

Processo nº: TC-4351.989.22-3**Prefeitura Municipal:** Jaú**Prefeito (a):** Jorge Ivan Cassaro**População estimada¹:** 133.497**Porte do Município²:** Grande**Receita Corrente Líquida (RCL)³:** R\$ 563.902.141,81**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 nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	15,55%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	1,75%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Desfavorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito 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	33,21%

¹ Conforme Censo 2022 (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/jau/panorama>).

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

³ Evento 70.63, fl. 03.



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,70%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	92,21%
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%)	72,34%
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%)	27,63%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.1 da Ordem de Serviço SDG nº 01/2022⁴, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 16.9 e 16.10 (1º Quadrimestre) e 46.9 (2º Quadrimestre). Tal estratégia de controle concomitante objetivou oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que apresentassem tendência ao descumprimento dos objetivos estabelecidos pelos planos locais constantes do ciclo orçamentário e do arranjo setorial das políticas públicas de competência municipal.

Observa-se a adequação da instrução processual, na medida em que foram respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Diante do perfazimento do devido processo, 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 filtros qualitativo-gerenciais de aderência aos respectivos instrumentos de planejamento setorial e orçamentário, que são monitorados por esse Tribunal de Contas.

⁴ 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.

A despeito das conclusões externadas pela Assessoria Técnica (evento 139), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem, sobretudo no aspecto operacional, dada a baixa efetividade da gestão de Jaú.

Não cabe ignorar ou negligenciar o fato de que está sob em apreço o conjunto da governança municipal, cuja avaliação deve ser sistêmica e íntegra. Acerca desse propósito, vale lembrar que o controle externo, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, não pode preterir a fiscalização do aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida, na forma do §10 do art. 165, da CF, “a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Tal enfoque qualitativo-finalístico prioriza o monitoramento do desempenho na condução dos processos e no alcance dos resultados apresentados pelo Poder Público, sem que haja qualquer prejuízo para a aferição dos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros.

Além de fiscalizar a formal aplicação de recursos, a investigação sobre a legitimidade e a efetividade das políticas públicas necessariamente passa pelo controle da resolutividade dos serviços prestados à população em face dos problemas que lhe ensejaram a consecução. Eis o sentido teleológico do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, o qual não pode se prestar ao mero diagnóstico das deficiências, de modo que também deve trazer consequências, refutar e responsabilizar situações de persistente e recalcitrante inefetividade verificadas em administrações municipais que deixarem de corrigir retrocessos e estagnações em cada qual das suas dimensões.

Cabe destacar que a 1ª Edição do IEGM/TCESP foi lançada em outubro de 2014, contando com a participação dos 644 jurisdicionados municipais do Estado de São Paulo. Assim, o Ministério Público de Contas entende que o longo período decorrido entre o início do ciclo de monitoramento do IEG-M e a avaliação relativa ao exercício 2022 foi – ou deveria ter sido – suficiente para que os gestores locais se adequassem e buscassem corrigir as falhas diagnosticadas intertemporalmente.

Como já transcorreu a fase de aprendizagem em face dessa ferramenta de medição da efetividade da gestão municipal, o controle externo deve passar a adotar plenamente o IEG-M como fator balizador da emissão de parecer favorável ou desfavorável às contas das Prefeituras. Desde sua concepção, aludido índice institucional almejou ser instrumento de avaliação qualitativo-operacional dos resultados das ações dos gestores públicos e sua

adequação aos compromissos legalmente assumidos com a sociedade nas respectivas peças de planejamento setorial e orçamentário.

Apesar de ter sido objeto de advertência dessa Corte por ocasião das contas municipais de 2018 (TC-4632.989.18, trânsito em julgado em 25/08/2020), o desempenho de Jaú se manteve pelo segundo ano consecutivo no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação).

Tal cenário revela estagnação em patamar de precária qualidade dos gastos municipais e, por conseguinte, de insuficiente entrega de bens e serviços à sociedade. Aludida inépcia gerencial tende a reproduzir um círculo vicioso de falhas nas políticas públicas municipais, mitigando a consistência e a resolutividade dos gastos públicos, sem que seja garantido o atendimento das demandas da sociedade local.

Aliás, como explicita o quadro abaixo, a Administração obteve, no exercício em exame, as notas “C” ou “C+” (em fase de adequação) em seis de um total de sete áreas avaliadas, demonstrando que a Origem se encontra recalcitrantemente distante dos padrões referenciais monitorados pela Corte Paulista de Contas.

