



**Processo nº:** eTC-6819/989/16-1  
**Prefeitura Municipal:** Amparo  
**Prefeito (a):** Luiz Oscar Vitale Jacob  
**População estimada:** 71.193  
**Exercício:** 2017  
**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.

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	<b>Irregular</b>
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	<b>-2,60%</b>
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	4,76%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	<b>Desfavorável</b>
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	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 Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	45,95%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,79%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	97,95%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100,00%
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%)	27,63%

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 18.15 (1º Quadrimestre) e do evento 46.12 (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, a despeito das conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 135), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, já que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

**Falhas no planejamento municipal e ausência de execução orçamentária cautelosa** causaram desequilíbrio nas contas referentes ao exercício de 2017 da Prefeitura de Amparo, em ofensa às diretrizes elementares da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, §1º):

*“§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.*

Nessa senda, houve apuração de **déficit orçamentário**, equivalente a 2,60% das receitas arrecadadas, sem o necessário suporte financeiro advindo do exercício anterior (evento 70.29, fl. 8), situação que contribuiu para o **surgimento de um antes inexistente déficit financeiro**, no total de R\$3.178.337,48 (evento 70.29, fls. 8/9)<sup>1</sup>:

Sobredita falha desprestigia a pacífica jurisprudência desta Corte, conforme leciona o manual *“Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”*:

### **“3.3. O DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO**

*Em cada ano civil (exercício financeiro), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo. Põe-se aqui o resultado da execução orçamentária.*

*Mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro (diferença negativa entre haveres de caixa (ativo financeiro) e débitos de curta exigibilidade (passivo financeiro)).*

*Com efeito, o superávit orçamentário gera sobra financeira que reduz aquele endividamento de curto prazo. Em sentido contrário, o déficit orçamentário aumenta, mais ainda, tal passivo, integrado, no mais das vezes, por Restos a Pagar sem cobertura de caixa.*

*Ante o fato de a LRF induzir superávits para reduzir a dívida pública, este Tribunal recusa déficits orçamentários, mesmo os de baixa monta; isso, desde que carregue ainda a Fazenda significativo estoque de Restos a Pagar sem cobertura monetária.*

*Assim sendo, esta Corte não mais se orienta pela margem de tolerância de 10%.*

<sup>1</sup> Ativo financeiro (exercício atual): R\$15.993.769,43; Passivo financeiro (exercício atual): R\$19.172.106,91 (evento 70.7, fl. 10).



*Reforça esse juízo negativo o fato de o Prefeito, ao longo do exercício, ter sido alertado sobre o déficit que se avizinhava e, nem assim, cortar a despesa não obrigatória (art. 9º da LRF).*

*Todavia, um déficit orçamentário pode ser absolutamente lícito, desde que amparado no superávit financeiro do exercício anterior. É bem a isso o que se refere o art. 43, § 1º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964.*

*Desse amparo monetário, há de ser excluídas as disponibilidades dos regimes próprios de previdência; tal excedente está absolutamente vinculado; não pode, em hipótese alguma, bancar qualquer outra despesa do Município (Lei n.º 9.717, de 1998 e art. 43, § 1º, da LRF).” (g.n.)*

No mais, do ponto de vista do **planejamento**, a mencionada desordem orçamentária é consequência da superestimativa de receita, porquanto 7,62% da previsão não se concretizou, bem como do excesso de alterações orçamentárias, que somaram 26,60% da despesa inicialmente fixada na LOA (evento 70.29, fls. 8/9).

Nesse último caso, reforça-se que, embora o previsto no §8º do art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, não estabeleçam expressamente limite para o redesenho orçamentário quando da efetiva execução da LOA, esse Tribunal vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento mediante créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação nitidamente ignorada pelo gestor destas contas.

Além de descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas traçados pelo governo, o insuficiente planejamento orçamentário acarreta graves implicações nas finanças públicas, conforme leciona a cartilha “*O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos*”:

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

Já sob a perspectiva da **cautela na execução do orçamento**, o Poder Executivo foi **alertado por esta Corte cinco vezes** (nos termos do art. 59, §1º, I, da LRF) sobre o descompasso entre receita e despesas, sem, contudo, providenciar os contingenciamentos necessários a fim de assegurar a necessária saúde das contas públicas (evento 70.29, fl. 8).

Em uma perspectiva global e sistêmica das finanças municipais, observa-se ausência da postura prudente que se espera dos gestores, em claro prejuízo do interesse público, que almeja ver honrados os princípios inerentes à gestão fiscal: equilíbrio (art. 1º, §1º, e art. 4º, I, “a”, da LRF e art. 48, da Lei nº 4.320/64) e responsabilidade (art. 1º, §1º, da LRF).



