

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI
34ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 25/10/2022

Item 124

Processo: TC-003292.989.20-9

Prefeitura Municipal: Santana de Parnaíba.

Exercício: 2020.

Prefeito(a): Elvis Leonardo César.

Advogado(s): Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Ruth dos Reis Costa (OAB/SP nº 188.312), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771), Tiago Alberto Freitas Varisi (OAB/SP nº 422.843) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-8.

Fiscalização atual: GDF-9.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Município cumpriu os índices obrigatórios relativos aos gastos com ensino, magistério, pessoal, saúde e execução orçamentária. Recomendações. Controle interno. Alterações orçamentárias. Atribuições dos cargos em comissão. IEG-M. Fundeb.

Tratam os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA, exercício de 2020.

A Fiscalização da 8ª Diretoria de Fiscalização/ DF-8 indicou falhas em seu relatório, destacando-se (evento 93):

- Controle interno;
- IEG-M – I-Planejamento – I-Educ;
- Alterações orçamentárias;
- Parcelamentos de débitos previdenciários;
- Cargos preenchidos não possuem atribuições de chefia, direção e assessoramento, o que contraria o artigo 37, V da Constituição Federal;
- Remunerações acima do limite legal;
- O município aplicou 24,9% dos gastos com ensino e utilizou 99,13% do Fundeb recebido;

- Descumprimento de recomendações exaradas nos 2 últimos exercícios apreciados.

Notificado, o responsável apresentou suas razões de defesa, alegando em síntese (evento 119):

- No comunicado SDG n.º 32/2015 não é fixado limite percentual para abertura de créditos, nem mesmo, limitação aos índices inflacionários, mas somente, recomendação para utilização com moderação, ou seja, exatamente o ocorrido no Município;
- O déficit orçamentário apresentado no exercício se encontrou totalmente amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior;
- Referidos débitos previdenciários não são advindos da gestão do ora requerente, ou seja, desde que a administração do requerente assumiu o mandato buscou-se regularizar todos os compromissos anteriormente assumidos, inclusive a correção das atualizações que foram praticadas nos parcelamentos firmados em épocas anteriores;
- As atribuições dos cargos e observância ao contido no art. 37 da Constituição Federal, as nomeações realizadas no período e a ocupação dos cargos em comissão, observaram o contido nas normas regulamentares e vigentes no Município no período ora examinado;
- O STF decidiu pela Constitucionalidade do recebimento das verbas sucumbenciais pelos Procuradores, afastando qualquer questionamento quanto a possibilidade da percepção desses valores, havendo apenas ressalvas apenas na observância com relação ao teto constitucional, ocorrendo trânsito em julgado em 25/03/2021 o Município de Santana de Parnaíba passou a aplicar de imediato os efeitos do decidido pela Suprema Corte.

A Assessoria Técnica Jurídica se manifesta pela emissão de parecer favorável, considerando que pode retornar ao cômputo do ensino o montante referente ao reembolso devido à Secretaria de Estado da Educação, relativo à

remuneração de Servidores conveniados com o Município e aqueles valores relacionados a contratos cuja vigência se iniciou no período antecedente e teve continuidade no exercício em análise, conforme r. Decisão relativa ao exercício anterior, 2019, TC4944/989/19, aplicando, após ajustes, o correspondente a 25,11% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal e utilizando 99,99% o que não autoriza atestar o cumprimento ao ordenado no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, mas, há decisões deste Tribunal de Contas relevando a não utilização dos recursos recebidos do FUNDEB até a data limite por entender que o valor não usado representou alíquota ínfima diante do total auferido e, também, diante da aplicação no exercício do percentual mínimo de 95% do FUNDEB recebido, TC4499/989/18 (evento 147).

O Ministério Público de Contas, ao rejeitar a totalidade dos argumentos apresentados pela defesa, opinou pela emissão de parecer desfavorável (evento 150).

É O BREVE RELATÓRIO.

VOTO.

Memoriais oferecidos reforçam as razões da defesa apresentada.

