

<b>Processo nº:</b>	eTC 7227.989.20-9.
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Pirassununga.
<b>População estimada:</b>	77.330 hab. (70.081 hab. Censo 2010). <sup>1</sup>
<b>Matéria:</b>	Contas Anuais - Exercício de 2021.

## Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais de Prefeitura Municipal, em consonância com o artigo 31, § 1º, e o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, com o artigo 33, inciso I, e o artigo 150 da Carta Estadual, com o artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 e, por fim, com o artigo 56, inciso II, do Regimento Interno do TCE/SP. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios e das recomendações que foram apontadas nos últimos exercícios. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

<sup>1</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.



## 1. HISTÓRICO DOS PARECERES PRÉVIOS NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o Egrégio TCESP emitiu **Pareceres Favoráveis às Contas Anuais de 2018 e 2019**. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

Contas Anuais de 2020	Contas Anuais de 2019	Contas Anuais de 2018
eTC 3244.989.20-8, Rel. SEB, Notificação DOE 10/03/22 (Ev. 90), ATJ aprovação 11/07/22, 1ª PC 11/07/2022 (Ev. 117)	eTC 4896.989.19-1, Rel. RM, Parecer Favorável (Ev. 216), Trânsito 03/11/21 (Ev. 234)	eTC 4555.989.18-5, Rel. DR, Parecer Favorável (Ev. 228), Trânsito 04/12/20 (Ev. 241)

À margem dos pareceres, foram emitidas recomendações ao Chefe do Poder Executivo Municipal a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução. Vale lembrar que a reincidência da Origem em falha consolidada pelo trânsito em julgado pode levar ao juízo desfavorável. Assim, no presente caso, ganham destaque as recomendações que foram indicadas no voto condutor do parecer prévio das **Contas Anuais de 2018**. Como o trânsito em julgado destas contas ocorreu em 04/12/2020, verifica-se que o Poder Executivo teve tempo suficiente para implementar as recomendações. No voto condutor, o Conselheiro Relator recomendou a adoção das seguintes medidas:

**“EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ATENDIDOS OS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO INFERIOR A 30 DIAS DE ARRECADAÇÃO. PRECATÓRIOS. DEPÓSITOS INTEMPESTIVOS. FALHAS NA GESTÃO E CONTABILIZAÇÃO. ENSINO. DÉFICIT DE VAGAS NA REDE MUNICIPAL. FAVORÁVEL. RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENVIO AO CORPO DE BOMBEIROS.**



*As falhas na gestão de precatórios, com depósitos intempestivos gerando prejuízos por encargos de mora, de maneira reincidente, impõe a emissão de ressalvas ao parecer.”*

*“[...] Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:*

- Providencie a atualização da planta genérica de valores municipal;*
- Atenda às regras contidas na LRF na concessão de benefícios e incentivos fiscais (determinação);*
- Aprimore a cobrança da dívida ativa;*
- Procure obter superávits orçamentários para manutenção do equilíbrio das contas e envide esforços objetivando reduzir o passivo de longo prazo;*
- Corrija as falhas no setor de Planejamento;*
- Aprimore a gestão da dívida judicial, efetuando depósitos suficientes e tempestivos, de acordo com alíquota estipulada pelo TJ-SP (determinação);*
- Procure eliminar rapidamente o déficit de vagas nas creches municipais (determinação);*
- Sane os problemas remanescentes apontados nas fiscalizações ordenadas referentes à material escoar, creches municipais e transporte escolar;*
- Realize controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes e implemente demais indicadores de eficácia do serviço de Saúde;*
- Realize controle de frequência dos médicos, preferencialmente por sistema de ponto eletrônico;*
- Estabeleça o Plano de Cargos e Salários para os profissionais da Área da Saúde (recomendação);*
- Providencie a emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as escolas e unidades de saúde municipais (determinação);*
- Informe tempestiva e corretamente os dados ao Sistema Audesp;*
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;*
- Adote medidas voltadas ao saneamento das demais falhas apontadas pela Fiscalização. [...]”*



(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Pirassununga, eTC 4555.989.18-5, Conselheiro Dimas Ramalho, j. 15/09/2020, DOE 20/10/2020, Trânsito em julgado 04/12/2020).

