



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

TC – 4576.989.18

Fl. 1

Processo nº: TC-4576.989.18
Prefeitura Municipal: Amparo
Prefeito (a): Luiz Oscar Vitale Jacob
População estimada: 71.700
Exercício: 2018
Matéria: Contas anuais

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

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	1,03%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-Percentual de investimentos em relação à RCL	2,65%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
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	44,05%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	28,69%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	100%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	26,93%



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/20QcACq



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta 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 anexados eletronicamente nos eventos 19.18 (1º Quadrimestre) e 45.14 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, sem embargo das conclusões da digna Assessoria Técnico-Jurídica (evento 137), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Oportuno mencionar, desde logo, que a análise das contas municipais não se presta tão somente à aferição da realização de índices legais e constitucionais – limitados ao seu aspecto formal, mas também, pelos aspectos que revelem a observância e o respeito à integralidade e à integridade sistêmica das regras e princípios que regem a Administração Pública.

E no presente caso a Fiscalização expôs uma série de ilicitudes e irregularidades, que, ao serem valoradas em conjunto, afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

De início, salienta-se que, muito embora o **Município tenha investido R\$ 62 milhões nas ações de ensino**¹, a situação retratada nos autos indica ineficácia das políticas adotadas no setor.

Nessa seara, chama atenção o **reiterado déficit de vagas no ensino infantil (creche)** (evento 85.43, fl. 22), tendo em vista que ao menos desde o exercício de 2014 a Fiscalização vem alertando o Município (TC-0387/026/14; 2479/026/15; TC-4341.989.16; 6819.989.16).

¹ Relatório SMART UR-19 Amparo Pós-validação.





O acesso à educação de 0 a 17 anos é direito público subjetivo (art. 208, §1º, CF) e o não oferecimento ou a oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º, CF/1988).

A respeito do tema, a E. Suprema Corte já se posicionou pela interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Lei Maior, nos seguintes termos:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, **o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV)**. - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), **o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal**. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125, g.n.)

Destarte, o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia o direito social garantido pela Constituição Federal (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, I, da Lei nº 9.394/1996).

A Administração deve se obrigar, por meio de racionalização na distribuição de salas e/ou investimentos no setor, à efetiva entrega dos serviços à comunidade.

Essa situação se torna mais acentuada ante o andamento em “ritmo lento” da obra de construção da Unidade Escolar do Loteamento Quintas de São Tiago no exercício em epígrafe (evento 85.43, fls. 26/27).





Oportuno realçar, ainda, que visando a eliminação da lista de espera em creches o Município, em 09/11/2017, firmou Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo (eventos 85.23, fls. 15/22 e 85.43, fl. 22):

2-Como forma de eliminar a defasagem de vagas em creches apuradas no presente processo em curso nesta Comarca, o Compromissário se obriga a:

2.1- **Construir, com recursos próprios ou oriundos do Estado de São Paulo ou da União, até o término do ano de 2018 (dezembro de 2018 para matrícula em 2019), 02 (duas) novas creches, para atendimento de não menos que 108 (cento e oito) crianças em período integral ou 216 (duzentos e dezesseis) em período parcial, sendo:**

2.1.1.-Rua Adalgiso Batoni, esquina com a rua Lazaro Gonçales Lopes, Jardim Silvestre IV: atendimento de 54 (cinquenta e quatro) crianças em período integral ou 108 crianças em período parcial;

2.1.2. - Avenida Roberto Amparo Pestana da Câmara, 7375, Jardim Europa: atendimento de 54 (cinquenta e quatro) crianças em período integral ou 108 crianças em período parcial.

Todavia, a d. Fiscalização, em seu relatório quadrimestral de 2019 (TC-4917.989.19, evento 15.21), verificou **piora no déficit por vagas em creches em relação a 2018** - houve crescimento da demanda em **60 crianças**, e **atraso na construção das duas creches** que deveriam estar prontas ao final de 2018.

Como visto, a Prefeitura não vem adotando medidas suficientes à efetiva eliminação da demanda reprimida no ensino, sendo a matéria, portanto, **reincidente**.

Não bastasse, o Município efetuou no exercício em exame gastos relativos ao ensino médio, superior e/ou profissional, em afronta ao art. 11, V, da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (evento 85.43, fl. 24).

De mais a mais, outras inadequações arroladas ao IEG-M, nas esferas alunos, estabelecimentos de ensino, professores e serviços, vão de encontro ao desejado padrão de qualidade no ensino (evento 85.43, fls. 23/26).

Nesse contexto, destaca-se a ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nas unidades de ensino (evento 53.37, fl. 24), falha de natureza grave, pois a falta deste documento gera presunção de riscos de danos à vida e à saúde dos munícipes,





sendo que o AVCB é item obrigatório para qualquer edificação aberta ao público, e pode ensejar sanções pecuniárias, penais, civis, e administrativas ao Administrador².

