



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas

eTC-6846/989/16-8  
Fl. 1

<b>Processo nº:</b>	eTC-6846/989/16-8
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Santana de Parnaíba
<b>Prefeito (a):</b>	Elvis Leonardo Cezar
<b>População estimada (01.07.2017):</b>	131.887
<b>Exercício:</b>	2017
<b>Matéria:</b>	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>Parcialmente Regular</b>
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	8,53%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,09%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	<b>Parcial</b>
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?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRP - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	45,38%
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	26,62%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	78,08%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100,35% <sup>1</sup>
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%)	23,68%

<sup>1</sup> Conforme apurado pela Fiscalização, houve utilização de todo o FUNDEB. No entanto, ocorreram falhas na contabilização dos respectivos lançamentos, eis que foi empenhado, liquidado e pago 100,35% (evento 190.2, fl. 38)



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 125.1 (1º Quadrimestre) e do evento 164.91 (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 224), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Com o devido acatamento, as contas municipais vão além de quesitos de avaliação pontuais, a despeito de sua eventual importância isolada, abrangendo, sim, aspectos que revelam a observância e o respeito a todos os valores e princípios que regem a Administração Pública.

E, no particular, o detalhado trabalho produzido pela Fiscalização expôs uma série de ilícitudes e irregularidades que, justamente porque devem ser valoradas em seu conjunto, afastam o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Nesse sentido, no eixo da **educação**, observa-se que a gestão de 2017 não foi capaz de garantir o esperado retorno qualitativo-material dos investimentos no setor.

Informa a Fiscalização que houve demanda não atendida por vagas em creches (crianças de 0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos), ao mesmo tempo em que foram constatadas despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional (evento 190.2, fls. 40/41), na contramão do disposto no art. 11, V, da LDB (Lei nº 9.394/1996)<sup>2</sup>, bem como no §2º do art. 211, da CF/88<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> "Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino."

<sup>3</sup> "Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]



A situação não encontra respaldo constitucional, que protege o direito social à educação (art. 6º, *caput* c/c art. 205) ao arrolar, entre os deveres do Estado, a garantia de ensino infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (art. 208, IV), responsabilizando a autoridade competente em caso do não oferecimento do ensino obrigatório (art. 208, §2º).

Oportuno mencionar que a Suprema Corte já se posicionou nos seguintes termos a respeito do tema:

*“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)

Em igual sentido, destaca-se a jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“AGRAVO INTERNO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO À CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM PERÍODO INTEGRAL. O atendimento, em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade é dever do poder público, nos termos das normas inscritas no inciso IV do art. 208 da Constituição Federal e nos arts. 53, inciso V, e 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por outro lado, muito embora advenha do art. 211 do vigente Código Político que a organização dos sistemas de ensino deva implementar-se em regime de colaboração dos entes políticos, pesa sobre os Municípios, prioritariamente, a atribuição quanto ao ensino fundamental e à educação infantil, esta última em ordem a abranger o*

---

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”



*fornecimento de creche e pré-escola, inclusive. Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público que não obsta o direito da criança à imediata matrícula na creche. Não provimento do agravo interno.”* (TJSP, Agravo Regimental 0008221-58.2014.8.26.0526, Relator Evaristo dos Santos, Câmara Especial, Foro de Salto - 2ª Vara, Julgamento em 23/10/2017, Data de Registro: 30/10/2017)

No bojo dessa lacuna, conforme consta da instrução, sobressaem-se, ainda, os seguintes desacertos na Rede Pública municipal de Ensino: **i)** menos de 25% dos alunos dos anos iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017 (meta 6 do PNE); **ii)** existência de turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por sala (contrariando o recomendado pelo CNE - Parecer nº 08/2010); **iii)** ocorrência de turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m<sup>2</sup> por aluno (contrariando o recomendado pelo CNE - Parecer nº 08/2010); **iv)** em média, há mais de dez alunos por computador para as turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental (contrariando Parecer CNE/CEB nº 08/10); **v)** nem todas as escolas possuem biblioteca ou sala de leitura (assunto abordado na lei nº 12.244/10); **vi)** ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros vigente no ano de 2017 para os estabelecimentos de ensino (como recomendam o Decreto nº 56.819/2011, a Lei nº 6.437/77 e a meta 4.a dos ODS/ONU); **vii)** há vinte e uma unidades de ensino necessitando de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação, elétrica, substituição de azulejos danificados); **viii)** não ocorreu entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017; e **ix)** parte dos professores da Educação Básica não possui formação específica de nível superior (conforme art. 62 da Lei nº 9.394/96 e Meta 15 do PNE) (evento 190.2, fls. 40/43).