INDICADOR TEMÁTICO	2019	2020	2021	2022
IEG-M:	C+ ↓	C+ ↓	C ↓	C ↑
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↓	C ↓	C
i-FISCAL:	B+	B ↓	C+ ↓	C+ ↓
i-EDUC:	C+ ↓	C ↓	C ↑	C+ ↑
i-SAÚDE:	B ↓	C+ ↓	C ↓	C ↑
i-AMB:	C+ ↓	C+ ↓	C+ ↓	C ↓
i-CIDADE:	B ↑	B ↑	C+ ↓	B ↑
i-GOV TI:	B ↑	B ↓	C+ ↓	C+



Os formais indicadores financeiros do Município não revelaram resolutividade, tampouco evidenciaram resultados consistentes que atestassem a efetividade e a qualidade das políticas públicas locais. Ou seja, a ação governamental sob exame frustrou o dever de busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, bem como não resguardou operacional e qualitativamente, repise-se, a “*efetiva entrega de bens e serviços à população*” (art. 165, §10, da CF).

Em um contexto estagnado em baixo patamar de desempenho, a emissão de parecer favorável operaria como premiação da desídia gerencial. Não é pedagógico premiar uma gestão que apresenta reincidente baixo índice de efetividade, como o observado no presente caso, porque tal sinalização acomodatória de reiterados desempenhos insuficientes no IEG-M tende a desprestigiar os gestores que se empenharam mais e alcançaram índices de efetividade superiores, podendo tal proceder gerar indesejável desestímulo à busca de melhores resultados.

Há, neste momento de consolidação do IEG-M e da sua maturidade institucional, um considerável risco moral quando a Corte Paulista de Contas emite parecer favorável em face de contas historicamente estagnadas em baixo nível de desempenho gerencial. Aludido risco tende a implicar a perda de credibilidade do próprio Índice, se dele não se extrai consequência e dever impositivo de correção de rumos.

Conforme Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas “É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)” - OI-MPC/SP nº 02.17⁵.

Esse E. Tribunal de Contas tem consistentemente apontado a relevância do IEG-M para apreciar o conjunto das contas de governo, como se pode ler no seguinte excerto de relevo:

Também comprometeram as contas a Baixa Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, uma vez que o Município obteve a nota geral C, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice, que designa gestões com “baixo nível de adequação”, evidenciando o seu afastamento em relação aos padrões que qualificam grande parte dos aspectos abordados pelo referido instrumento e a necessidade premente de o Executivo local avançar na qualidade de sua

⁵ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no site oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



gestão, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

[...]

Diante desse quadro, embora o município tenha apresentado satisfatórios resultados orçamentário e financeiro, a baixa efetividade das políticas públicas implementadas na gestão do Prefeito ora Recorrente não autoriza a aprovação dos presentes demonstrativos. (TCE/SP, Tribunal Pleno, TC 9668.989.21-3, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 24.08.2022).

Não há, pois, como reputá-lo apenas como um índice em implantação. A bem da verdade, o IEG-M opera já como metodologia solidamente adotada há uma década, o que possibilita que o controle externo maneje efetivamente o IEG-M como fator balizador da apreciação das contas municipais, evoluindo da mera verificação da conformidade legal das contas públicas para uma avaliação qualitativo-operacional dos resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Em especial, o indicador **i-Planejamento** vem se mantendo no insatisfatório patamar “C” desde o início da apuração por essa Corte, cenário que denota insucesso da Prefeitura em aprimorar o setor (evento 70.63, fls. 19/27). Entre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice, destacam-se:

- i) os indicadores e as metas previstas no PPA inviabilizam o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, não sendo possível atestar a eficiência do diagnóstico e a adequação finalística dos programas previstos no PPA do Município, bem como a adequação do sistema de custos para a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos termos do artigo 50, § 3º, da LRF;
- ii) não foram incorporados ao PPA o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Plano de Mobilidade Urbana, bem como não foi elaborado o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil;
- iii) a LOA municipal autoriza a abertura de créditos adicionais por decreto em percentual de 20%, ou seja, acima da inflação e do aceitável pela Jurisprudência deste Tribunal; e
- iv) apesar do Município de Jaú possuir população de 133.497 pessoas e receita anual de R\$ 575.619.986,53, o seu orçamento conta com apenas 12 programas e 32 ações, com Secretarias com um único programa e uma única



ação, o que é incompatível com o porte da Prefeitura e tende a transformar o orçamento municipal em uma peça de ficção.