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA, exercício de 2020, apresentaram falhas que não comprometem os atos de gestão examinados, principalmente, diante dos argumentos da defesa apresentada.

A insuficiente aplicação de 0,01% dos recursos recebidos do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica devem ser aplicados a maior no exercício imediatamente subsequente ao do trânsito em julgado deste.

Assim, as questões destacadas pelo MPC podem, neste momento, ficar no campo das recomendações.

Destaco que o Município cumpriu os índices obrigatórios relativos aos gastos com ENSINO 25,11%, FUNDEB 99,99%, MAGISTÉRIO 90,99%, PESSOAL 42,52%, SAÚDE 25,85% e EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (déficit de 3,25% totalmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior).

Nestes termos, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às contas em exame.

RECOMENDO, a margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pelo MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da L. C. nº 709/93.

DETERMINO que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Finalmente, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, arquivem-se, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.

É O MEU VOTO.

TCESP, em 25 de outubro de 2022.

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO

Processo nº:	TC-3292.989.20-9
Prefeitura Municipal:	Santana de Parnaíba
Prefeito (a):	Elvis Leonardo Cezar
População estimada:	142.301
Porte do Município¹:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	1.082.381.946,26
Exercício:	2020
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	Irregular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-3,25% ³
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	22,05%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Prejudicado
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?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	42,52%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Sim

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 93.1, fl. 01.

³ Conforme apontado pela Fiscalização, o déficit se encontrou totalmente amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior (evento 93.1, fl. 08).



ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,11% ⁴
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	90,99%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	99,99% ⁵
ENSINO- Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31/03 do exercício subsequente?	Não
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,85%

Preliminarmente, cabe destacar o fato de que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 26.1 (1º Quadrimestre) e 54.1 (2º Quadrimestre). Tal estratégia de controle concomitante objetivou oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos ao longo do exercício financeiro.

Observa-se a adequação da instrução processual, na medida em que foram respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Considerando o perfazimento do devido processo e a despeito das conclusões da douta Assessoria Técnico-Jurídica (evento 147), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De plano, constatou-se, durante todo o quadriênio 2017-2020, o desempenho aquém do esperado (nota C+ em 2019 e nota C, a pior nota possível, nos demais anos) do **i-Planejamento**. Tal resultado no indicador afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública sinaliza falhas que comprometem operacionalmente a eficiência e a qualidade na alocação das receitas disponíveis.

Entre as falhas que motivaram o baixo desempenho no exercício em exame, destacam-se: *i)* nem todos os indicadores do Plano Plurianual - PPA são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; *ii)* nem todos os servidores da equipe de planejamento possuem qualificação; *iii)* o Prefeito não recebe relatórios mensais sobre a

⁴ Conforme parecer da d. ATJ-Cálculos (evento 147.1).

⁵ Conforme parecer da d. ATJ-Cálculos (evento 147.1).



execução orçamentária; iv) o confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados a partir de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) demonstra que menos de 60% das metas possuem compatibilidade (evento 93.1, fls. 05/08).

Constatou-se, ainda, que a LOA e a LDO municipais previram a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares por decreto até o percentual de 10%, ultrapassando, portanto, a taxa de inflação em doze meses (3,32%), verificada no momento da sua elaboração.

Não bastasse a autorização para abertura de créditos suplementares por decreto em percentual acima da inflação, a Fiscalização constatou que *“houve abertura de créditos adicionais suplementares no valor equivalente a 16,95%, acima do limite imposto pela LDO e LOA originais (10%)”* (evento 93.1, fl. 19).

Desse modo, constatou-se que *“o município, considerando todos os órgãos componentes do Orçamento Anual, procedeu à abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições no valor total de R\$ 237.931.257,15, o que corresponde a 19,04% da Despesa Fixada inicialmente”* (evento 93.1, fl. 18).

Assim, diante da realização em excesso de alterações orçamentárias, em percentual superior à inflação oficial registrada no exercício (4,52%), o Executivo Municipal atuou em desacordo com os Comunicados SDG nº 29/2010⁷ e nº 32/2015⁸ e afrontou a jurisprudência da Corte Paulista de Contas.