Nesse contexto, dada a evidente implicação nociva do descaso municipal no eixo do planejamento, deve o Executivo impender esforços na correção das lacunas apuradas no âmbito do IEGM, que culminou na nota “C+” (em fase de adequação) do respectivo indicador temático i-Planejamento, com destaque para as ocorrências acerca da estrutura de equipe de planejamento municipal, audiências públicas (pré-planejamento); solução de apoio tecnológico (pré-planejamento); e execução do planejamento (evento 70.29, fls. 4/6).

Outro mecanismo de relevo na avaliação dos resultados municipais que, ao invés de ser melhor aproveitado pela Prefeitura, foi relegado a segundo plano, diz respeito ao **Sistema de Controle Interno**. Notícia a Fiscalização que, por ocasião do acompanhamento quadrimestral, observou-se que a Prefeitura não possui sistema de controle interno regulamentado por meio de normas e instruções, tampouco apresenta relatórios periódicos, em desatendimento às suas funções institucionais, ofensa ao previsto no art. 74 da CF/88 (evento 70.29, fls. 3/4), lacuna que não foi solucionada até o encerramento do exercício.

A produção de relatórios periódicos e detalhados é fundamental na identificação preventiva das falhas acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, ferramenta que viabiliza a tempestiva adoção de medidas corretivas pelo Executivo. Ao ignorar a inadequada atuação do sistema de controle interno, mantendo-o inócuo por todo o exercício, a Prefeitura furtou-se de um importante sistema de vigilância que contribui para evitar que a entidade se desvie das suas finalidades.

Sublinhe-se que no exercício de sua missão pedagógica, o Tribunal já instou repetidamente a Prefeitura Municipal de Amparo a fortalecer seu Sistema de Controle Interno, conforme restou consignado nos pareceres prévios referentes às contas de 2012, 2013, 2014 e 2015, todos oficialmente publicados com intervalo temporal suficiente para que o Executivo promovesse as adequações necessárias a fim de não apresentar o mesmo desacerto em 2017:

*“Assim, recomendo à Origem que regulamente seu Sistema de Controle Interno, por se constituir em importante ferramenta de aprimoramento de gestão, principalmente no que diz respeito ao monitoramento e análise dos resultados econômico-financeiros, tendo em vista desempenho obtidos em 2015.”*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-2479/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Amparo, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Decisão com Trânsito em Julgado em 18/10/2017, v.u.)

*“Encaminhe-se ofício ao Prefeito para que adote medidas objetivando corrigir as ocorrências apontadas no relatório de fiscalização, nos itens: Controle Interno; [...]”*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-0387/026/14, contas de 2014 da Prefeitura de Amparo, Rel. Cons. Renato Martins Costa, Decisão com Trânsito em Julgado em 19/05/2016, v.u.)



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

*[...]*

*- adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do sistema de controle interno, desde a designação de servidor efetivo para o setor ater a elaboração periódica de relatórios, nos termos do artigo 74, da Constituição Federal e ao artigo 35 da Constituição Paulista;”*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-1914/026/13, contas de 2013 da Prefeitura de Amparo, Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, Parecer Publicado no Diário Oficial em 29/09/2015, Decisão com Trânsito em Julgado em 04/05/2017, v.u.)

*“Enfim, o laudo de inspeção revela a necessidade de implantação de um efetivo sistema de controle interno; e, aqui, relembro as orientações gerais traçadas por esta E. Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12. Bem por isso, a Origem deverá cumprir com eficiência as Instruções e recomendações desta E. Corte.*

*[...]*

*Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com recomendações para que:*

*[...]*

*- Providencie a implantação de um rígido sistema de controle interno;”*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1846/026/12, contas de 2012 da Prefeitura de Amparo, Rel. Cristiana de Castro Moraes, Decisão com Trânsito em Julgado em 14/08/2014, v.u.)

Ademais, acerca do **excessivo dispêndio a título de horas extras**, noticiou a Fiscalização que houve **i)** superação do limite mensal de hora extra permitido pela CLT; **ii)** pagamento a servidor que está de sobreaviso, implicando sobreposição de pagamentos (horas extra e horas de sobreaviso); e **iii)** caracterização de possível incorporação salarial da hora extra (evento 70.29, fl. 16).

Reforça-se que ausência de moderação na autorização de horas extras, além de caracterizar clara desídia no uso dos recursos públicos, destoia dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como sinaliza falha de planejamento e distribuição de tarefas. Ademais, a sobrejornada é prejudicial ao interesse público, pois combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado.

