

Processo nº:	TC-4268.989.22-5
Prefeitura Municipal:	Olímpia
Prefeito (a):	Fernando Augusto Cunha – 01/01 a 08/07/2022 e 18/07 a 31/12/2022 Fabio Martinez – 09/07/2022 a 17/07/2022
População estimada¹:	55.074
Porte do Município²:	Médio
Receita Corrente Líquida (RCL)³:	R\$ 309.304.763,66
Exercício:	2022
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-5,64% ⁴
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	16,04%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
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
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	35,08%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim

¹ Conforme censo realizado pelo IBGE em 2022 (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/olimpia/panorama>).

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

³ Evento 58.75, fl. 03.

⁴ Déficit totalmente amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior (evento 58.75, fls. 73/74).

ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	27,09%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	95,88%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Sim
ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	77,73%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	Não se aplica
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,72%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Semestral, com base nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.2 da Ordem de Serviço SDG 01/2022⁵, cujas ocorrências iniciais apuradas pela Fiscalização foram anotadas no **evento 26.13**, 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, a despeito das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 131), opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, uma vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados.

⁵ 1.3.2. Acompanhamento Quadrimestral ou Semestral de Prefeituras Municipais – fiscalização quadrimestral ou semestral do exercício em curso, observando-se os modelos de relatórios pertinentes, abrangendo itens específicos predeterminados (obrigatórios) e outros eventualmente escolhidos pela Fiscalização (elegíveis), devendo-se seguir as orientações constantes do item 4.5 desta Ordem de Serviço.

4.5.2.1 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Crítico” serão fiscalizadas quadrimestralmente, sendo a fiscalização do 1º quadrimestre e a do fechamento do exercício realizadas de forma híbrida, e a do 2º quadrimestre, preferencialmente, de forma remota.

4.5.2.2 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Alto” serão fiscalizadas semestralmente, sendo a fiscalização do 1º semestre realizada, preferencialmente, de forma remota e a do fechamento do exercício realizada de forma híbrida.

4.5.2.3 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Moderado” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e de forma híbrida.

4.5.2.4 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade ordinária e de forma remota.

4.5.2.5 As prefeituras classificadas na faixa de risco “Muito Baixo” serão fiscalizadas anualmente, na modalidade de validação e de forma remota.

Isso porque, sob o viés da **gestão do ensino municipal**, indicador i-Educ, responsável por aferir o desempenho das políticas públicas no setor, regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2021, para o insuficiente patamar “C+” (em fase de adequação) no exercício em exame, diante de falhas constatadas pela Fiscalização (evento 58.75, fls. 26/41), dentre as quais se destacam:

- i) a Prefeitura não possui Plano Municipal pela Primeira Infância;
- ii) nem todas as metas do Plano Municipal de Educação (PME) estão sendo atingidas dentro do prazo, contrariando o estabelecido no artigo 3º do Plano Nacional de Educação – PNE;
- iii) 42,43% dos professores do Município em 2022 eram temporários, em discordância com a previsão da meta 18.1 do PME de que, no mínimo, 80% dos profissionais do Magistério devem ser ocupantes de cargos de provimento efetivo, além de ferir o art. 5º, inciso III, da Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional da Educação e o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal (objeto de determinação no âmbito das contas municipais de 2019⁶); e
- iv) vinte e sete unidades escolares necessitavam de reparos elétricos e/ou hidráulicos, estruturais e de pintura/conservação, bem como dez estabelecimentos de ensino não possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ao final de 2022.

Ademais, a Fiscalização constatou **déficit de vagas no Ensino Infantil**, com 252 crianças na fila de espera por creches no exercício 2022 (evento 58.75, fls. 30/33), o que representa 14,3% da demanda total por vagas.

Trata-se de falha reincidente da Prefeitura Municipal de Olímpia, objeto de recomendação deste Tribunal de Contas no âmbito das contas municipais de **2018** (TC-4549.989.18, trânsito em julgado em 25/02/2021).