Extraí-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212, da CF/1988, quanto no art. 21, da Lei nº 11.494/2007. Há obrigações constitucionais e legais de fazer inscritas no planejamento setorial da educação (Lei nº 13.005/2014, ou seja, o PNE que atende ao art. 214 da Constituição de 1988), as quais devem ser consideradas como o conteúdo substantivo do dever de gasto mínimo em educação a que se refere o art. 212, também da CF.

Desse modo, o dever de gasto mínimo em educação supera o enfoque meramente contábil e matemático, pois há metas e estratégias inscritas no planejamento educacional que lhe perfazem seu conteúdo substantivo e revelam suas finalidades de ação. Tudo isso em consonância com o dever de garantir padrão de qualidade do serviço público de educação (art. 206, VII, e art. 211, §1º, da CF/1988). Algo reforçado também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), que estabelece a garantia do padrão de qualidade como princípio irrenunciável no contexto dos deveres do Estado perante a educação escolar pública (art. 3º, IX, art. 4º, IX).

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

Repreensível, ainda, que a Prefeitura tenha firmado contrato no exercício sob exame para prestação de serviços de transporte escolar com valores que não espelham a realidade do mercado, mostrando-se incompatíveis com aqueles pactuados por outras prefeituras municipais em contratos semelhantes (evento 85.43, fls. 27/28). Referida contratação

² Conforme decidido nos autos da Ação Civil Pública nº 0008223-45.2013.8.26.0564, impetrada pela Promotoria de Justiça de São Bernardo do Campo, em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, que foi julgada procedente, nos seguintes termos:

“Do exposto e por tudo mais que dos autos constam julgo PROCEDENTE a ação e, em consequência, CONDENO a Fazenda do Estado de São Paulo a providenciar os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros de todas as escolas de sua rede de educação desta Comarca, excluídas as excepcionadas no pedido, nos exatos moldes do Decreto Estadual n. 58.819, ou de decreto posterior que o modifique, substitua ou revogue, no prazo de um ano, contado da publicação desta sentença. Para a hipótese de descumprimento desta sentença, além das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, comino a multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade escolar, considerando a relevância da questão aqui tratada, que se reverterá ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do art. 214 do ECA.” (destaques do MPC-SP)

Neste mesmo sentido, foi o quanto decidiu o Poder Judiciário da Comarca de Jacareí - SP, obrigando aquele município a providenciar a referida adequação. Veja-se em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=14833032&id_grupo=118





foi julgada irregular em primeira instância por essa Casa, sendo, inclusive, aplicada multa ao Prefeito Municipal (TC-8313.989.18-8, evento 57.3)

Diante da confluência de fatos acima, o Órgão Ministerial entende que a conta merece juízo desfavorável ante a realidade ineficiente e precária na educação. O dever de boa gestão dos recursos em tal setor é tema sensível na análise das contas dos executivos municipais e tem sido expressamente afirmado e repisado por esta E. Corte de Contas.

Do ponto de vista **contábil**, a Prefeitura não conduziu com zelo suas disponibilidades, afastando-se dos preceitos da gestão fiscal responsável ditados pela LRF, porquanto o superávit orçamentário obtido no exercício sob exame não foi suficiente para reverter o resultado financeiro negativo de 2017. Com efeito, permaneceu a falta de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo registradas no Passivo Financeiro (evento 85.43, fls. 06/08).

Ademais, a Fiscalização anotou decréscimo na taxa de investimentos em relação ao ano anterior, passando de 4,76% para 2,65%, o que inevitavelmente implica em prejuízo ao desenvolvimento de políticas públicas e melhoria da infraestrutura municipal (evento 85.43, fls. 06/07).

Chama atenção nesse contexto de desequilíbrio econômico-financeiro, a desídia do gestor na arrecadação municipal, tendo em vista a falta de: *i*) regulação específica que estabeleça critérios para o início do trâmite da execução judicial da dívida ativa; *ii*) normatização da estrutura organizacional da administração tributária; *iii*) adoção de alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel na cobrança do IPTU; e, *iv*) previsão de revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV) (evento 85.43, fls. 17/18).

Reforça a má administração dos recursos públicos e o desapego à necessária austeridade fiscal, o **excesso de horas extras** realizadas por servidores municipais, extrapolando, inclusive, o limite permitido pelo artigo 59 da CLT. Salta aos olhos que servidores tenham realizado mais de 200 horas extras num único mês (evento 85.43, fls. 14/15).

A ausência de moderação na autorização de horas extras desafia os princípios de eficiência e da economicidade (*caput* dos art. 37 e 70, da CF/1988), além de denotar incontroversa falha de planejamento e distribuição de tarefas. A sobrejornada também é prejudicial ao





interesse público na medida em que, ao exigir mais do trabalhador, combina remuneração maior pela hora trabalhada (XVI, art. 7º, da CF/1988) com qualidade inferior do serviço prestado.