Ademais, por ocasião da Fiscalização Ordenada nº 5 (de 15 de agosto de 2017), verifica-se que das ocorrências inicialmente apontadas não foram sanadas as seguintes falhas: **i)** falta de alvará ou licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária e **ii)** ausência do AVCB (evento 190.2, fl. 44).

As falhas até aqui mencionadas revelam ineficiência do gasto público, eis que ocorreram a despeito do atendimento formal ao piso constitucional de investimento na educação (art. 212 da CF/88) e ao disposto no art. 21, da Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB) (evento 190.2, fl. 38).

O gasto na área da educação é indubitavelmente um tema sensível na análise das contas dos executivos municipais, eis que, além de deter 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, conforme estabelece a Constituição



da República (art. 205, CF/88), deve também contribuir para o alcance das metas traçadas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>4</sup>:

*“Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*

*4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a **resultados de aprendizagem relevantes e eficazes***

*4.2 Até 2030, garantir que todos os meninas e meninos tenham acesso a um **desenvolvimento de qualidade na primeira infância**, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário*

*4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade*

*4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo*

*4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade*

*4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, **homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática***

*4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável*

*4.a **Construir e melhorar instalações físicas para educação**, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos*

*4.b Até 2020, substancialmente **ampliar globalmente o número de bolsas de estudo** para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento*

*4.c Até 2030, **substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados**, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento” (g.n.)*

Nesse contexto, extrai-se da Lei Maior que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto em seu art. 212, quanto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007, sendo a ele imposto, do mesmo modo, o dever de garantir **padrão de qualidade** do serviço público de educação:

<sup>4</sup> Conforme disposto no portal eletrônico da ONU/BR (<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>).



“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
[...]  
VII - garantia de **padrão de qualidade**.” (g.n.)

“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)[...]” (g.n.)

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.” (g.n.)

Ao sentir do Ministério Público de Contas, tais máculas devem servir de questionamento estrutural sobre o formal cumprimento do piso a que se refere o art. 212 da Constituição, porque não foi cumprido o dever de gasto mínimo material no ensino.

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.

A esse respeito, escrevemos, em coautoria com o então Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), Dr. Valdecir Fernandes Pascoal, artigo<sup>5</sup> em que claramente defendemos a necessidade de leitura substantiva do piso educacional à luz das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Os excertos a seguir sintetizam nossa convicção de que as contas em apreço não merecem parecer favorável:

“O momento e o contexto nos impõem, pois, uma relevante cota de responsabilidade pelo atual estado de coisas na política pública de educação. Isso porque o nível de aderência dos governos ao aludido Plano Nacional também diz respeito aos órgãos de controle. Em nossa seara, por exemplo, tal teste de aderência se materializa na efetividade e qualidade (ou não) dos gastos públicos em educação realizados para cumpri-lo.  
[...] Sem trocadilhos, a verdade é que **padrões mínimos de gasto não podem ser lidos como permissivos para padrões ínfimos de qualidade e para o**

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>.



**descumprimento das obrigações legais de fazer contidas no plano nacional do setor.** Há décadas muitos gestores alegam escassez de recursos para atender a tantas demandas majoradas, mas tal pressuposto precisa ser revisitado e confrontado pelo fato de que é preciso gastar bem os recursos públicos destinados à educação.