Ademais, em que pese a defesa tenha afirmado que aumentou o número de crianças atendidas por creches em 2023 (evento 107.1, fls. 29), não restou comprovada a resolução do

⁶ TC-4890.989.19, trânsito em julgado em 13/08/2021.

persistente problema de falta de vagas em creches, e, ainda que todas as crianças fossem atendidas no exercício subsequente, tal fato não teria o condão de afastar a falha observada em 2022, em virtude do princípio da anualidade das contas públicas.

Assim, 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 STF⁷ 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 Constituição Federal (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, inc. I, da Lei 9.394/1996).

A gestão deficiente do ensino público municipal se reflete diretamente no desempenho discente na avaliação nacional do setor, tendo em vista o **descumprimento da meta do Ideb** pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental na última avaliação, realizada em 2021 (Meta projetada: 6,7 / Ideb observado: 6,3).

Já sob a dimensão do **planejamento**, o indicador setorial, apesar de leve melhora observada, alcançou a ainda insatisfatória nota “C+” em 2022. Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice (evento 58.75, fls. 17/24) destacam-se:

- i) não houve a avaliação da implementação dos programas finalísticos em relação a seus indicadores, objetivos e metas;
- ii) não houve levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- iii) ineficiente estudo/análise para previsão de receitas, em desacordo com o art. 12 da LRF;
- iv) ineficiente estudo para elaborar/definir os objetivos, programas, ações, metas e indicadores do PPA; e

⁷ 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.

- v) a LDO e a LOA estabelecem autorizações para aberturas de créditos adicionais suplementares, bem como para a realização de remanejamentos, transposições e transferências de recursos até o limite de 15% da Receita estimada do orçamento, percentual acima da inflação do período.

Saliente-se que o índice municipal de planejamento é responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, ou seja, o cuidado tomado pelo Executivo municipal nas fases do planejamento e execução dos gastos à luz dos princípios caros à condução das finanças públicas (responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio).

Corroborando o cenário de graves deficiências no planejamento municipal, a constatação de que, no exercício 2022, o Executivo municipal promoveu a **abertura de créditos adicionais suplementares e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições** em percentual equivalente a **44,95%** do valor fixado para o exercício (evento 58.75, fls. 75), percentual muito superior à inflação oficial registrada no período, que se limitou a 5,79%⁸, em redesenho desproporcionalmente alto que afronta os Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015, bem como desobedece a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Ressalta-se que, por ocasião da análise das contas de **2018** de Olímpia, este Tribunal de Contas já havia emitido recomendação à Municipalidade para que limitasse a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições ao percentual de inflação previsto para o período.

Ademais, a Fiscalização constatou **divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP/IEG-M** (evento 58.75, itens B.1 a B.7, C.1.1, C.1.5.1, C.1.6 e E.2). Tal espécie de ocorrência, objeto de recomendação deste Tribunal de Contas no âmbito do parecer das contas municipais de **2017** (TC-6792.989.16, trânsito em julgado em 12/12/2019), prejudica o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores, pois possui o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à requerida governança estatal.

⁸ IPCA acumulado no ano de 2022, conforme dados do IBGE.

Sobre o tema, é posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG 34/2009:

COMUNICADO SDG Nº 34/2009

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui **FALHA GRAVE** a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.*

As informações enviadas ao Sistema Audeps devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados.

Por fim, contribuem ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas municipais as seguintes **falhas reincidentes na gestão de recursos humanos**:

- i)* existência de servidores que se encontram ocupando cargos diferentes daqueles para os quais foram nomeados, em decorrência de reenquadramentos que não observaram os princípios da razoabilidade e da legalidade, indo de encontro ao art. 37, II, da CF (objeto de recomendação no âmbito da prestação de contas de **2018**); e
- ii)* pagamento de horas extras de forma excessiva e habitual, extrapolando o seu caráter de excepcionalidade e caracterizando indevida complementação salarial dos servidores municipais (objeto de recomendação por ocasião das contas municipais de **2018** e de determinação nas contas de **2019**).