Tal pagamento, de forma habitual, inclusive, põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST³, que prevê direito de indenização a trabalhadores que, habitualmente, prestam serviços em jornada suplementar.

Salienta-se que não é de hoje que a Municipalidade vem sendo instada a cessar o excessivo pagamento de horas extraordinárias, conforme recomendações nos demonstrativos relativos ao exercício 2014 (TC-0387/026/14)⁴ e 2016 (TC-4341.989.16).

Impende ressaltar, ainda, que irregularidades no pagamento de horas extras no Município de Amparo foram objeto de Inquéritos Cíveis (evento 85.43, fls. 46/47).

Nessa senda, a Origem noticia a realização de concurso público em 2019 visando resolver a situação (evento 122). No entanto, a adoção de medidas saneadoras em anos posteriores ao examinado não afasta a irregularidade do período sob análise. É preciso que a Administração se esforce para regularizar os problemas apontados dentro do exercício em exame, especialmente aqueles efetuados nos relatórios quadrimestrais ou em prestações de contas de exercícios anteriores.

Como visto, a Prefeitura não adotou medidas efetivas no exercício para regularizar a sobrejornada, sendo a matéria, portanto, reincidente.

Reprovável, ademais, as irregularidades na **seara ambiental**.

O relatório das contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Amparo – SAAE de 2018 aponta que somente 54,52% do esgoto coletado é tratado, ou seja, o restante é despejado in natura nos mananciais da região (evento 85.32, fls. 04/05). Aludido derramamento inapropriado resultou, inclusive, na aplicação de multa de R\$ 53.060,00 a autarquia (evento 85.43, fl. 34).

³ Súmula nº 291 do TST: HORAS EXTRAS. HABITUALIDADE. SUPRESSÃO. INDENIZAÇÃO. (nova redação em decorrência do julgamento do processo TST-IUJERR 10700-45.2007.5.22.0101) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 - “A supressão total ou parcial, pelo empregador, de serviço suplementar prestado com habitualidade, durante pelo menos 1 (um) ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 (um) mês das horas suprimidas, total ou parcialmente, para cada ano ou fração igual ou superior a seis meses de prestação de serviço acima da jornada normal. O cálculo observará a média das horas suplementares nos últimos 12 (doze) meses anteriores à mudança, multiplicada pelo valor da hora extra do dia da supressão.”

⁴ Decisão com Trânsito em julgado em 19/05/2016.





Além disso, os resíduos sólidos oriundos da coleta seletiva são encaminhados a uma entidade do Terceiro Setor, sem qualquer regulamentação ou normatização pelo Poder Executivo, bem como fiscalização da adequação do local, do descarte e da destinação final de tais resíduos. Aliás, em visita *in loco*, a inspeção constatou diversas impropriedades no processo de reciclagem, manuseio e separação dos materiais descartáveis e resíduos sólidos (evento 85.43, fls. 37/40).

A Constituição Federal aduz em seu art. 23, inciso VI, que é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Portanto, imperioso que o Executivo aprimore o tratamento do esgoto gerado no Município e promova adequada disposição final de resíduos sólidos.

Dessa forma, ante o 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 B.1.2** – déficit financeiro de R\$ 1.577.559,66;
2. **Item B.1.3** – ausência de recursos disponíveis para o total pagamento das dívidas de curto prazo registradas no passivo financeiro;
3. **Item B.1.9.1** – realização de horas extras em excesso e acima do limite estabelecido na CLT; (reincidência)
4. **Itens C.1, C.2, C.3.1 e C.3.2** – ineficiente gestão do ensino, com destaque para o **reiterado déficit de vagas no ensino municipal**. (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 A.2** – fortaleça o planejamento da gestão municipal, sanando as irregularidades apontadas pela Fiscalização;
2. **Item B.1.5** – registre corretamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial;
3. **Item B.2** – aprimore a atuação do Município no âmbito tributário; lembrando que a negligência na arrecadação de tributos pode constituir ato de improbidade administrativa (art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/1992);
4. **Item B.3.1** – atente à classificação correta das despesas licitáveis, em atendimento ao princípio da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF);





5. **Item D.2** – busque não apenas a aplicação do mínimo constitucional, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora da saúde; regularize a situação dos estabelecimentos que não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
6. **Itens F.1 e G.3** – empreenda esforços com vistas a melhoria dos índices IEG-M Proteção ao cidadão e Tecnologia da Informação;
7. **Item G.1.1** – aprimore o acesso à informação e à transparência fiscal;
8. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
9. **Item H.2** – encaminhe a este Tribunal de Contas os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas instruções e resoluções.

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 Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

Por fim, opina-se pela abertura de **autos apartados** para analisar ocorrência de compensações previdenciárias sem autorização formal da Secretaria da Receita Federal ou decisão judicial (evento 85.43, fls. 11/12), a fim de que se possa determinar medidas não acionáveis dentro do parecer prévio.

São Paulo, 1º de junho de 2020.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/21