[...] Mais do que reagir, perseguindo as falhas já consumadas, precisamos controlar preventiva e concomitantemente o modo como os gestores públicos internalizam e executam os ditames da Lei 13.005/2014 em seus âmbitos locais, regionais e federal de atuação. Melhor forma não há do que passarmos a olhar com mais atenção sobre o comportamento das despesas que avaliamos a título de gasto mínimo nesse setor.

Para tanto, defendemos que o controle dos gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios precisa ser feito em consonância com o controle do cumprimento substantivo das obrigações constitucionais e legais referidas a tal política pública.

Ao nosso sentir, o dever de gasto mínimo em educação não se resume formalmente aos percentuais da receita de impostos e transferências previstos no caput do art. 212, mas também deve assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do plano nacional de ensino, tal como determina o § 3º do aludido dispositivo da CF/1988.

Retomamos, desse modo, que a Constituição de 1988 impõe, como conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do art. 212, um conjunto de obrigações normativas de fazer fixadas temporalmente por meio dos princípios substantivos do art. 206 e das metas inscritas no Plano Nacional da Educação de que trata o art. 214.

Esta é a razão pela qual sustentamos que não se trata de mera aferição contábil-matemática a análise acerca do dever de aplicação dos patamares mínimos de gasto em MDE previstos no art. 212 da Constituição de 1988, bem como da aplicação dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB, a que se refere o art. 60 do ADCT.

**Cada centavo de gasto precisa ser lido em conformidade com o PNE, em rota de plena vinculação aos prazos de consecução das suas metas. Desse modo e muito em breve, não poderemos mais admitir, por exemplo, que sejam pagos – como despesa feita à conta do FUNDEB – abonos remuneratórios aos profissionais da educação básica, sem que esteja assegurado o cumprimento do piso nacional a que se refere o art. 206, VIII da Constituição Federal e a meta 18 do Plano. Aqui temos, por sinal, uma consequência bastante clara do que consideramos conteúdo material do dever “gasto mínimo” em educação.**

Diante da absoluta prioridade com que o Estado deve assegurar o direito à educação para as crianças e os adolescentes, na forma do caput do art. 227 da CF/1988, todas as instâncias de controle da Administração Pública e, em especial, o sistema de controle externo precisam dar plena ênfase ao cumprimento do art. 10 do Plano Nacional de Educação, para que as leis orçamentárias sejam formuladas conforme esse objetivo filtro de conteúdo. Outro “mínimo existencial”, aliás, não há para o controle dessa política pública seja na esfera judicial, seja no âmbito do controle externo ou em qualquer outra instância.

Nesta quadra da história, o relevante papel dado pela Constituição de 1988 ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público que ali oficia vai muito além da avaliação de legalidade das ações e omissões governamentais. É preciso que atuemos incisivamente sobre o dever de planejamento orçamentário suficiente a ser desincumbido por todos os níveis da federação, o que significa previsão de dotações capazes de comportar o cumprimento das obrigações legais e



*constitucionais de fazer nessa política pública, conforme os prazos e termos fixados na norma de regência.*

*Por outro lado, diante do processo de execução da despesa, devemos avaliá-la à luz das suas legitimidade e economicidade, antes que a admitamos validamente como gasto mínimo em educação, o que também há de ser aferido segundo sua conformidade com a máxima eficácia dos princípios do art. 206 da Constituição de 1988 e das metas e estratégias da Lei 13.005/2014.*

*Levar o direito à educação a sério, como bem diria Ronald Dworkin, é interpretá-lo sistemicamente em um ordenamento hígido e íntegro que impõe obrigações substantivas a serem asseguradas mediante um dever procedimental de gasto mínimo nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.” (g.n.)*

No mais, quanto à gestão dos encargos sociais, criticável a realização de **dispêndios com juros e multas** decorrentes de atrasos nos recolhimentos, bem como de cumprimento parcial de acordo junto à Caixa de Previdência (RPPS) (evento 190.2, fls. 14/16).