Há que se consignar, ainda, as fragilidades identificadas pela Fiscalização no eixo da **Educação**, denotando precário retorno material dos respectivos recursos a ele direcionados.

Inicialmente, a deterioração do i-Educ (indicador temático do IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal) revela preocupante ineficiência das ações promovidas pela gestão pública na manutenção e desenvolvimento do ensino, eis que, de 2014 a 2017, o indicador passou de “B” (muito efetivo) para “C+” (**em fase de adequação**), ainda que, formalmente, tenha sido observado o gasto mínimo exigido pela Constituição (art. 212):



Exercício	i-Educ <sup>2</sup>	Investimento em Educação (Recursos Próprios – art. 212, CF/88 – referência 25%)
2014 (TC-0387/026/14) <sup>3</sup>	B+ (muito efetiva)	25,48%
2015 (TC-2479/026/15) <sup>4</sup>	B (efetiva)	28,11%
2016 (TC-4341/989/16) <sup>5</sup>	B (efetiva)	26,99%
2017 (evento 70.29, fl. 22)	C+ (em fase de adequação)	28,79%

Nesse contexto, o IEGM mostrou fragilidades como: *i*) ausência de pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2017; *ii*) inexistência de programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017; *iii*) nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuíam quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas; *iv*) cinco unidades de ensino necessitavam de reparos em 2017; *v*) nenhum dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuía AVCB vigente no ano de 2017; *vi*) o município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por sala (contrariando recomendação do CNE - Parecer nº 08/2010); *vii*) não existia estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar, infringindo o artigo 5º da Resolução/CD/FNDE Nº 45, de 2013; *viii*) menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Creche, Pré-escola e Anos Iniciais) estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE); *ix*) menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE) (evento 70.29, fls. 24/28).

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/88).

Assim, 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/88, quanto no art. 21 da Lei nº 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 imposto, do mesmo modo, o dever de garantir **padrão de qualidade** do serviço público de educação:

<sup>2</sup> Conforme consulta realizada aos 05/02/2019 no portal eletrônico <https://iegm.tce.sp.gov.br/>.

<sup>3</sup> Decisão com Trânsito em Julgado em 19/05/2016.

<sup>4</sup> Decisão com Trânsito em Julgado em 18/10/2017.

<sup>5</sup> Parecer Publicado no Diário Oficial em 07/06/2018.



“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)  
[...].”

Mister salientar que a Lei nº 9.394/96 (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.”

Dessa forma, no caso da Prefeitura de Amparo, a extensa lista de irregularidades, identificadas no âmbito do IEGM no exercício de 2017, indicam precários esforços municipais no sentido de entregar à sociedade o serviço de qualidade a que tem direito, situação que exige imediata revisão das respectivas políticas públicas, em atendimento às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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.



Sublinhe-se que a necessidade de envidar ações no fortalecimento do setor de educação já foi objeto de recomendação desta E. Corte de Contas, conforme consta do parecer prévio no âmbito do TC-2479/026/15, nos seguintes termos:

*“Também foram noticiadas impropriedades acerca da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar e de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, não atingimento da meta do IDEB por algumas escolas, insuficiência de vagas na rede pública municipal e outras falhas identificadas durante o acompanhamento operacional do ensino ao longo do ano de 2015, relatadas nos itens A.3 e B.3.1.2 do relatório de fiscalização.*

*Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Ensino, visando não só a aplicação do mínimo constitucional e legal, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal, que fica recomendado” (g.n.).*

No mais, acerca da **gestão dos recursos humanos**, igualmente digno de nota, é a existência de cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia e assessoramento (Assessor II e Controlador Geral), porquanto suas atribuições são eminentemente técnicas e cotidianas, na contramão do disposto no art. 37, V, da CF/88 (evento 70.29, fl. 15).

Trata-se de situação comumente observada nos órgãos jurisdicionados e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo, inclusive no Executivo de Amparo, nas contas anuais do exercício de 2013 (TC-1914/026/13): *“Sendo assim cabe, no caso concreto, severa recomendação ao administrador para que reestruture seu Quadro de servidores, indicando as reais atribuições dos nomeados para cargos de provimento em comissão, observando se as funções desempenhadas têm enquadramento nas restritas hipóteses admitidas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal”* (decisão com Trânsito em Julgado em 04/05/2017).

Aliás, a jurisprudência consolidada desta E. Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000<sup>7</sup>:

*“Anota-se, para constar, que a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).*

[...]

*Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano*

<sup>7</sup> Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



Lagrasta, j.05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, especialmente porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão”.*

No mesmo sentido, sobredito tema foi tratado no Supremo Tribunal Federal, no âmbito de recurso (aos 28/09/2018) com repercussão geral, reafirmando jurisprudência daquela Corte acerca dos critérios para criação dos cargos comissionados (RE 1041210), no qual se fixou o seguinte entendimento:

*“a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*  
*b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*  
*c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e*  
*d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (g.n.)*

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

1. **Item A.1.1** – deficiência do sistema de controle interno, em desobediência ao disposto no art. 74 da Constituição Federal; (REINCIDÊNCIA)
2. **Itens A.2 e A.3.1** – graves deficiências no eixo do Planejamento; índice “C+” (em fase de adequação) do i-Planejamento, no âmbito do IEGM;
3. **Item B.1.1** – déficit orçamentário, de 2,60% (R\$5.729.315,33), não amparado por superávit financeiro do exercício anterior;
4. **Item B.1.1** – excessivo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 26,60% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
5. **Item B.1.2** – apuração de antes inexistente déficit financeiro, perfazendo o total de R\$ 3.178.337,48 no encerramento do exercício em exame;



6. **Item B.1.2** – divergências constatadas entre os dados informados pela Prefeitura e os registrados no Balanço Patrimonial, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei 4.320/64), bem como ao disposto no Comunicado SDG nº 34, de 2009;
7. **Item B.1.9** – nomeação para cargos em comissão que não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF);
8. **Item B.1.9.1** – pagamento habitual de horas extras durante todo o exercício em exame; desrespeito ao limite mensal previsto na CLT; sobreposição de pagamento, referente à hora extra e às horas de sobreaviso; e
9. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, confirmando ineficiência dos recursos públicos investidos no setor. (REINCIDÊNCIA)

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 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 4.320/64);
2. **Itens B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) nas seguintes áreas: Gestão Fiscal (i-Fiscal), Saúde (i-Saúde), Gestão Ambiental (i-Amb), Proteção dos Cidadãos (i-Cidade) e Governança da Tecnologia da Informação (i-Gov TI);
3. **Item C.3.1** – sane as irregularidades apontadas em âmbito das Fiscalizações Ordenadas acerca da merenda escolar e da verificação de obras públicas;
4. **Item E.2.2** – garanta o tratamento integral do esgoto coletado;
5. **Item G.1.1** – aprimore a disposição das informações da Prefeitura por meio do portal da internet, garantindo o acesso à informação aos cidadãos;
6. **Item 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
7. **Item H.2** – encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE 02/2016.



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 mais, 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<sup>8</sup>, TC-002342/026/15<sup>9</sup> e TC-004050/989/16<sup>10</sup>.

Igualmente, tendo em vista que, mesmo alertada por este E. Tribunal, a Prefeitura **não promoveu limitação de empenho e movimentação financeira**, o Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 5º, §2º, da Lei 10.028/00<sup>11</sup>, 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** que lhe deu causa, por estar caracterizada infração administrativa contra as leis de finanças públicas<sup>12</sup>.

Quanto aos apontamentos constantes do tópico B.1.9 (demais aspectos sobre recursos humanos), 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 Amparo que tenham instituído cargos em comissão sem definição legal das atribuições correlatas.

---

<sup>8</sup> Contas Anuais de 2013 da Prefeitura de Guarulhos, Decisão com trânsito em julgado em 31/01/2017.

<sup>9</sup> Contas Anuais de 2015 da Prefeitura de Guarulhos, Parecer Publicado no Diário Oficial em 22/02/2018.

<sup>10</sup> Contas Anuais de 2016 da Prefeitura de Ribeirão Grande, Decisão da Primeira Câmara em 22/05/2018.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Nesse sentido, cumpre destacar a Decisão proferida pela Segunda Câmara, em Sessão de 08/05/2018, que acolheu a proposta ministerial de aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais ao responsável pelas contas de 2016 da Prefeitura de Queluz (TC-4041/989/16), com base na competência conferida pelo art. 5º, §2º, da Lei nº 10.028/2000; o mesmo ocorreu em Decisões da Primeira Câmara, em Sessão de 22/05/2018, referente às contas de 2016 da Prefeitura de Lupércio (TC-4201/989/16).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
4ª Procuradoria de Contas**

eTC-6819/989/16-1
Fl. 12

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, 26 de fevereiro de 2019.

**CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/VKN

#

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-p processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-0Q80-814U-66GD-DTK4>