



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

TC -4603.989.18

Fl. 1

<b>Processo nº:</b>	TC-4603.989.18
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Santana de Parnaíba
<b>Prefeito (a):</b>	Elvis Leonardo Cezar
<b>População estimada (01/07/2018):</b>	136.517
<b>Exercício:</b>	2018
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Na conformidade do art. 70, §1º, do Regimento Interno<sup>1</sup>, retornam os autos ao órgão ministerial em virtude de manifestações da Origem e da digna SDG acrescidas ao feito (eventos 301.1 e 320.1), além de novo trâmite pelo setor de cálculo da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 309.1).

Após pronunciamento do Ministério Público de Contas (evento 295.1) pugnando pela emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos em epígrafe, em síntese, sob os fundamentos de: (i) ausência de autonomia e independência no desenvolvimento de atividades do Setor de Controle Interno; (ii) insuficientes ações no eixo do planejamento; (iii) preenchimento de cargos no Executivo Municipal sob viés eleitoreiro; (iv) má administração dos valores inscritos em dívida ativa; (v) não cumprimento dos percentuais mínimos requeridos pelos artigos 212 da Constituição Federal e 21 da Lei nº 11.494/20007; (vi) déficit de vagas em creches municipais e, por fim, (vii) ineficiente gestão da Rede Pública de Ensino, houve apresentação de justificativas complementares e, após trâmite na ATJ, a Secretaria Diretoria-Geral foi instada a se manifestar, conforme determinação do eminente Relator (evento 315.1).

Ao posicionar-se, SDG conclui por juízo favorável às presentes contas por, em seu entender, julgar razoável a reinclusão das glosas perpetradas pela diligente Fiscalização, referentes às desapropriações promovidas, além de suscitar que o percentual faltante de recursos provenientes do FUNDEB (2,58%) não obstará a aprovação dos demonstrativos, “*porquanto*

<sup>1</sup> Art. 70. Ressalvadas as prescrições específicas, o parecer do Ministério Público será obrigatório em todos os feitos, devendo ocorrer no prazo de 10 dias, a contar da data do recebimento dos autos, podendo esse prazo prorrogar-se por igual período, mediante deferimento do Procurador-Geral do Ministério Público.

§1º Se, depois do pronunciamento do Ministério Público, tiver havido alguma juntada de documento ou de alegações do interessado, terá ele vista dos autos, para falar sobre o acrescido. Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em Sessão, após o relatório.



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



observado o mínimo de 95% estabelecido no artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007” (evento 320.1).

É o breve relato.

Inicialmente, cumpre lembrar que a emissão de parecer prévio sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios possui prazo final fixado em lei (até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento - art. 24 da LCE nº 709/1993), de modo que, nesta específica matéria, o instituto da **preclusão consumativa** merece destaque ainda mais acentuado, pois não se podem tolerar retardamentos indevidos ao andamento do feito.

Com efeito, tem-se que, embora o art. 70, §1º, do Regimento Interno, estabeleça que a juntada de alegações do interessado após o pronunciamento do Ministério Público enseja vista ao *Parquet*, não se mostra admissível o acolhimento de nova intervenção, sobretudo, sem prévia e expressa autorização do eminente Relator e após a Origem já ter exercido o direito de defesa no momento oportuno (evento 265).

Sob risco de aviltar o ordinário fluxo processual, a prática caracteriza exercício abusivo do contraditório, expediente que ensejaria infinita tramitação, situação que tornaria ineficiente todo o aparato estatal envolvido no exercício do controle externo.

Assim, a juntada de justificativas extemporâneas deve ser coibida e repudiada, eis que enseja desvirtuamento do que preleciona o Regimento Interno<sup>2</sup>, retardando a apreciação pelo eminente Relator e, por via de consequência, pela respectiva Colenda Câmara.

De qualquer modo, em que pese a indevida intervenção nos autos, o *Parquet* de Contas, em consonância com a conclusão reafirmada pela ATJ-CAL (evento 309.1), ratifica entendimento pretérito quanto à inadequação dos resultados do exercício, pois os desarranjos verificados na instrução são absolutamente graves e não comportam anuência do órgão de controle externo, sobretudo diante do não cumprimento dos percentuais legal e constitucionalmente vinculados.

No tocante às glosas efetuadas, apesar de possível computar os valores gastos com desapropriações<sup>3</sup> para fins de construção de unidade educacional no ano sob exame, os

<sup>2</sup> Artigos 194 e 195, *caput*, do Regimento Interno do TCE-SP.

<sup>3</sup> <https://www.fn.de.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>





dispêndios atinentes à infraestrutura de acesso não devem ser incluídos, revelando que ao menos 3.290,46m<sup>2</sup> são despesas impróprias a compor a cifra de gasto mínimo com ensino, conforme disposição do art. 71, V, da LDB.