⁶ Conforme dados obtidos no portal eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>).

⁷ COMUNICADO SDG nº 29/2010 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

[...]

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011**, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

⁸ COMUNICADO SDG nº 32/2015 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde **a evitar demasiadas modificações durante sua execução**, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte. [...]



No que tange à **gestão de recursos humanos**, verificou-se, a exemplo de exercícios anteriores, a existência de inúmeros cargos em comissão, cujas atividades são estranhas às atribuições de chefia, direção e assessoramento, em ofensa ao art. 37, V, da CF/88.

Ademais, o livre provimento de cargos inerentes a atividades meramente burocráticas vai de encontro à regra geral de preenchimento de cargos públicos mediante a realização de concursos, insculpida no art. 37, II, da Magna Carta, Tal conduta contraria o princípio constitucional da impessoalidade e possibilita a ocupação desses cargos com fins diversos à satisfação do interesse público.

Nesse sentido, a Fiscalização constatou que *“no exercício em exame, houve o preenchimento de cargos em comissão por doadores e prestadores de serviços da campanha eleitoral do Sr. Antonio Marcos Batista Pereira (candidato a Prefeito eleito em 2020) que recebeu apoio do Prefeito responsável pelas contas em exame, Sr. Elvis Leonardo Cezar, e de seu pai, Sr. Antonio da Rocha Marmo Cezar, Ex-Prefeito de Santana de Parnaíba e atual Deputado Estadual”* (evento 93.1, fl. 30).

Agrava a situação o fato de que 70% dos ocupantes de cargos exclusivamente em comissão (223 servidores) não possuíam curso superior (evento 93.1, fls. 45/47), sendo que grande parte desses servidores desempenhava supostamente atribuições de direção e assessoramento, conforme pode se constatar na lista dos servidores comissionados municipais (evento 93.116). Assim, houve afronta do Executivo Municipal ao Comunicado SDG nº 32/2015, que dispõe que *“as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado”*.

Diante desse aspecto, em particular, o MPC entende que foram descumpridas as recomendações do TCE-SP no âmbito das contas de 2016⁹ para que o Executivo Municipal promovesse *“a reestruturação do quadro de pessoal, notadamente em relação aos cargos de provimento em comissão, com atribuições inerentes à direção, chefia e assessoramento, previstas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal”*, bem como revise *“a situação*

⁹ TC-4368.989.16, trânsito em julgado em 29/11/2018.



funcional daqueles servidores comissionados que efetuaram doações ou prestaram serviços na campanha eleitoral de 2016”.

Ainda no que tange à gestão de pessoal, persiste o irregular pagamento de honorários de sucumbência fora do teto remuneratório constitucional aos Procuradores Municipais (evento 93.1, fls. 34/41), em ofensa à jurisprudência dessa E. Corte, a exemplo do decidido no âmbito das contas municipais de 2017 do Município de Itanhaém.

“A Origem, em suas argumentações, sustenta que os honorários sucumbenciais percebidos pelos Procuradores locais não decorrem do regime de contratação ou da política de remuneração estatal, tratando-se de retribuição profissional específica dos advogados, de caráter civil, fixada caso a caso pelo Poder Judiciário e paga pela parte vencida. Defende ainda que “os pagamentos dos honorários relativos a 2016 e, excepcionalmente, no mês de junho deu-se a quitação de 6 meses de verbas sucumbenciais atrasadas, criando a falsa condição de extrapolação do limite do teto”.

As alegações não merecem prosperar, pois os honorários de sucumbência pagos aos procuradores municipais possuem natureza salarial. Seu pagamento deve observar o teto constitucional e possuir base legal própria do ente, sobre ele incidindo imposto de renda. Sob essa perspectiva é importante que seu valor esteja registrado na folha de pagamento do servidor, no mês em que for depositado, para auxiliar no cálculo do valor a ser recolhido e facilitar o controle interno e externo, medida que fica aqui determinada.