## **2. TRÂMITE PROCESSUAL E FISCALIZAÇÕES ORDENADAS**

Ao longo do exercício financeiro, a auditoria não só promoveu o **Acompanhamento Especial da Covid-19 (eTC 1858.989.21-3)**, como também realizou Fiscalização Ordenada nas seguintes áreas: **Ouvidoria e Retorno Presencial às aulas (Eventos 11 e 32 do eTC 7179.989.21-5)**. Todas essas informações serviram de subsídio para a instrução das contas anuais em exame, balizando o exercício do controle externo.

Nos autos principais, houve o Acompanhamento Quadrimestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (*Evento 20.14*), do 2º Quadrimestre (*Evento 39.14*) e do 3º Quadrimestre (*Evento 59.175*). Divulgado o relatório final das contas anuais, os interessados foram notificados mediante a publicação no diário oficial de 05/07/2022 (*Evento 68.1*), com a consequente dilação de prazo (*Eventos 74.1, 85.1, 93.1, 101.1, 105.1 e 120.1*) e apresentação de justificativas (*Evento 127*). Após a manifestação da Digna ATJ pela reprovação das Contas Anuais (*Evento 142*), os autos vieram ao Ministério Público de Contas. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

## **3. ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2021**

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



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/2OQcACq

SÍNTESE DO APURADO	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	NÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	9,04%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	2,044%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Prejudicado
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RGPS (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RPPS?	Prejudicado
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado
DUODÉCIMOS - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal do exercício em exame (Limite máximo 54% e limite prudencial 51% da RCL)	42,98%
LRF – Atendido o artigo 21, incisos I e III?	SIM
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	26,79%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 70%)	96,07%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício (Limite mínimo de 90%)	99,02%
ENSINO- Eventual parcela residual de até 10% foi aplicada até 30.04 do ano seguinte?	NÃO
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	26,12%

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.



Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento adequado dos encargos sociais e das horas extras, além das questões relacionadas à composição do quadro de pessoal. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais. Em quinto lugar, a **promoção da accountability** volta-se para o planejamento e a execução das políticas públicas (e.g. saneamento básico, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo), o processo legislativo orçamentário, o controle interno, a transparência da gestão e o cumprimento das diretrizes do controle externo.

Ao cotejar estes cinco vetores ao presente caso, o *Parquet de Contas* entende que as Contas Anuais de 2021 da Prefeitura Municipal de Pirassununga **não apresentam condições suficientes para receberem o juízo favorável**. Isso porque a matéria se encontra prejudicada como um todo, com destaque para algumas falhas, por vezes **reincidentes**, enquadradas na **gestão fiscal**, nos **gastos obrigatórios** e na **gestão de pessoal**.

No tocante à **gestão fiscal**, o resultado da execução orçamentária evidenciou um superávit de R\$ 22.826.663,61 (9,04%) (Item B.1.1), bem como uma evolução dos resultados financeiro, econômico e patrimonial em relação ao constatado no exercício anterior (aumentos de 146,30%, 7,13% e 12,63%, respectivamente) (Item B.1.2). As tabelas reproduzidas abaixo, extraídas do relatório da Fiscalização (*Evento 59.175*), ilustram esse cenário:



RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (B.1.1)	2021
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 252.547.564,22
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 226.538.999,43
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 4.097.050,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 587.648,82
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	-
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	R\$ 327.500,00
<b>Resultado da execução orçamentária (superávit de 9,04%)</b>	<b>R\$ 22.826.663,61</b>

RESULTADOS (B.1.2)	2020	2021	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 3.532.459,17	R\$ 8.700.435,87	146,30%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 40.787.167,36	R\$ 43.693.627,35	7,13%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 351.216.969,35	R\$ 395.584.929,41	12,63%

Diante do apresentado, configurou-se a existência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo da municipalidade, registradas no Passivo Financeiro (Item B.1.3). Já as obrigações de longo prazo apresentaram um substancial decréscimo em relação ao exercício anterior (-79,08%), sendo registradas em R\$ 9.274.271,26 no exercício em exame (Item B.1.4).