A dimensão do planejamento no IEG-M 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 56,46% do valor fixado para o exercício** (eventos 70.63, fls. 24/25, e 70.65, fls. 28/29). Aludido percentual é quase dez vezes superior à inflação oficial registrada no período, que se limitou a 5,79%⁶, em redesenho desproporcionalmente alto que afronta os Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015, bem como desobedece a ampla jurisprudência da Casa.

Ressalta-se que, por ocasião da análise das contas de 2018 de Jaú, essa Corte já havia emitido advertência à Municipalidade para que harmonizasse as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

Tamanho redesenho unilateral da peça orçamentária pelo Executivo compromete não só a capacidade de implementar as metas físicas e financeiras pactuadas legitimamente no diálogo democrático com o Legislativo, como também esvazia o papel do controle nos termos propostos pelo art. 74, incisos I e II da Constituição de 1988. Trata-se de um cheque em branco concedido ao Prefeito, que mitiga a *accountability* do ciclo orçamentário, submetendo-o a um voluntarismo discricionário – sem lastro em qualquer concepção prévia dos rumos da ação governamental – que coloca em risco a qualidade dos gastos e serviços públicos.

Em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas – OI-MPC/SP nº 02.011⁷, comprometem os

⁶ IPCA acumulado no ano de 2022, conforme dados do IBGE.

⁷ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no site oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



demonstrativos em tela as elevadas alterações orçamentárias realizadas no exercício, sinalizando dissonância entre as principais peças do orçamento, bem como planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.

Aliás, conforme já observado por essa E. Corte de Contas⁸, há estreita correlação entre as notas no i-Planejamento e nas demais dimensões do IEG-M, situação possivelmente observada na Prefeitura Municipal de Jaú, tendo em vista que a ausência de um adequado planejamento pode ter comprometido a qualidade dos serviços prestados na saúde e educação, bem como as ações relacionadas ao meio ambiente e tecnologia da informação, cujos respectivos indicadores setoriais ficaram abaixo da linha de efetividade.

Nesse sentido, quando se avaliam as presentes contas pelo prisma da **gestão do ensino municipal**, percebe-se que o indicador setorial persiste na ainda insuficiente nota “C+”, diante de irregularidades constatadas pela Fiscalização (eventos 70.63, fls. 28/60, e 70.64, fl. 01), tais como:

- i) apenas 18,15% dos alunos da educação básica frequentavam tempo integral, percentual inferior aos 25% previstos na Meta 6 do PNE – Lei Federal nº 13.005/2014.
- ii) somente nove das cinquenta unidades de ensino municipais possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- iii) existência de unidades de ensino em precária situação e necessitando de reforma, com pisos, paredes, forros e banheiros em péssimo estado de conservação, presença de trincas nas paredes, mofo e sinais de infiltração, dentre outros.

Ademais, a Fiscalização constatou a existência de **déficit de vagas no Ensino Infantil municipal**, com 640 crianças na fila de espera por creches no exercício 2022 (evento 70.63, fls. 29/31), o que representa 23,53% da demanda total por vagas. Aludido déficit configura

⁸ Conforme “Criação de diagnósticos e planejamento rumo à agenda 2030 - Manhã - 08/11/2018” (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6qviKHYqvaU>); “o Município que tem um bom planejamento tem um resultado melhor geral no seu IEGM. Que demonstra a necessidade de cada vez mais priorizarmos isso”.



oferta irregular de ensino e, ato contínuo, crime de responsabilidade, na forma do art. 208, §2º da Constituição.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹ que 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. 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).

Apesar da falta de vagas em creches municipais, a Fiscalização constatou a existência de despesas em subfunções relativas ao Ensino Médio (valor empenhado de R\$ 1.374.471,40), em dissonância com a atuação prioritária dos Municípios no Ensino Fundamental e Infantil, prevista no art. 211, §2º, da Constituição Federal. Some-se a isso o fato de que restou sem uso, ao final do exercício, o saldo da conta do salário educação, que perfazia o vultoso montante de R\$ 13.418.170,48, denotando pendência de aplicação.