Determino ainda o envio de ofício à Receita Federal do Brasil, acompanhado de cópia dos Relatórios e Voto deste processo, para que tenha ciência dos fatos e possa tomar as medidas que entenda cabíveis, e também ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de medidas da sua alçada.” (TC-6870.989.16-7, Segunda Câmara, Relator Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho, sessão de 05/11/2019)

Assim, o MPC destaca que os honorários sucumbenciais devem não só respeitar o teto remuneratório constitucional, como também fazer parte da folha de pagamento dos servidores, sobre eles incidindo Imposto de Renda. Sobre o tema, também se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 6.053 Distrito Federal (Acórdão publicado no DJE de 30/07/2020, trânsito em julgado em 25/03/2021):

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio”



(ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE”

Em sua defesa, a Origem alega tão somente que, a partir da publicação da supracitada decisão da Suprema Corte, passou a aplicar de imediato os seus efeitos e, “desse modo, desde o mês de referência agosto/2020, os valores pagos aos Procuradores Municipais resultam dos vencimentos mensais, somados aos valores de honorários sucumbenciais, tendo como limite para a soma de ambos o valor do teto Constitucional” (evento 120.1, fl. 44).

Entretanto, conforme constatado pela Fiscalização, o Município “passou a utilizar o teto dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao invés dos desembargadores do Tribunal de Justiça/SP (em descumprimento do artigo 37, XI da Constituição Federal e 17 do ADCT)” (evento 93.1, fl. 41).

Já no que tange à **gestão do ensino municipal**, em que pesem os ajustes efetuados pela Fiscalização nos valores referentes à aplicação da receita resultante de impostos, a douta Assessoria Técnico-Jurídica, por intermédio do seu segmento de Cálculos, constatou que aqueles perfizeram o percentual de 25,11%, atendendo, portanto, ao limite previsto no art. 212 da CF/88 (evento 147.1).

Entretanto, a d. ATJ-Cálculos, após ajustes, apurou que foram aplicados 99,99% dos recursos provenientes do FUNDEB, restando ser devidamente executada a quantia de R\$ 15.087,12 (0,01%). Assim, não restou atendido o art. 21 da Lei nº 11.494/2007, vigente durante o exercício em exame. Em que pese o percentual ínfimo não aplicado, a irregularidade não merece o beneplácito dessa E. Corte diante do cenário observado na gestão do ensino municipal.

Conforme constatado pela Fiscalização, há déficit de vagas no Ensino Infantil municipal, com 578 crianças na fila de espera ao final do exercício (evento 93.1, fls. 112/114). Trata-se de falha reincidente, que já foi observada nos exercícios anteriores e foi objeto de recomendação dessa Corte no âmbito da prestação de contas de 2015¹⁰.

¹⁰ TC-2257.026.15.



Tal irregularidade não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF). Em síntese, a jurisprudência do STF¹¹ fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição Federal. Nessa esteira, destaca-se que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia direito social garantido pela CF (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).

Ressalta-se, aliás, que, enquanto há considerável fila de espera por vagas em creches municipais (cabe reiterar o registro de que 578 crianças aguardavam tal vaga no exercício em comento), a Fiscalização apontou que o Executivo Municipal aplicou R\$ 19.392.456,80 nos Ensinos Médio e Profissional, em conduta que agride frontalmente o art. 11, V da LDB.

Ora, não cabe tergiversar: crianças deixaram de ter acesso à creche, porque o Município de Santana de Parnaíba escolheu manter o pagamento de honorários advocatícios acima do teto; optou ilicitamente por realizar despesas com etapas de ensino alheias à sua obrigação legal e constitucional, conforme previsão do art. 211, §2º, da CF/88; bem como realizou vultosos gastos com serviços de publicidade e despesas com atrações artísticas, shows pirotécnicos e locação de equipamentos de sonorização (evento 93.1, fls. 114/115). Some-se a isso o fato de que a consistência e a qualidade da oferta do ensino público municipal durante a pandemia também foi alvo de questionamento da Fiscalização.