Frisa-se que esse bom resultado na gestão dos compromissos de longo prazo deve ser analisado com ressalvas, dado que os controles dessas dívidas e suas evidenciações contábeis vêm sendo objeto de críticas por parte da Fiscalização desde o relatório das contas do exercício de 2019 (*Eventos 59.16, p. 08 e 59.20, pp. 11-12*), não sendo diferente em 2021. No exercício em tela, o Demonstrativo da Dívida Fundada apresentou saldo final de R\$ 267.158,58, divergência de exorbitantes R\$ 9.007.112,68 em relação à dívida consolidada ajustada exposta no quadro elaborado pela Fiscalização. Demais disso, no exercício em exame houve baixa integral do saldo contábil de precatórios no Passivo Não-Circulante da Origem. Considerando que a Origem está enquadrada no Regime Especial, não parece razoável afirmar que todo o estoque de precatórios seria quitado no exercício de 2022. Ainda, a Fiscalização



revelou que restou prejudicada a verificação quanto aos registros contábeis dos parcelamentos de INSS e FGTS, tendo em vista que, mesmo requisitados, os relatórios contábeis para cada parcelamento não foram disponibilizados. Em suas razões, a municipalidade afirmou que os ajustes relativos à dívida fundada de 2021 e ao saldo contábil de precatórios foram realizados em 2022, por conta da implantação de novo sistema contábil, com a consequente remessa dos documentos comprobatórios ao TCESP.

Uma vez não configurada a reincidência nas falhas listadas, o MPC entende que as justificativas da Origem podem ser excepcionalmente acolhidas, sendo suficiente a alçada do tópico ao campo das recomendações. Nesse sentido, cabe a verificação do aqui alegado na instrução das contas do exercício de 2022, valendo o alerta ao Executivo de que a eventual reincidência dos tópicos pode ensejar a reprovação dos demonstrativos futuros, nos termos do § 1º do artigo 33 da LCE n.º 709/1993.

A mudança do sistema contábil também foi o principal argumento utilizado para rebater uma série **inconsistências verificadas nos precatórios a receber e a pagar e nos requisitórios de baixa monta (Itens B.1.5.1, B.1.5.2 e B.1.5.3)**. Considerando que o TJSP atestou a suficiência dos depósitos dos precatórios de competência do exercício fiscalizado, no montante de R\$ 6.876.103,86, o *Parquet* de Contas entende que o assunto também é passível de relevação, repisando as recomendações propostas no tópico anterior. Mesma sorte, contudo, não merece a questão relativa aos requisitórios de baixa monta. Isso porque as aludidas **inconsistências impossibilitaram a comprovação do pagamento integral de todos os requisitórios vencidos no exercício**, motivo que, no entender ministerial, agrega para a **desaprovação** das presentes contas.

Encerrando a análise da gestão fiscal, contribui para a **reprovação** da matéria a realização de **renúncia de receitas sem esteio em estimativa do**



**impacto orçamentário-financeiro (Item B.3.8).** Segundo a instrução dos autos, a Origem informou que, embora não exista estudo de impacto orçamentário para a realização dos inúmeros incentivos fiscais, os limites dentro da LDO foram atendidos. No que tange ao programa “Regulariza Pirassununga”, instituído por meio da Lei Municipal n.º 5.663/2021 a fim de conceder descontos sobre multas e juros de débito junto ao Município, de natureza tributária e não tributária, não restou esclarecida a existência de estudo de impacto orçamentário. A Origem não apresentou defesa específica sobre este tópico.

Na opinião ministerial, a falha não pode ser relevada. A Lei de Responsabilidade Fiscal é precisa ao determinar em seu artigo 14 que a **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO; e II – estar acompanhada de medidas de compensação.<sup>2</sup> Nesse sentido, também, a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 113 dispõe acerca da necessidade de que a criação ou

<sup>2</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;  
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;  
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



alteração de renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.<sup>3</sup> No **presente caso**, ainda que a Origem alegue ter existido compatibilidade com os limites da LDO, a falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios concedidos<sup>4</sup> os invalidam completamente. Frisa-se que se trata de falha **reincidente**, pois objeto de recomendação no parecer prévio das Contas de 2018 da Prefeitura Municipal de Pirassununga (eTC 4555.989.18-5), com Decisão transitada em julgado em 04/12/2020,<sup>5</sup> em contribuição, portanto, para a **desaprovação** da presente matéria.