Ainda que por analogia ao que ocorre no julgamento das contas (art. 33, III, “c”, da Lei Orgânica do TCE/SP), os demonstrativos da Prefeitura não comportam aprovação quando verificada a ocorrência de dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos, decorrentes de atrasos de repasses de contribuições a que sabidamente o Gestor estava obrigado.

As irregularidades identificadas no âmbito da **gestão dos recursos humanos da Prefeitura** são igualmente determinantes à rejeição destes demonstrativos. Os achados de auditoria revelaram persistente manutenção de cargos comissionados que não se amoldam à regra do art. 37, V, da Constituição Federal, eis que suas atribuições<sup>6</sup> não possuem características de “*direção, chefia e assessoramento*”.

Nesse contexto, sobreleva destacar que a Lei Municipal nº 3.115/2011, alterada pela Lei nº 3.423/2014, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2047453-64.2017.8.26.0000 promovida pelo Procurador Geral de Justiça em face do Presidente da Câmara e do Prefeito de Santana de Parnaíba. Aos 07/03/2018, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo julgou a ação parcialmente procedente, determinando que série de cargos comissionados da municipalidade sejam ocupados exclusivamente por servidores de carreira (evento 109.2, fls. 20/21).

A auditoria deste Tribunal também revelou prática que sinaliza violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), ante a constatação de que

<sup>6</sup> “As atribuições dos mencionados cargos foram definidas através da Lei Municipal nº 3.115/11, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba e dá outras providências” (evento 190.2, fl. 18).



numerosos servidores titulares de cargos comissionados foram doadores e/ou prestadores de serviços na campanha de reeleição do Prefeito em epígrafe (evento 190.2, fls. 21/25).

Conforme informações trazidas pela Origem, a maioria dos nomes listados pela Fiscalização foi admitida entre 2013 e 2017 (evento 216.1, fls. 16/22), período que corresponde ao primeiro e segundo mandato do gestor dessas contas. O expressivo número de servidores comissionados, que também participaram financeiramente da campanha eleitoral de reeleição, prática atualmente vedada pelo art. 31, V, da Lei nº 9.096/1995 (alterada pela Lei nº 13.488, de 2017), evidencia o uso da máquina pública em benefício próprio do agente político, em grave violação aos princípios da administração.

No mais, não se deve olvidar de que o Executivo já foi alertado por esta Corte, por ocasião da análise das contas de exercícios pretéritos, no sentido de solucionar os desacertos acerca dos cargos comissionados, situação que denota desídia administrativa em relação às recomendações desta Casa:

**“B.1.9.4. DESCUMPRIMENTO DE REITERADAS DECISÕES DO TCESP**

*A adequação dos cargos em comissão já vem sendo recomendada, alertada e advertida por este Tribunal nos exercícios de 2007 a 2010, 2012 e 2013 (TCs-2171/026/07, 1700/026/08, 165/026/09, 2563/026/10, 1624/026/12 e 1692/026/13), sendo elevada à determinação no julgamento das Contas Municipais de 2015 (TC-2257/026/15), situação esta que não vem sendo regularizada pela municipalidade.”* (evento 190.2, fl. 25).

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

1. **Item B.1.4.1** – não quitação dos juros devidos em razão dos parcelamentos realizados junto ao RPPS (Regime Próprio de Previdência administrado pela Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba);
2. **Item B.1.6** – despesas com juros e multas em virtude de atraso no recolhimento dos encargos previdenciários;
3. **Item B.1.8.1** – não inclusão na despesa total com pessoal dos gastos decorrentes do Convênio firmado entre a Prefeitura e a Santa Casa de Misericórdia de Santana de Parnaíba, eis que, nos termos do decidido no TC-8191/989/16, tais dispêndios devem se submeter ao disposto no art. 18, §1º, da LRF;
4. **Item B.1.9** – série de irregularidades na gestão dos recursos humanos da Prefeitura, com destaque para a ocorrência de cargos comissionados sem atendimento ao disposto no art. 37, V, da CF/88, bem como identificação de servidores titulares de cargos comissionados que foram doadores e/ou prestadores de serviços na campanha de reeleição do Prefeito em epígrafe; (REINCIDÊNCIA); e
5. **Item C.2** – desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, notadamente *i)* demanda não atendida por vagas em creches e pré-escola; *ii)* menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017; *iii)* existência de turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma; *iv)* existência de turmas dos Anos Iniciais do Ensino