Reforça o quadro negativo da educação municipal a queda de desempenho do Município no indicador **i-Educ**, passando da nota B (efetiva) obtida em 2019 para o índice C+ (em fase de adequação) em 2020. Entre as falhas apontadas na dimensão educacional do IEG-M (evento 93.1, fls. 122/135), destacam-se: *i)* nem todos os professores de creche, pré-escola e do Ensino Fundamental possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; *ii)* menos de 50% dos estabelecimentos do

¹¹ 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.



Ensino Fundamental possuem turmas em tempo integral; *iii*) nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2020; *iv*) nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura; e *v*) a Prefeitura Municipal não (re)elaborou o currículo da rede municipal de ensino adequando-se às proposições da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), contrariando o artigo 12 da Lei Federal nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Noutro norte, contribuem para a reprovação das contas os diversos **desacertos constatados na área de licitações, contratos e acompanhamentos de execução contratual** (evento 97.1, fls. 59/108 e 139/151).

Não obstante a defesa apresentada – alegando que os procedimentos estão sendo acompanhados em autos próprios (evento 120.1, fls. 58/60 e 84/86) –, chama atenção a quantidade de irregularidades constatadas na instrução dos processos licitatórios da Prefeitura, em desrespeito à Lei de Licitações e Contratos.

Oportuno destacar que as falhas nos certames promovidos pela Municipalidade têm sido, reiteradamente, objeto de recomendações ao longo dos últimos anos e, portanto, a recalcitrante omissão em corrigir as irregularidades e a desídia em promover melhorias no setor não merece o beneplácito dessa Corte de Contas¹²:

2012

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

[...]

h) Cumpra as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os processos licitatórios e acompanhando devidamente a execução dos ajustes celebrados.

(TC 1624/026/12. Contas de 2012 de Santana de Parnaíba. Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Trânsito em Julgado 04.04.2016)

2013

À margem do voto e mediante ofício, recomende-se ao Chefe do Executivo o que segue, devendo ele:

[...]

dar fiel cumprimento aos ditames da Lei nº 8.666/93, nas futuras licitações e contratos levados a efeito;

(TC 1692/026/13. Contas de 2013 de Santana de Parnaíba. Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa. Trânsito em Julgado 13.05.2015)

¹² Além dos casos citados, no exame das contas de 2017, foi requerida a abertura de autos apartados para “averiguar a possível atuação em conjunto de empresas em diversos certames licitatórios”, bem como, sugeriu-se a verificação acerca da efetividade das medidas noticiadas pela Prefeitura à época (TC 6846.989.16, evento 271.3, fl. 32).



2015

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações e determinações:

[...]

Atente para as disposições da Lei de Licitações e Súmulas desta Corte de Contas; (TC 2257/026/15. Contas de 2015 de Santana de Parnaíba. Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho. Trânsito em Julgado 18.10.2017)

2018

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

[...]

- cumpra rigorosamente as disposições da Lei de Licitações, gerenciando contratos e execuções em conformidade com as normas regedoras da matéria; (TC 4603.989.18. Contas de 2018 de Santana de Parnaíba. Exmo. Substituto de Conselheiro Josué Romero. Trânsito em Julgado 22.02.2021)

Por fim, a Fiscalização apontou que “o responsável pelo Controle Interno (função gratificada), não dispõe de total autonomia e independência, tendo em vista que na estrutura administrativa do órgão, o mesmo está subordinado ao Secretário de Controle Interno - agente político”. Além disso, foi constatado que, “em 2020, a Secretaria Municipal de Controle Interno possuía 21 colaboradores, sendo 19 servidores e 2 estagiários. Dos 19 funcionários, 12 ocupavam cargos em comissão ou funções de confiança (incluindo o Secretário Municipal de Controle Interno, agente político), o que corresponde a 63%” (evento 93.1, fl. 05).