De mais a mais, ainda que haja o formal cumprimento do percentual vinculado, prescrito pelo art. 212 da Constituição Federal, a aplicação insuficiente dos recursos provenientes do FUNDEB remanesce.

A despeito do arguido pela Origem (evento 301.1, fl. 09), mesmo que em exercícios anteriores os dispêndios com a empresa “Sítio Ecológico Mar-Mar Ltda.” não tenham sido deduzidos, tal fato não expurga a irregularidade da despesa para fins de verificação da utilização do sobredito Fundo.

Conforme já arguido em oportunidade pretérita, resta nítida a inadequação do gasto diante do caráter lúdico-pedagógico **extraclasse e extracurricular**. Além disso, em simples consulta ao sítio eletrônico do FNDE<sup>4</sup>, é possível extrair do arquivo denominado “Perguntas Frequentes” a seguinte orientação, que, diante da similaridade da situação, pode ser analogicamente aplicada ao caso em apreço:

**Despesas com aulas de dança, língua estrangeira, informática, jogos, artes plásticas, canto e música, em benefício dos alunos da educação básica, podem ser custeadas com recursos do Fundeb?**

Sim, desde que essas aulas integrem as atividades escolares, desenvolvidas de acordo com as diretrizes e parâmetros curriculares do respectivo sistema de ensino e com as propostas político pedagógicas das escolas, como parte de um conjunto de ações educativas que compõem o processo ensino-aprendizagem, TRABALHADO NO INTERIOR DESSAS ESCOLAS, na perspectiva da consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 (LDB). Essas despesas, no entanto, devem ser custeadas com a fração dos 40% dos recursos do Fundeb.

**A prefeitura pode desapropriar uma área para construção de Escola de Educação Básica e pagar a desapropriação com recurso do Fundeb?**

Sim, por se tratar de emprego de recursos em investimento voltados à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, relacionado à garantia de instalações físicas necessárias ao ensino, prevista no art. 70, II, da Lei nº 9.394/1996. Na tabela de finalidade enquadra-se na finalidade n.º 18.

**Quais são as ações não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino?**

**Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar:**

Pavimentação, pontes, viadutos, melhoria de vias (mesmo que seja para acesso à escola), etc.;

Implantação ou pagamento de iluminação dos logradouros públicos (mesmo que esteja no íterim do trajeto até a escola);

Instalação de rede de água e esgoto (mesmo que esteja no bairro onde se localiza a escola).

<sup>4</sup> <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>





Mas não é só. À luz dos princípios jurídicos aplicáveis à Administração Pública, ao gestor não é admitido esquivar-se ou alegar desconhecimento dos diplomas legais que regem sua atuação e, ainda que tal situação houvesse ocorrido, os 10 ALERTAS expedidos à Origem (evento 205.1, fl. 72) põem fim à possibilidade de juízo favorável aos demonstrativos.

Impende reafirmar que tais expedientes da Corte de Contas devem ser interpretados à luz do binômio aviso-notificação e, caso seja omissa a postura do responsável no tocante à tempestiva correção de rumos, é possível inferir infringência ao ordenamento pátrio de forma consciente e deliberada, sendo o agente, portanto, passível de responsabilização por inequívoco dolo na prática de atos irregulares.

Salienta-se que, por óbvio, os recursos do Fundeb devem ser integralmente aplicados, de modo a garantir o pleno exercício de direito fundamental disposto na Carta Magna, não havendo, portanto, qualquer discricionariedade em sua aplicação pelo gestor.

Cumprido ressaltar que o valor pendente de utilização (correspondente a 2,58%), ainda que para alguns possa ser considerado “pouco expressivo”, não deve ser motivo para suplantar a falha indicada, pois inexiste valor a partir do qual o princípio da insignificância possa ser arguido para relevar tal insuficiência, uma vez que a lesão ao pleno exercício de direitos fundamentais, como o ensino (art. 6º da CF/1988), é insuscetível de valoração econômica.

Tem-se, portanto, que o desacerto sobredito não comporta meras indicações de melhoria ou recomendações, sobretudo diante dos graves reflexos gerados à população local.

Aliás, os demonstrativos sob apreço revelam que a aplicação parcial dos recursos imprescindíveis à manutenção da Rede Básica de Ensino não fora decorrente única e exclusivamente da dedução efetuada pela diligente Fiscalização.

Conforme abordado em manifestação pretérita (evento 295.1, fl. 08), o gestor efetuou pagamentos irregulares a Advogados Públicos, **na monta de R\$ 1.637.251,39** (eventos 205.1, fls. 37/46). Conforme bem expresso na instrução (evento 205.1, fl. 37), *in verbis*:

Há extensa jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que as verbas honorárias compõem o cálculo do teto remuneratório (ARE 1161559, RE 629675, RE 380538, RE 634576, AI 352349, RE 285980, RE 262746, entre outros). Desde 1999 o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem entendido que os honorários advocatícios percebidos por procurador público não se classificam como vantagem pessoal e, por essa razão, entram no cálculo da remuneração para a submissão ao teto estabelecido no artigo 37, inciso XI, da CF/88 (Recurso Extraordinário 220397 – Relator Ministro Ilmar Galvão).