Para resguardar o direito à creche em horário integral às 640 crianças de Jaú que ainda estão fora da escola, conforme a referência de R\$7.353,72, aplicável ao exercício de 2022, como valor anual por aluno dadas as receitas estimadas do Fundeb – VAAF para o Estado de São Paulo (conforme se pode ler em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/AnexoIPortarian2de29.04.2022.pdf>), seriam necessários cerca de R\$4,7 milhões/ano.

É dramática, nos presentes autos, a falta de prioridade da oferta de creches pela Prefeitura de Jaú, que alocou recursos no ensino médio e deixou de aplicar o saldo do salário-educação em termos aproximados o montante conjugado de R\$15 milhões. Não se trata de restrição fiscal real, mas de uma opção política deliberada por negar a expansão das vagas em creches.

⁹ 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.

Cabe destacar, em especial, que a priorização do ensino médio, em detrimento do ensino infantil em creches, já que 640 crianças se encontravam em fila de espera no exercício sob apreço, trata-se de uma alocação abusiva que afronta o art. 11, V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como o art. 10 do Plano Nacional de Educação, abaixo transcritos:

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. (grifos acrescentados ao original)*

*Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar **a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE** e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (grifos acrescentados ao original)*

Em artigo acadêmico publicado em <https://www.conjur.com.br/2023-mai-16/contas-vista-descumprimento-atual-pne-comprometer-proximo-plano/>, suscitamos que:

“Desde a promulgação da Lei 13.005/2014, defendemos que as metas e estratégias do PNE perfazem obrigações legais de fazer que devem orientar substantivamente o conteúdo do dever de gasto mínimo em educação e a aplicação dos recursos do Fundeb (artigo 10 da Lei 13.005/2014). Como tal, não deveriam ser preteridas por despesas discricionárias alheias ao planejamento educacional.

Tal dever de motivação [acerca do contraste entre despesas discricionárias e o estágio de descumprimento do PNE] é necessário, para que seja possível evidenciar o custo de oportunidade da execução orçamentária educacional quando são realizados, por exemplo, gastos em subfunções alheias à atribuição municipal, como ensino médio e superior; aquisição de material apostilado, a despeito da gratuidade do Programa Nacional do Livro Didático; contratação de servidores



comissionados e temporários computados na folha da educação, mas cedidos a outros entes políticos etc.

[...] O alto nível de descumprimento do PNE decorre, em grande medida, do fato de que muitos gestores passam despesas discricionárias à frente das obrigações de fazer fixadas no correspondente planejamento setorial. Tal inversão de prioridades compromete não só o alcance do planejado, mas também fragiliza o debate acerca da qualidade do gasto público em educação.

É premente que seja imposto, de forma ampla e ostensiva, o dever de aderência do executado em face do planejado, salvo motivação que objetivamente circunstancie os eventuais desvios de rota. Essa, aliás, é a dimensão conceitual do que foi inscrito no §10 do artigo 165 da Constituição de 1988, pela Emenda 100/2019, a pretexto de impositividade orçamentária.

Não se trata de mera aferição contábil-matemática a análise acerca do dever de aplicação do piso em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como da aplicação dos recursos do Fundeb, previstos, respectivamente, nos arts. 212 e 212-A da Constituição de 1988. Há obrigações substantivas definidas no planejamento educacional que orientam qualitativamente os rumos da execução orçamentária dos recursos vinculados ao setor, tal como expresso no artigo 10 da Lei do PNE.”

No mais, 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 para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental na última avaliação, realizada em 2021 (Meta projetada: 6,8 / Ideb observado: 6,4).

Nesse sentido, observou ainda a Fiscalização (evento 70.63, fl. 34):

“Na rede municipal de Ensino de Jaú, no tocante aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental verifica-se que em média a cada 100 crianças, aproximadamente 05 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais, e, quanto aos anos finais, de cada 100 alunos, cerca de 21 estavam nessa condição indesejada.”

Tais distorções de atraso e deficiência de aprendizagem adequada na respectiva etapa superam a média na rede pública de ensino do Estado de São Paulo (anos iniciais: 3% e anos finais: 9,6%), representando mais do que o dobro no caso dos anos finais do Ensino Fundamental, tornando ainda mais premente a priorização das políticas públicas na área do ensino.

Trata-se de dano irreparável às crianças locais tamanho desarranjo operacional na política pública de educação de Jaú, que merecia ser refletido com a consistência do §6º do art. 37 da Constituição de 1988.