Passando à análise da aplicação dos **gastos obrigatórios** previstos constitucionalmente e legalmente às áreas da **Educação** e da **Saúde** no Município de Pirassununga (**Itens C.1 e D.1**), não se pode olvidar da necessidade de que tais despesas sejam revertidas efetivamente à população. No contexto da **Educação**, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no artigo 212, da CF/1988, quanto no artigo 21 da Lei n.º 11.494/2007 (*Legislação que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*). A ele é

<sup>3</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

<sup>4</sup> A Prefeitura Municipal informou ter realizado os seguintes incentivos (*Evento 59.103, p. 03*):

- Isenção para aposentados e pensionista: R\$ 1.661,00;
- Isenção para portadores de deficiência: R\$ 188,35;
- Isenção para construções residenciais até 70 m²: R\$ 590,49;
- Instalações de novas empresas – IPTU: R\$ 21.435,47;
- Instalações de novas empresas – ISSQN: R\$ 173.471,00;
- Minha Casa Minha Vida – ITBI: R\$ 88.855,24;
- Minha Casa Minha Vida – ISSQN: R\$ 496.111,84;
- Isenção App IPTU: R\$ 2.326,13;
- Isenção para portadores de câncer, AIDS e insuficiência renal crônica – IPTU: R\$ 1.351,61;
- Isenção de IPTU para entidade beneficente de utilidade pública: R\$ 67.988,71;
- Imunidade de IPTU para instituição religiosa: R\$ 35.074,86.

A Fiscalização ainda verificou que, “[...] no exercício de 2021, foi instituído o programa “Regulariza Pirassununga”, por meio da Lei Municipal n.º 5.663/2021. Tal legislação, por meio de seu art. 2º, concede descontos sobre multas e juros de débito junto ao Município, de natureza tributária e não tributária (Doc. 64.01, fls. 11/15). A esse respeito, não restou esclarecido haver estudo de impacto orçamentário [...]”.

<sup>5</sup> “[...] Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações e determinações: [...]”

- Atenda às regras contidas na LRF na concessão de benefícios e incentivos fiscais (determinação); [...]

(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Pirassununga, eTC 4555.989.18-5, Conselheiro Dimas Ramalho, j. 15/09/2020, DOE 20/10/2020, Trânsito em julgado 04/12/2020).



imposto, do mesmo modo, o dever de garantir o padrão de qualidade do serviço público de educação, conforme o disposto nos artigos 206, inciso VII, e 211, § 1º, da Carta Magna, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (*Lei n° 9.394/1996*).

No **presente caso**, a despesa educacional empenhada, liquidada e paga cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal (26,79%). O percentual mínimo de 90% de aplicação dos recursos do Fundeb recebido foi observado, entretanto **não houve, até 30/04/2022, o pagamento integral de restos a pagar decorrentes de empenhos relacionados ao Fundeb recebido no exercício em exame, restando pendente de pagamento saldo de R\$ 7.496,25**. De igual modo, **não foi utilizada integralmente a parcela diferida no 1º quadrimestre do exercício de 2022, restando pendente a aplicação de R\$ 168.892,34**. Tais recursos da parcela diferida foram movimentados na conta vinculada do Fundeb-2021, **inexistindo abertura de conta específica para a sua utilização**. Além disso, **as despesas com o Fundeb não foram executadas exclusivamente na conta vinculada**, tendo sido verificadas transferências para outras contas correntes, em descumprimento ao preceituado no artigo 21 da Lei n.º 14.113/2020, regulamentado pelo artigo 17 do Decreto n.º 10.656/2021. Tais falhas à parte, a instrução dos autos também pontuou **inúmeras incongruências nos registros contábeis** relativos ao tópico, fato que agrega para o cenário negativo evidenciado na gestão dos recursos destinado à Educação.