Além disso, o próprio Município corroborou com tal entendimento, pois editou a Lei nº 2600/04 (que trata da distribuição da sucumbência), cujo artigo 4º informa que os valores rateados e repassados aos servidores da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos deverão ser distribuídos sem prejuízo dos vencimentos integrais, respeitado o limite remuneratório previsto no inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal vigente.

Apesar de a redação do referido artigo ter sido alterada pela lei 3733/2018, excluindo o trecho a respeito do limite remuneratório, sua vigência iniciou-se apenas na data de sua publicação, ocorrida em 19/11/2018.

Diante do acima narrado e da ciência de que o pagamento extrateto é desacerto recorrente, já trazido à baila em parecer anterior (TC-6846.989.16, evento 271.3, fls. 25/27), é evidente e inescusável a postura do gestor que custeou despesas “controversas” (não mais, diante do julgamento em definitivo da ADIN nº 6.053) em prejuízo do mais adequado uso do erário. Vale lembrar que a tese de repercussão geral fixada pelo STF é contundente: “*É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição*”.

Ora, a cifra paga inconstitucionalmente a tais servidores (R\$ 1.637.251,39) merece ser contrastada com o déficit de aplicação dos recursos do Fundeb (R\$ 2.853.219,60 – evento 283.1, fl. 11). Trata-se de uma escolha aviltante ao ordenamento em ambas as dimensões: pagamento de honorários advocatícios acima do teto remuneratório do serviço público e déficit de aplicação dos recursos do Fundeb. Vê-se que o Executivo Municipal optou por onerar – inconstitucionalmente – os cofres públicos com remunerações acima do teto legal, enquanto a seara educacional careceu de maior aporte, a despeito de seu inestimável valor social a reclamar alocação prioritária.

Ademais, repisa-se que a destinação de recursos ao nível médio de Ensino, a serviços de publicidade, shows artísticos e pirotécnicos, locação de equipamentos de áudio, vídeo e foto para eventos, dentre outros, decorre do manejo abusivo da discricionariedade administrativa, o que acaba por convertê-la em arbitrariedade orçamentária, porquanto descumpra os ditames constitucionais e legais de regência (evento 295.1, fl. 06).

Apenas a título elucidativo, ao computarmos algumas despesas discricionárias e indevidamente pagas, somente as acima citadas – com a certeza de que não são as únicas, ante o apurado na instrução – temos o seguinte cenário:





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

TC -4603.989.18

Fl. 6

DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	VALORES PAGOS	
EXTRATETO A PROCURADORES	R\$ 1.637.251,39	
ENSINO MÉDIO	R\$ 12.327.876,00	
PUBLICIDADE	R\$ 3.172.701,00	
SHOWS	R\$ 222.059,00	
LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	R\$ 1.081.801,00	PENDENTE FUNDEB
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 18.441.688,39</b>	<b>R\$ 2.853.219,60</b>

Excelência, *máxima vênia* à posição exposta pela digna Secretaria Diretoria-Geral (evento 320.1), os números acima revelam que tratar com condescendência as opções da Origem seria desprestigiar administradores que escolheram negar cumprimento às suas obrigações constitucionais e legais, mediante arbitrário redesenho orçamentário que afronta os pilares do ordenamento vigente.

Ademais, conforme é sabido, a situação aqui verificada configura típica causa de rejeição das contas anuais<sup>5</sup>, por ausência de adimplemento de obrigação de relevante função social. O débito pendente (R\$ 2.853.219,60) – quando contrastado com as alocações arbitrárias acima arroladas – revela opção deliberada do gestor municipal em frustrar o custeio efetivamente do ensino infantil e do ensino fundamental. Não cabe, portanto, acatar a tese de insignificância dos valores envolvidos, já que houve desvio de finalidade na ocorrência de déficit de aplicação dos recursos do Fundeb, enquanto a Origem gastou irregularmente com ensino médio, honorários advocatícios extrateto etc.

Como se não bastasse, além dessa grave irregularidade na seara educacional, as demais impropriedades verificadas no curso da instrução também não podem deixar de ser sopesadas para emissão de juízo sobre as contas em exame, as quais, em seu conjunto, revelam que a gestão anual sob análise realmente não se encontra em condições de obter o beneplácito

<sup>5</sup> Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2019, p.54. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes>



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



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcAcq](https://spoti.fi/20QcAcq)



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

TC -4603.989.18

Fl. 7

deste Tribunal, a quem compete o controle externo e a censura justamente de atos como os aqui identificados.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas ratifica posicionamento anterior (evento 295.1), pugnando pela emissão de **parecer prévio desfavorável**.

São Paulo, 17 de setembro de 2020.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO  
Procuradora do Ministério Público de Contas

/49/S