Já no que tange à **gestão da saúde pública municipal**, o indicador setorial se manteve, pelo segundo ano consecutivo, no insatisfatório patamar “C”. Entre as irregularidades que contribuíram para o baixo desempenho observado em 2022 (evento 70.64, fls. 01/10), destacam-se:

- i) somente seis das vinte e duas unidades de saúde municipais possuem AVCB;
- ii) desabastecimento superior a um mês de quinze tipos de medicamentos; e
- iii) o Município ficou muito abaixo da meta de imunização da população alvo, sendo a média da cobertura vacinal de apenas 46,89%.

Ademais, a Fiscalização constatou **demanda reprimida de consultas, exames e procedimentos cirúrgicos**, com pacientes aguardando, por exemplo, há mais de 680 dias para consulta com gastroenterologista, há 900 dias para realização de exames de ressonância magnética e há 500 dias por cirurgia de hérnia epigástrica.

Tamanha fila de espera revela que a atuação do Executivo Municipal não tem sido suficiente para oferecer à sociedade ações e serviços públicos de saúde, de forma sistêmica e qualificada. A bem da verdade, as presentes contas revelam a necessidade de aprimoramento contínuo do planejamento sanitário para que haja o diagnóstico tempestivo e, ato contínuo, o atendimento pleno das necessidades de saúde da população, sem prejuízo do adequado enfrentamento dos riscos epidemiológicos (conforme explicitam o art. 36 da Lei 8080/1990 e o art. 30 da LC 142/2012).

Trata-se de um dever inalienável do gestor público, à luz do art. 74, incisos I e II da CF/1988, avaliar os programas e seus resultados, para fins de monitoramento e revisão periódica das políticas públicas. A Administração Pública não pode se omitir das tarefas de

apurar e de equalizar a demanda reprimida, mediante o incremento progressivo de procedimentos e atendimentos no âmbito do SUS e, se necessário, mediante o fortalecimento da prevenção e da promoção em saúde, sobretudo em termos de cobertura vacinal, para fins de rastreio antecipado e mitigação das condições que levam aos agravos sanitários.

Tal situação exige monitoramento e revisão periódica das políticas públicas, para enfrentar a demanda reprimida e incrementar progressivamente os exames e cirurgia realizados diretamente pela Municipalidade, inclusive mediante realização de ajustes com entidades do Terceiro Setor para a prestação desses serviços.

Ademais, os presentes demonstrativos se ressentem também pela ocorrência de irregularidades apontadas na **gestão ambiental**, que colaboraram para que o índice setorial i-Amb, que nos três exercícios anteriores já se encontrava estagnado no insuficiente patamar “C+”, regredisse em 2022 para a pior faixa de classificação possível no âmbito do IEG-M (nota C), cenário de persistente e recalcitrante inefetividade da política ambiental realizada pelo Município, diante das seguintes falhas (evento 70.64, fls. 10/23):

- i) diversas irregularidades constatadas na área de transbordo de lixo, tais como a grande quantidade de lixo espalhado e de urubus no local, bem como a existência de resíduos da construção civil depositados juntamente com resíduos domiciliares;
- ii) existência de pontos de descarte irregular de lixo e de resíduos da construção civil; e
- iii) o serviço de coleta seletiva de lixo doméstico não está devidamente institucionalizado e estruturado, em desacordo com o art. 19, XIV e XV, da Lei Federal nº 12.305/2010.

O acúmulo desordenado de lixo na área de transbordo é situação grave, que pode até mesmo ensejar o comprometimento do solo e dos lençóis freáticos no território municipal e arredores. A inadequada destinação de resíduos sólidos é matéria que, além de cara a essa egrégia Corte de Contas, conforme se verifica na edição do Manual “Estamos avançando na gestão do lixo?”¹⁰, revela grave afronta ao direito difuso a um meio ambiente ecologicamente

¹⁰ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-estamos-avancando-gestao-lixo>.



equilibrado, cenário que não pode contar com a chancela do controle externo.

Ressalta-se, ademais, que, caso houvesse coleta seletiva institucionalizada na cidade, o que é de se esperar de uma cidade do porte de Jaú, poderia ter havido sensível redução do lixo acumulado de forma desordenada na área de transbordo.