Frise-se ser entendimento consolidado nas Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI MPC/SP nº 02.16⁹, que a constatação de reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção, concorre para a emissão de parecer desfavorável.

⁹ OI-MPC/SP nº 02.16: Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.
Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1** – o indicador i-Planejamento, apesar de leve melhora observada, alcançou a ainda insatisfatória nota “C+” (em fase de adequação) em 2022, diante de irregularidades constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);
2. **Itens B.3 e C.1.10.1** – indicador i-Educ regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2021, para a insuficiente nota “C+” (em fase de adequação) no exercício em exame, diante de falhas constatadas pela Fiscalização, tais como o déficit de vagas no Ensino Infantil municipal e o alto percentual de professores temporários (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens B.1 a B.7, C.1.1, C.1.5.1, C.1.6 e E.2** – falta de fidedignidade dos dados prestados ao sistema AUDESP/IEG-M (REINCIDÊNCIA);
4. **Item C.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 44,95% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015) (REINCIDÊNCIA);
5. **Item C.1.10.2** – existência de servidores que se encontram ocupando cargos diferentes daqueles para os quais foram nomeados, em decorrência de reenquadramentos que não observaram os princípios da razoabilidade e da legalidade, indo de encontro ao art. 37, II, da CF (REINCIDÊNCIA); e
6. **Item C.1.10.3** – pagamento de horas extras de forma excessiva e habitual, extrapolando o seu caráter de excepcionalidade e caracterizando indevida complementação salarial dos servidores municipais (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.4** – sane as irregularidades constatadas em Fiscalização Ordenada realizada em unidade escolar;
2. **Item A.5** – aprimore o sistema de controle interno, de forma a dar pleno atendimento ao art. 74 da CF/88;
3. **Itens B.2, B.4, B.5, B.6 e B.7** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
4. **Item C.1.4** – envide esforços no sentido da redução da dívida de longo prazo;
5. **Item C.1.5.1** – contabilize corretamente os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais destinadas ao pagamento de precatórios;
6. **Item C.1.7.3** – promova a implementação da previdência complementar no âmbito municipal, bem como de medidas necessárias para o equacionamento do déficit atuarial;
7. **Item C.1.10** – estabeleça requisitos de escolaridade compatíveis com o exercício de cargos em comissão;
8. **Item C.1.10.4** – regularize a situação dos servidores que se encontram com acúmulo de férias vencidas;

9. **Item C.1.12** – adote providências visando sanear a situação financeira de empresa pública municipal que se encontra em liquidação;
10. **Item D.1.3** – execute as despesas com o Fundeb exclusivamente na conta bancária vinculada de titularidade do órgão responsável pela educação, sem transferências para outras contas, nos termos do artigo 21 da Lei nº 14.113/2020, bem como implemente os serviços social e de psicologia educacional na rede pública escolar, nos termos da Lei 13.935/2019;
11. **Item D.1.4** – adote providências visando o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) em relação à oferta de educação infantil e ensino em tempo integral, bem como utilize os recursos do salário educação em prol da educação municipal;
12. **Itens D.1.5 e D.2.2** – sane as irregularidades apontadas pela Fiscalização quanto ao controle social nas áreas da educação e da saúde;
13. **Item E.1** – cumpra rigorosamente as previsões da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência das informações;
14. **Item F.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
15. **Item F.2** – atenda às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹⁰, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹¹, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹², 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 709/1993¹³.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB** em estabelecimentos de **ensino** e de **saúde** municipais (evento 58.75, itens A.4, B.3 e B.4), em ofensa à Lei Complementar Estadual

¹⁰ 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.

¹¹ 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)

¹² 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.

¹³ 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.

1.257/2015¹⁴ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁵, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que forem cabíveis.

É o parecer.

São Paulo, 28 de agosto de 2024.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-47

¹⁴ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁵ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.