executivo, sobretudo no que concerne à dívida ativa (evento 34.75, fls. 11/12) e precatórios (evento 34.75, fls. 24/26). Ocorre que a ausência de correta contabilização implica fragilidade dos demonstrativos contábeis, que passam a não refletir a verdadeira situação das contas do Município, conduzindo a resultados do exercício distorcidos. Ademais, ao não contabilizar precatórios de forma precisa, o Executivo contrariou os princípios da

⁹ À margem do parecer, determino ainda que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

-adote medidas para melhorar a qualidade do ensino ofertado pela municipalidade;

¹⁰ CF/88 - Art. 211 §2º Os Municípios atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). (g.n.)



transparência fiscal (art. 1º, §1º, da LRF), da evidenciação contábil (art. 85 c.c. o 89, ambos da Lei n. 4.320/64) e da competência (art. 50, II, da LRF e art. 35, II, da Lei n.4.320/64).

A adequada contabilização de todos os atos e fatos do período é expediente imprescindível para que os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil, quais sejam, prestação de contas e tomada de decisão (conforme NBC TSP Estrutura Conceitual – 2.1), restem atingidos.

Dessa forma, ante o acima exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela emissão de parecer prévio **DESFAVORÁVEL**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – excessivo percentual de **alterações orçamentárias**, correspondente a 46,63% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicado SDG nº 32/2015);
2. **Item B.2.2** – **excesso reincidente de despesa com pessoal (62,06% no terceiro quadrimestre do ano), em afronta ao estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF;**
3. **Item B.2.2** – inexistência de adequada recondução do excesso de despesa com pessoal, conforme regra do art. 23, da LRF, configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, IV, Lei 10.028/00);
4. **Item B.3.1** – incapacidade de atingir as metas do IDEB desde 2007, apresentando, inclusive, retrocesso das notas;
5. **Item D.3.1** – nomeação de servidores para cargo em comissão e efetivos, mesmo estando sob as vedações impostas no parágrafo único, IV, art. 22, da LRF;
6. **Item D.3.2** – pagamentos de gratificação a servidores cedidos (de 25% sobre o salário mínimo), em desrespeito à vedação do parágrafo único, I, art. 22, da LRF, irregularidade que, em tese, configura crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D);
7. **Item D.3.3** – desembolsos a título de horas extras, apesar de enquadrado nas vedações do parágrafo único do art. 22, V, da LRF, irregularidade que, em tese, configura crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D);
8. **Item E.1.2** – aumento de despesa de pessoal no últimos 180 dias do mandato, em desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da LRF; e
9. **Item E.3** – realização de empenho, no último mês de mandato, em montante superior a um duodécimo da despesa prevista, em afronta ao art. 59, §1º, da Lei 4.320/64.



Ademais, necessário que a Administração adote as 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** – preveja na Lei de Diretrizes Orçamentárias critérios e forma de limitação de empenho, conforme art. 4º, inc. I, alínea ‘b’, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. **Item A.1** – estabeleça critérios, com condições e exigências mínimas, para repasses a entidades do terceiro setor, em atenção ao art. 4º, inc. I, alínea ‘f’, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. **Item A.1** – institua Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei 12.305/2010;
4. **Item A.2** – envide esforços no sentido de sanar as irregularidades noticiadas pelo Controle Interno;
5. **Item A.3** – corrija as falhas apontadas pela Fiscalização Ordenada a respeito da Transparência municipal;
6. **Item B.3.1.2** – analise os apontados de auditoria quanto aos aspectos relacionados à Educação;
7. **Item B.4.1.2** – registre corretamente as pendências relativas aos precatórios judiciais, em respeito aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei 4.320/64);
8. **Item B.5.1** – promova tempestivamente o recolhimento de FGTS e PASEP, evitando reincidir no pagamento de multas e juros;
9. **Item B.5.3.1** – adote mecanismo eficiente para controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustíveis;
10. **Item B.6** – aprimore o controle do almoxarifado e da gestão dos bens patrimoniais, em atenção aos artigos 94 e 95 da Lei 4.320/1964;
11. **Item D.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);
12. **Item D.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.

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 709/93.



No que toca aos apontamentos da Fiscalização referentes às decisões do administrador na qualidade de gestor, opina-se pela sua instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS / APARTADOS**, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio. Tal providência mostra-se necessária, no entender do Ministério Público de Contas, com relação aos seguintes itens:

1. **Item B.5.2** – com base em fichas financeiras fornecidas pela Origem, Fiscalização apurou pagamentos a agentes políticos a título de quinquênio, sexta parte, progressão funcional, pós-graduação, gratificação, complementação de jornada e salário comissionado, pagamentos que afrontam a regra constitucional prevista no §4º do art. 39 da Constituição Federal (proposta de ressarcimento ao erário de R\$24.844,26);
2. **Item D.3.4** – apuração de pagamentos realizados sem observância do teto remuneratório do funcionalismo público municipal (proposta de ressarcimento ao erário de R\$21.069,32);

Ainda, pugna-se pela **aplicação de multa** ao gestor, equivalente a 30% de seus vencimentos anuais, com respaldo na Lei 10.028/2000, art. 5º, III e IV, e §1º, haja vista o cometimento de infração administrativa contras as leis de finanças públicas¹¹, eis que não houve ordenação de medidas para recondução do montante de despesa total de pessoal ao limite estabelecido na LRF.

Por fim, em razão da existência de indícios da prática de crimes e de atos de improbidade administrativa, requer a V. Exa. o envio imediato de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado, para as providências que fogem da alçada desta Corte de Contas.

São Paulo, 16 de março de 2018.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/VKN/S

¹¹ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 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.