Sobre o tema, em que pese a defesa tenha alegado que tanto o responsável pelo controle interno como os demais integrantes do setor “dispõem de autonomia para cumprimento integral de suas atribuições” (evento 120.1, fl. 04), há de se destacar que uma efetiva atuação do Sistema de Controle Interno poderia ter evitado grande parte das falhas apontadas pela Fiscalização, uma vez que permite ações preventivas, de correção e de aperfeiçoamento da gestão, conforme leciona o Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais editado por esta Corte de Contas¹³.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.1.1** – ausência da autonomia e independência do controle interno, em prejuízo ao desempenho efetivo das atribuições arroladas no art. 74 da Constituição Federal;

¹³ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>. Publicado em 2021.



2. **Item A.2** – desempenho aquém do esperado do i-Planejamento durante todo o quadriênio 2017-2020 (nota C+ em 2019 e nota C, a pior nota possível, nos demais anos);
3. **Item B.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 19,04% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), incluindo a abertura de créditos adicionais suplementares no valor equivalente a 16,95%, acima do limite imposto pela LDO e LOA originais (10%);
4. **Itens B.1.9.2 e B.1.9.8** – existência de inúmeros cargos em comissão cujas atividades são estranhas às atribuições de chefia, direção e assessoramento, em ofensa ao art. 37, V, da CF/88, preenchidos por servidores que, em sua maioria, não possuem nível de escolaridade compatível com as funções desempenhadas; livre provimento de cargos inerentes a atividades meramente burocráticas indo de encontro à regra geral de preenchimento de cargos públicos mediante a realização de concursos, insculpida no art. 37, II, da Magna Carta e ao princípio constitucional da impessoalidade, possibilitando a ocupação desses cargos com fins diversos à satisfação do interesse público (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.9.3** – recebimento de honorários de sucumbência fora do teto remuneratório constitucional pelos Procuradores Municipais;
6. **Itens B.3.2, B.3.3, B.3.4, B.3.5, D.1.1.5.1, D.1.1.5.2, D.1.1.5.3 e D.1.1.5.4** – falhas na área de licitações, contratos e acompanhamento de execução contratual (REINCIDÊNCIA);
7. **Item C.1** – insuficiência de aplicação dos recursos provenientes do FUNDEB, em ofensa ao art. 21 da Lei nº 11.494/2007, bem como demanda reprimida por vagas em creches (REINCIDÊNCIA), agravada pela aplicação de R\$ 19.392.456,80 nos Ensinos Médio e Profissional, que não são de atuação prioritária dos Municípios, conforme previsão do art. 211, §2º, da CF/88 e pela realização de vultosos gastos com serviços de publicidade e despesas com atrações artísticas, shows pirotécnicos e locação de equipamentos de sonorização; e
8. **Item C.2** – queda de desempenho do Município no indicador i-Educ, passando da nota B (efetiva) obtida em 2019 para o índice C+ (em fase de adequação) em 2020.

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. **Itens B.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
2. **Item B.1.6.1** – inscreva adequadamente os débitos junto ao RPPS nas demonstrações contábeis da Prefeitura;
3. **Itens B.1.9 e G.2** – garanta a exatidão das informações contábeis, bem como alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964);
4. **Item B.1.9.5** – apure e regularize os casos de acumulação indevida de cargos públicos;
5. **Itens B.1.9.6, B.1.9.7 e B.1.9.9** – regularize os casos de pagamentos indevidos de gratificação a servidores



municipais;

6. **Item B.1.9.10** – reveja os vencimentos dos professores do magistério público municipal, adequando-os, no mínimo, ao piso salarial da categoria;
7. **Item B.1.9.11** – revise os valores pagos a título de Adicional de Urgência e Emergência e de Adicional de Atendimento Ambulatorial, atentando-se ao que determina o Decreto Municipal nº 3.751/15;
8. **Item B.1.11.2.3.1** – regularize os casos de pagamentos indevidos de Aluguel Social;
9. **Item E.2** – sane as irregularidades constatadas nos procedimentos de licenciamento ambiental;
10. **Item G.1.1** – cumpra rigorosamente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), corrigindo as falhas apontadas pela fiscalização;
11. **Item H.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
12. **Item H.3** – atenda às Instruções e recomendações desta E. Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹⁴, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁵, sejam incluídas pela d. SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹⁶, para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁷.