Fundamental com menos de 1,875 m<sup>2</sup> por aluno; v) em média, há mais de 10 alunos por computador para as turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; vi) nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura; vii) nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB vigente no ano de 2017; viii) há 21 unidades de ensino necessitando de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação, elétrica, substituição de azulejos danificados); ix) não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017; e x) nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior.

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.1.1** – sane as falhas apuradas no Sistema de Controle Interno municipal, sobretudo designando exclusivamente ocupante de cargo efetivo para atuar como Controlador Interno;
2. **Item A.2** – fortaleça o planejamento da gestão municipal, sanando as irregularidades apontadas pela Fiscalização no âmbito do IEGM (i-Planejamento), com destaque para: garantia de dedicação exclusiva dos servidores do setor de planejamento; elaboração de relatórios com análise quanto à mensuração de programas, metas e ações por um ou mais indicadores próprios e adequados, e que permitam aferir a situação atual e os avanços obtidos ao longo da execução do programa; garantia de que as alterações orçamentárias sejam realizadas por lei, conforme art. 167, da CF/88; maior participação da população nas audiências públicas; elaboração do Plano Diretor (conforme Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades);
3. **Item B.1.1** – aprimore a harmonia entre as fases de planejamento e execução do orçamento, evitando a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias;
4. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija os **desacertos** identificados no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal) nas seguintes áreas: Gestão Fiscal (i-Fiscal), Gestão Ambiental (i-Amb), Proteção dos Cidadãos (i-Cidade) e Governança da Tecnologia da Informação (i-Gov TI);
5. **Itens B.3.2, C.3, D.3 e E.3** – solucione as falhas identificadas pelas Fiscalizações Ordenadas acerca da Frota de Veículos, do Almoxarifado, da Merenda Escolar, dos Hospitais Municipais, UPAS e UBSs, do Programa Saúde da Família e dos Resíduos Sólidos;
6. **Item C.1** – aperfeiçoe a contabilização das despesas do FUNDEB, em atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
7. **Item D.2** – elimine as irregularidades apuradas no eixo da Saúde, com destaque para as questões concernentes a i) atendimento à população; ii) insuficiente número de equipes de Saúde da Família; iii) internações clínicas; iv) saúde materna e infantil; v) casos de tuberculose no Município; vi) infraestrutura das UBSs; vii) Sistemas Hórus – não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica; viii) inexistência de Ouvidoria da Saúde; ix) promoção e vigilância da Saúde; x) controle vetorial da dengue; e xi) falta de serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma presencial;
8. **Item G.1.1** – dê pleno atendimento às leis de acesso à informação e da transparência fiscal, disponibilizando: i) dados sobre remuneração de servidores; e ii) dados para o acompanhamento de programas e ações e informações sobre procedimentos licitatórios; e
9. **Item H.5** – disponibilize, no portal eletrônico do Prefeitura, o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º



quadrimestre de 2015, em atendimento ao disposto no art. 48, *caput*, da LRF.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/93.

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

1. **Item B.1.11** – identificação de pagamentos aos procuradores municipais em valores superiores ao limite constitucional (art. 37, XI, da CF/88), ocasionando prejuízo de R\$984.579,62;
2. **Item B.1.11.1** – pagamento de parcela remuneratória referente aos honorários advocatícios à secretária municipal de negócios jurídicos; ocasionando prejuízo ao erário de R\$231.994,92; e
3. **Item H.1** – constatação de empresas atuando em conjunto, com indícios de afronta à competitividade e lisura dos certames licitatórios.

Sugere-se, adicionalmente, o encaminhamento de **ofício ao Ministério Público da Comarca** a respeito do déficit de vagas no segmento de creche.

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, 27 de fevereiro de 2019.

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

/VKN