Para o MPC, tal situação é suficiente para, isoladamente, ensejar a **reprovação** da matéria. É cediço que a correta aplicação dos recursos destinados ao Ensino é uma das causas determinantes para a aprovação das contas anuais. Assim, as sucintas alegações da Origem, no sentido de que a parcial aplicação dos recursos do Fundeb seria decorrente de falha no lançamento dos dados, são incapazes de sanar as graves falhas relatadas, pois restou impossibilitada a verificação da aplicação integral do Fundeb recebido. Isso sem falar das graves falhas no manejo de tais recursos, registrados de



modo impreciso e movimentados sem observância aos critérios de transparência e de evidenciação contábil necessários.

Ainda na área da Educação, agrega para a mácula da matéria a constatação de **d demanda não atendida no Ensino Infantil - Creche (Item C.1.3)**. Em suas razões, a Origem afirmou que um dos principais motivos para o referido deficit foi a insuficiência de funcionários para o atendimento aos alunos. Em virtude da pandemia, a realização de concurso publicado em 2020 foi suspensão, sendo que as provas objetivas acabaram ocorrendo em 2021. No momento, já teria havido contratações buscando a correção do apontamento.

Sobre o tema, vale ressaltar que a referida situação não encontra amparo constitucional, que protege o direito social à educação (art. 6º, caput c/c art. 205) ao listar, entre os deveres do Estado, a garantia de ensino infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (art. 208, inciso IV), nem na legislação dela derivada (Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação):

*“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:*

*[...]*

*V - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;]*

*[...]*

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

No **caso em exame**, apesar da demanda por vagas nas creches (1.133) ter sido menor que o total de vagas ofertadas (1.159), a própria Origem informou que **149 alunos estavam em lista de espera** (Evento 59.138). Na opinião ministerial, não há hipótese de relevar a matéria, também por se tratar



de falha **reincidente**, objeto de determinação no parecer prévio emitido pelo TCESP acerca das contas do exercício de 2018 desta mesma municipalidade.<sup>6</sup>

Já no que tange à gestão da **Saúde**, a aplicação quantitativa do percentual determinado pelo artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/2012 não evitou a constatação de algumas fragilidades expostas pela Fiscalização. Com o objetivo de melhorar os serviços prestados à população e facilitar o acesso a um atendimento de qualidade, consoante as diretrizes constitucionais da garantia do direito social à saúde (*art. 196 da CF/88*), a Administração deve tomar providências no sentido de sanar os apontamentos constantes dos **Itens D.1.1 (e subitens), D.3 e D.4**, relativos à gestão de enfrentamento do COVID-19 e às falhas apuradas nas instruções das Contas Anuais de 2017 e 2018 da municipalidade.

Com relação à **gestão de pessoal**, alguns tópicos merecem atenção especial. Sejam eles: o **pagamento de aposentadorias acima do teto do Regime Geral de Previdência Social sem que houvesse incidência de contribuição previdenciária (Item B.1.6)**; as **falhas nos pagamentos de pensões a título de empréstimo condicional (Item B.3.10)**; as **falhas na utilização de recursos de depósitos judiciais e administrativos** de que trata a Lei Complementar Federal n.º 151/2015 (**Item B.1.7**); as **falhas no provimento de cargos comissionados (Item B.1.10)**; e o **acúmulo indevido de cargos públicos (Item B.1.11)**. Em suas razões, a Origem não argumentou objetivamente em relação às críticas ao pagamento das aposentadorias. Com relação aos recursos de depósitos judiciais e administrativos, apenas trouxe a informação acerca da existência da Lei Municipal n.º 4.958/2016, norma municipal que versa sobre o tema. Quanto aos cargos comissionados, aduziu não haver irregularidades, pois ocupados em menor número quando em comparação com outros municípios. De qualquer modo, teria sido instituída a Comissão Permanente Administrativa, Portaria n.º 232/2022, objetivando

<sup>6</sup> “[...] *Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações e determinações: [...]*”

- *Procure eliminar rapidamente o déficit de vagas nas creches municipais (determinação); [...]*”

(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Pirassununga, eTC 4555.989.18-5, Conselheiro Dimas Ramalho, j. 15/09/2020, DOE 20/10/2020, Trânsito em julgado 04/12/2020).



estudos quanto à reorganização administrativa da Prefeitura. No que diz respeito ao acúmulo indevido de cargos públicos, a Origem afirmou que houve ressarcimento ao erário dos valores percebidos ilegalmente, consoante o apurado no Protocolo Administrativo n.º 1.276/2021.