O quadro que se evidencia não é obra do acaso, tampouco se trata de matéria inédita no Município, na medida em que as presentes contas lidam com uma persistente inefetividade da política ambiental de Jaú, conforme o atesta o correspondente indicador setorial no IEG-M ao longo do último quadriênio.

Em sua defesa, a Origem anunciou a adoção de diversas medidas visando aprimorar a gestão ambiental do Município (evento 121.1, fls. 49/57), as quais não tem o condão de sanear as irregularidades apontadas, diante do princípio da anualidade das contas públicas.

Noutro norte, a Fiscalização constatou **divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP/IEG-M** (itens C.1.4, C.1.5.1, C.1.10.3 e E.2). Tal espécie de ocorrência, objeto de advertência dessa E. Corte no âmbito das contas municipais de 2018, 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.

Sobre o tema, esse Tribunal considera 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 AudeSP 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.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de

PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL, notadamente pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com a manutenção do IEG-M, pelo segundo ano consecutivo, no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação) no exercício em exame (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.1** – o indicador i-Planejamento vem se mantendo no insatisfatório patamar “C” desde o início da apuração por essa Corte, diante de irregularidades constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens B.1 e C.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias no transcorrer do exercício, correspondente a 56,46% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) (REINCIDÊNCIA);
4. **Itens B.3 e D.1** – o indicador i-Educ, apesar de leve melhora no exercício em exame, atingiu a ainda insuficiente nota “C+” (em fase de adequação) em 2022, diante de irregularidades constatadas pela Fiscalização, dentre as quais se destaca o déficit de vagas no ensino infantil municipal (REINCIDÊNCIA);
5. **Itens B.4 e D.2** – manutenção, pelo segundo ano consecutivo, do indicador i-Saúde no pior patamar possível, diante de falhas apontadas pela Fiscalização, tais como a demanda reprimida de consultas, exames e procedimentos cirúrgicos (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.5** – irregularidades na gestão ambiental municipal, as quais acarretaram a queda de desempenho do indicador i-Amb da já insuficiente nota “C+”, obtida nos três exercícios anteriores, para o pior patamar possível em 2022 (REINCIDÊNCIA); e
7. **Itens C.1.4, C.1.5.1, C.1.10.3 e E.2** – falta de fidedignidade dos dados prestados ao sistema AUDESP/IEG-M (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** – corrija as irregularidades constatadas em Fiscalizações Ordenadas realizadas no exercício em exame;
2. **Itens B.2, B.6 e B.7** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
3. **Item B.8.1** – sane as irregularidades apontadas pela Fiscalização quanto às políticas de assistência social municipais;
4. **Item C.1.1.1** – promova a conclusão de sindicância instaurada para apurar irregularidades no recebimento de contrapartida para emissão de cartas de endosso pelo Museu Municipal;
5. **Item C.1.4** – promova a contabilização das provisões e dos passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais e trabalhistas, bem como efetue o registro contábil no balanço patrimonial do passivo atuarial do Instituto de Previdência do Município de Jahu – IPMJ;
6. **Item C.1.5.1** – contabilize corretamente as despesas de pessoal;

7. **Item C.1.10.2** – reveja a necessidade de contratação de elevado número de horas extras, respeitando os limites previstos na legislação municipal e evitando que esta excepcionalidade se caracterize indevido complemento salarial dos servidores;
8. **Item D.1.3** – implemente o serviço social na rede pública escolar, nos termos da Lei 13.935/2019;
9. **Item D.1.4** – adote providências visando a expansão do ensino em tempo integral, em atendimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), bem como utilize a integralidade dos recursos do salário educação em benefício do ensino público municipal;
10. **Item F.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e
11. **Item F.2** – atenda às Instruções e recomendações desta E. Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹¹, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹², sejam incluídas pela d. SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno desse Tribunal de Contas¹³, 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 709/1993¹⁴.

Ainda, tendo em vista a ausência de AVCB em unidades de ensino e de saúde municipais (itens A.4, B.3 e B.4), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹⁵ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁶, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do

¹¹ 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.

¹² 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)

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹⁶ 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.

Ademais, pugna-se pela pronta remessa de cópias ao Ministério Público Estadual e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN dos elementos probatórios relacionados ao item C.1.1.1 (RECEITAS), para conhecimento e tomada de providências que eventualmente entenderem cabíveis.

São Paulo, 31 de julho de 2024.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas

/47/