No mais, tendo em vista a falta de AVCB em estabelecimentos de ensino e de saúde municipais (evento 93.1, fls. 132 e 153), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹⁸ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁹, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do

¹⁴ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§3º. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹⁵ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

¹⁶ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁷ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

¹⁸ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁹ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.



Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que forem cabíveis.

Por fim, a respeito dos apontamentos do item B.1.9.4, deixa-se de pugnar recomendações, diante da constatação da digníssima Fiscalização de que os pagamentos de “Abono Aniversário” aos servidores municipais (benefício previsto na Lei Complementar Municipal nº 34/11) foram suspensos após liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no bojo da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2239045-95.2020.8.26.0000. Referida ADIN foi julgada procedente em 02/06/2021, com efeito *ex tunc* e sem devolução dos valores (Acórdão publicado no DJE em 13/07/2021).

São Paulo, 7 de outubro de 2022.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/47/





PARECER

TC-003292.989.20-9

Prefeitura Municipal: Santana de Parnaíba.

Exercício: 2020.

Prefeito: Elvis Leonardo César.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Ruth dos Reis Costa (OAB/SP nº 188.312), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771), Tiago Alberto Freitas Varisi (OAB/SP nº 422.843) e outros.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-9.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Município cumpriu os índices obrigatórios relativos aos gastos com ensino, magistério, pessoal, saúde e execução orçamentária. Recomendações. Controle interno. Alterações orçamentárias. Atribuições dos cargos em comissão. IEG-M. Fundeb. Votação unânime.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-003292.989.20-9.

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, a E. Primeira Câmara, em sessão de **25 de outubro de 2022**, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Sidney Estanislau Beraldo, Presidente, e Edgard Camargo Rodrigues, decidiu emitir parecer favorável à aprovação as contas da Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba, relativas ao exercício de 2020.

Recomendou, outrossim, à margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestação do Ministério Público de Contas, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da Lei Complementar nº 709/93.

Determinou, ainda, à Fiscalização competente que certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Por fim, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, determinou o arquivamento, inclusive de eventuais expedientes referenciados.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Publique-se.

São Paulo, 25 de outubro de 2022.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO – Presidente

ANTONIO ROQUE CITADINI – Relator



CARTÓRIO DO CONSELHEIRO
ANTONIO ROQUE CITADINI
 (11) 3292-3518 - cgcarc@tce.sp.gov.br

CERTIDÃO

PROCESSO:	00003292.989.20-9
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAIBA (CNPJ 46.522.983/0001-27) ▪ ADVOGADO: MARCELO PALAVERI (OAB/SP 114.164) / FLAVIA MARIA PALAVERI (OAB/SP 137.889) / RUTH DOS REIS COSTA (OAB/SP 188.312) / RENATA MARIA PALAVERI ZAMARO (OAB/SP 376.248) / OLGA AMELIA GONZAGA VIEIRA (OAB/SP 402.771) / TIAGO ALBERTO FREITAS VARISI (OAB/SP 422.843)
INTERESSADO(A):	▪ ELVIS LEONARDO CEZAR (CPF ***.522.478-**))
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	DF-09
PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):	00009583.989.20-7, 00014167.989.20-1
PROCESSO(S) REFERENCIADO(S):	00010323.989.20-2, 00015971.989.20-7, 00017913.989.20-8, 00022594.989.20-4, 00024058.989.20-3

Certifico que a r. Decisão do processo em epígrafe publicado no DO de 19/01/2023, transitou em julgado em 09/03/2023.

Disponibilizado no DO de 15/03/2023.

Cartório do GCARC, 16 de março de 2023.

SANDRA MARIA TUPONI
 Responsável pelo Cartório

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SANDRA MARIA TUPONI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br>

processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-FP7N-GGCJ-6VVG-2SC6