Na opinião ministerial, não há como acolher o arrazoado. No minucioso relato da Fiscalização, inúmeras e graves foram as impropriedades constadas nas despesas a título de proventos de aposentadoria pagos pela municipalidade. Segundo o órgão técnico, oito dos doze pagamentos a esse título ultrapassaram o teto do RGPS (*Evento 59.41, pp. 16-20 e 28-44*), sem que houvesse incidência de contribuição previdenciária (*art. 40, § 18 c.c. art. 149, § 1º da CF/88*) (*Evento 59.41, p. 01*). Em que pese existir decisão judicial determinando que a Prefeitura se abstinhasse de descontar a contribuição ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP) nos proventos dos autores da mencionada ação judicial (Processo n.º 0001207-41.2011.8.26.0457), não há, a princípio, relação entre o referido julgado e o custeio das aposentadorias criticadas neste tópico.

Demais disso, oito pensionistas do IPESP receberam transferências de recursos a título de empréstimos condicionais em 2021, no esteio da Lei Municipal n.º 3.307/2004 (*Evento 59.107, pp. 13/14*). Contudo, da documentação ofertada pela Origem, não restou esclarecido haver atos de concessão de pensões relacionadas a tais empréstimos. Na esteira do detalhado relato da Fiscalização (Item B.3.10), há um longo histórico de disputas judiciais entre o Município de Pirassununga e o IPESP, fruto de convênio celebrado em 1961, inexistindo perspectiva de reestabelecimento do ajuste tratado na Lei Municipal n.º 3.307/2004. Nesse sentido, nota-se que há uma grande nebulosidade no pagamento desses benefícios por parte da municipalidade, com a ausência de detalhamento e documentação comprobatória das transferências, a falta de transparência e objetividade na definição dos percentuais incidentes e inúmeras divergências nos registros dessas despesas. Por tais razões, o MPC entende que o tema agrega para a **reprovação** da matéria, sem prejuízo de



**remessa dos autos às autoridades competentes para a devida apuração dos fatos.**

A adoção da sistemática de **utilização de recursos de depósitos judicial e administrativos** de que trata a Lei Complementar Federal n.º 151/2015 também contribui para a **mácula** da matéria. Isso porque deixou de ser fundamentada em relatórios contábeis que demonstrassem as movimentações orçamentárias, não sendo possível o cotejo entre a aplicação dos recursos e o previsto legalmente. Ainda, inúmeras divergências foram verificadas nos registros contábeis desses gastos, em completa afronta aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Acerca do quadro de pessoal, 15 servidores foram nomeados para **cargos em comissão** (*Evento 59.63*), os quais apenas um (Assessor de Secretaria) apresentou atribuições e requisitos definidos em Lei (Lei Municipal n.º 5.142/2017 – Evento 59.64, pp. 03/04). As atribuições definidas para o cargo de Assessor de Secretaria, contudo, mostraram-se genéricas, em incompatibilidade, portanto, com o disposto no artigo 37, V da CF/88. Para a investidura no referido cargo, ainda, requereu-se apenas o ensino médio completo, indo de encontro ao preconizado no Comunicado SDG n.º 32/2015 e na jurisprudência desta Corte de Contas. Nesse sentido, a lista dos nomeados para cargos em comissão no exercício evidencia que, de fato, muitos dos ocupantes não possuem escolaridade compatível com o cargo o qual ocupam (*Evento 59.63, p. 02*). Por fim, a Fiscalização lembrou que, em que pese a Origem ter noticiado uma reforma administrativa decorrente do Projeto de LC n.º 07/2019 em sua defesa nas contas de 2018 (*Evento 59.173, p. 17*), não se constatou nenhuma mudança legislativa nesse sentido durante o exercício de 2021, sendo as falhas aqui consignadas semelhantes àquelas constatadas em 2018. Assim, o entendimento do *Parquet* de Contas é de que o tópico **não comporta relevação, em prejuízo à aprovação dos demonstrativos.**



Por fim, quanto à inobservância do artigo 37, XVI da CF/88 diante do **acúmulo de cargos públicos** de médico nas Prefeituras Municipais de Porto Ferreira e Leme com o de Secretário Municipal de Saúde do Município de Pirassununga, este agente ministerial entende que as justificativas colacionadas pela Origem também não podem ser aceitas. Isso porque, ao que parece, não foram trazidos aos autos os comprovantes de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, tampouco a documentação referente ao Protocolo Administrativo n.º 1.276/2021, que apurou o caso.

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

- **Item B.1.5.3. REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA:** constatadas possíveis falhas nos registros para controle dos requisitórios de baixa monta; prejudicada a verificação quanto a se amostra de requisitórios de baixa monta foram pagos dentro do prazo legalmente estipulado; prejudicada a verificação quanto a se houve pagamento de todos os requisitórios de baixa monta vencidos no exercício;
- **Item B.1.6. ENCARGOS:** pagamento de 8 aposentadorias com valor acima do teto do Regime Geral de Previdência Social sem que houvesse incidência de contribuição previdenciária (art. 40, § 18 c.c. art. 149, § 1º, da Constituição Federal);
- **Item B.1.7. DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS – LEI COMPLEMENTAR Nº 151/2015 E EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 94/2016 E Nº 99/2017:** nebulosidade na utilização de recursos de depósitos judiciais e administrativos de que trata a Lei Complementar Federal n.º 151/2015;
- **Item B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:** cargos em comissão sem atribuições definidas em lei ou com atribuições genéricas, incompatíveis com as características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal); cargos em comissão com escolaridade incompatível;
- **Item B.1.11. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:** acúmulo indevido de cargos públicos, em afronta ao artigo 37, XVI da CF/88; falta de



documentação comprobatória acerca do alegado ressarcimento;

- **Item B.3.8. RENÚNCIA DE RECEITAS:** não se comprovou o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 da CF/88 (renúncia de receita acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiros) **(reincidente)**;
- **Item B.3.10. PAGAMENTOS A TÍTULO DE EMPRÉSTIMO CONDICIONAL:** nebulosidade no pagamento de benefícios a título de empréstimo condicional, existindo ausência de detalhamento e documentação comprobatória das transferências, falta de transparência e objetividade na definição dos percentuais incidentes e inúmeras divergências nos registros dessas despesas;
- **Item C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO:** a nosso entender, não houve, até 30/04/2022, o pagamento integral de restos a pagar decorrentes de empenhos relacionados ao Fundeb recebido no exercício em exame; não foi utilizada integralmente a parcela diferida no 1º quadrimestre do exercício de 2022; os recursos da parcela diferida foram movimentados na conta vinculada do Fundeb-2021, não havendo abertura de conta específica para sua utilização;
- **Item C.1.1. APLICAÇÃO NO FUNDEB:** as despesas do Fundeb não foram executadas exclusivamente na conta bancária vinculada (Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal), nos termos do artigo 21 da Lei nº 14.113/2020;
- **Item C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO:** constatação de lista de espera de 149 crianças para vagas em creche **(reincidente)**;

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

- **Item A.1.1:** determine providências para sanar as irregularidades verificadas pelo Sistema de Controle Interno;
- **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3:** avalie e desenvolva medidas para corrigir as falhas apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação, melhorando a efetividade dos serviços prestados;
- **Item A.2.1:** implemente a Ouvidoria Pública no âmbito do Poder Executivo Municipal;



- **Item B.1.1:** elimine as divergências nos registros dos duodécimos e das alterações orçamentárias; elabora seu orçamento de modo preciso, evitando a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual superior à inflação do período;
- **Itens B.1.1.1, B.3.1:** adota uma postura mais responsável e ativa no que tange à gestão de enfrentamento da COVID-19;
- **Item B.1.4:** dê fidedignidade e atenda plenamente ao princípio da transparência e da evidenciação contábil, no que tange aos registros da dívida de longo prazo;
- **Itens B.1.5.1 e B.1.5.2:** dê fidedignidade e atenda plenamente ao princípio da transparência e da evidenciação contábil, no que tange aos registros dos precatórios;
- **Item B.1.6:** efetua o recolhimento dos encargos tempestivamente, de modo a evitar a eventual incidência de multas e juros;
- **Itens B.1.6.1 e B.1.6.2:** regularize o pagamento dos valores residuais de débitos previdenciários e trabalhistas, bem como elimine as divergências em seus registros, promovendo a ampla transparência do tema;
- **Item B.1.8:** efetue a transferência de duodécimos no prazo determinado pelo art. 168, caput, da Constituição Federal;
- **Item B.1.10:** elimine as divergências entre o quadro de pessoal armazenado no Sistema AudeSP e aquele exposto no Portal de Transparência;
- **Item B.1.10.1:** somente realize contratações de pessoal por tempo determinado para o atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público, as quais devem estar devidamente fundamentadas na legislação municipal;
- **Item B.3.2:** regularize o funcionamento da Creche do Idoso;
- **Item B.3.3:** regularize a questão relativa ao deslinde do procedimento administrativo n.º 6209/2017, conforme o exposto no relatório de voto das contas do exercício de 2017;
- **Item B.3.4:** só admita novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos da LDO;
- **Item B.3.5:** observe a legislação de regência para a concessão de horas extras;
- **Item B.3.6:** elimine as divergências relativas aos bens patrimoniais;
- **Item B.3.7:** aprimore o controle dos medicamentos, insumos e materiais hospitalares;



- **Item B.3.9:** empreenda esforços na melhoria dos aspectos relativos às desapropriações;
- **Item B.3.12:** respeite a ordem cronológica de pagamentos;
- **Item C.1, C.1.1 e C.1.4:** elimine as divergências e as irregularidades nos registros contábeis e nas movimentações dos recursos relativos ao Fundeb;
- **Item C.1.3:** regularize o funcionamento das duas unidades escolares já citadas no relatório de fiscalização do exercício de 2020; respeite o piso nacional mínimo do magistério público da educação básica para o exercício de 2021, definido com base na Lei nº 11.738/08; implemente integralmente o serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar, nos termos da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019;
- **Itens C.3 e C.4:** regularize as impropriedades apontadas na fiscalização ordenada das unidades escolares e aquelas remanescentes do relatório de voto das contas do exercício de 2018;
- **Itens D.1.1 e subitens, D.3 e D.4:** regularize as falhas apuradas na gestão de enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19 e nos relatórios de voto das contas do exercício de 2017 e 2018;
- **Item E.2:** regularize a licença ambiental do Posto de Combustíveis situado no pátio da Secretaria de Obras, à Av. Germano Dix, 3527;
- **Item G.1.1:** dê atendimento às normas de transparência vigentes;
- **Item G.2:** demonstre fidedignidade entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp;
- **Item H.1:** Adote medidas em busca de realizar as metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- **Item H.3:** atenda aos prazos estabelecidos para a remessa de documentação e às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas.

Ainda, pugna-se pela **aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, VI, da LCE nº 709/93**, em virtude da reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas pelo Tribunal, atitude que tem merecido rígido tratamento por parte desta Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-001777/026/13, TC002342/026/15 e eTC-004050.989.16.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Contas Anuais de 2013 da Prefeitura de Guarulhos, Decisão com trânsito em julgado em 31/01/2017.



Adicionalmente, o Ministério Público de Contas solicita a pronta **remessa de cópias destes autos ao órgãos competentes**, com vistas à devida apuração do relatado acerca dos **pagamentos de aposentadorias e de pensões por parte da Prefeitura Municipal de Pirassununga (Itens B.1.6 e B.3.10)** e da **sistemática de utilização de recursos de depósitos judiciais e administrativos de que trata a Lei Complementar Federal n.º 151/2015 (Item B.1.7).**

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

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

São Paulo, 17 de novembro de 2022.

**RAFAEL ANTONIO BALDO**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

