

PROCESSO:	00007318.989.20-9
ÓRGÃO:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO ROQUE (CNPJ 70.946.009/0001-75) ▪ ADVOGADO: (OAB/SP 25.668) / (OAB/SP 65.548) / (OAB/SP 192.404) / IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / FABIANA MARSON FERNANDES (OAB/SP 196.742) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / (OAB/SP 258.827) / LEANDRO PETRIN (OAB/SP 259.441) / YAN SOARES DE SAMPAIO NASCIMENTO (OAB/SP 282.273) / OMAR CURCE (OAB/SP 289.885) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226) / RAFAEL CEZAR DOS SANTOS (OAB/SP 342.475) / VINICIUS JOSE CAMARGO PICCIRILLO (OAB/SP 373.173) / SARAH RAFAELA SILVA FIDA CARNEIRO (OAB/SP 455.573)
INTERESSADO(A):	▪ MARCOS AUGUSTO ISSA HENRIQUES DE ARAUJO (CPF ***.958.498-**))
ASSUNTO:	Contas de Prefeitura - Exercício de 2021
EXERCÍCIO:	2021
INSTRUÇÃO POR:	UR-09
PROCESSO(S)	00001430.989.21-0, 00007213.989.21-3
DEPENDENTES(S):	

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, a 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
HOUE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	NÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício (superávit)	13,79%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	4,38%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	FAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
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
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	PREJUDICADO
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	40,20%
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%)	25,69%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)(	90,28%
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%)	74,84%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,45%

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 30.8 (1º Quadrimestre) e do evento 48.8 (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.

Após o relatório de fechamento do exercício (evento 63.27), a Origem foi Instada a se manifestar (eventos 68 e 96) e apresentou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes (evento 99).

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, a despeito da posição adotada pela d. Assessoria Técnico-Jurídica (evento 111), opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, uma vez que as Contas de Governo não se apresentam dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O exame das contas municipais abrange todos os aspectos que revelem a observância e o respeito aos valores e princípios que regem a Administração Pública e, no particular, a instrução dos autos denota uma série de irregularidades que afastam por completo o substrato necessário à emissão de parecer prévio favorável.

Inicialmente, no que diz respeito à qualidade dos gastos, a situação é preocupante. Veja-se a situação dos indicadores operacionais de gestão (IEGM) nos últimos 5 (cinco) exercícios, período que abrange os últimos anos da gestão anterior (2017-2020) e o primeiro exercício do mandato vigente (2021):

ÍNDICE/EXERCÍCIO	2017	2018	2019	2020	2021
IEGM	C+	C+	C+	C	C
i-Planejamento	C	C	C	C	C
i-Fiscal	B	B+	B+	B	C
i-Educ	B	B	C+	B	C+
i-Saúde	B	B	B	C+	C
i-Amb	C	B	C	C	C
i-Cidade	B	C	C	C	C
i-Gov-TI	B	B	B+	B	B

Como é possível observar, em seis dos sete índices a nota foi insatisfatória em 2021 (i-Planejamento, i-Fiscal, Educ, i-Saúde, i-Amb e i-Cidade), gerando a nota geral "C" (baixo nível de adequação), corroborando a gestão deficitária. Oportuno ressaltar que a municipalidade obteve nota insatisfatória, pelo menos, nos últimos cinco exercícios.

Mister frisar que não basta atingir os mínimos constitucionais nas mais variadas frentes. É fundamental garantir a efetividade dos gastos públicos, para que o verdadeiro interessado, o cidadão, possa auferir os resultados de uma gestão pública adequada.

Convém ressaltar que esta Corte de Contas, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, desenvolve suas funções quanto ao aspecto operacional, não restrita, portanto, aos parâmetros meramente patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros. Ainda, o dispositivo sobredito abarca a fiscalização sobre o caráter de legitimidade e economicidade do gasto público, valores estes parcialmente desprezados pela gestão em comento, conforme resta nítido.

Nesse contexto, salienta-se recente pronunciamento do Exmo. Conselheiro Sidney Eustáquio Beraldo, na sessão da E. Primeira Câmara de 09/11/2021¹, no sentido de que o Tribunal de Contas recomendará emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos dos municípios que apresentarem, durante todo o mandato do prefeito, avaliações baixas nos Índices de Efetividade da Gestão Municipal.

No mesmo sentido, durante a apresentação dos resultados do IEG-M Ano-Base 2020, realizada em 29/11/2021², o eminente Conselheiro Corregedor reafirmou referido posicionamento: *O TCESP vai incluir, a partir de agora, o IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Os quesitos do indicador são um verdadeiro manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais.*

Importa lembrar que, mais do que aferir a formal aplicação de recursos, a investigação sobre a efetividade das políticas públicas necessariamente passa pelo controle da qualidade dos serviços prestados à população. Um índice da envergadura do IEGM certamente deve trazer consequências para as Administrações que não demonstrem melhoras. Nesse sentido, inclusive, manifestou-se a E. Corte, ao avaliar os demonstrativos da Prefeitura Municipal de Coroados, referente ao exercício 2019:

(...) a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, vale dizer, da apuração tanto dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas, quanto da disponibilidade dos insumos indispensáveis à qualificação da atividade administrativa – exame que é feito, no âmbito desta Corte de Contas, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4435.989.19-9, contas de 2019 da Prefeitura de Coroados, Rel. Sidney Estanislau Beraldo, Parecer Publicado no Diário Oficial em 14/05/2021, Decisão com Trânsito em Julgado em 30/06/2021)

...O mesmo ocorrendo quando do julgamento das contas municipais de Arapeí relativas ao exercício de 2020 (TC-3069.989.20-0):

(...) Não é mais admissível chancelar, mediante a emissão de parecer favorável, gestões que, apesar de observarem as balizas fundamentais que orientam a destinação e o registro das movimentações financeiras da Administração, descurem reiterada e sistematicamente da satisfação de requisitos intimamente associados ao alcance de padrões superiores de desempenho operacional, que proporcionam eficiência, eficácia e efetividade à aplicação dos recursos públicos.

Nesse caminho, emitiu parecer desfavorável sobre as contas de 2020 do Município de Santa Maria da Serra, haja vista a baixa efetividade da gestão municipal nos últimos quatro exercícios – IEG-M geral: “C”:

Entretanto, a par desses indicadores financeiro-econômicos, a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, vale dizer, da apuração tanto dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas, quanto da disponibilidade dos insumos indispensáveis à qualificação da atividade administrativa – exame que é feito, no âmbito desta Corte de Contas, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.

E sob essa ótica, o que se verifica é que os favoráveis indicadores financeiros obtidos pelo Município não repercutiram no aumento da qualidade das políticas públicas municipais. Ao contrário. Santa Maria da Serra obteve, no exercício, o conceito geral C, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice e que designa gestões como “baixo nível de adequação”, apresentando uma preocupante curva descendente desde 2017 (2017: B; 2018 e 2019: C+, 2020: C), a demonstrar o progressivo afastamento do município em relação aos padrões que qualificam grande parte dos aspectos abordados pelo instrumento. Destarte, a oscilação negativa observada no período em exame testemunha, além do ainda insuficiente empenho da Administração ou, ao menos, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento para superar deficiências já identificadas em exercícios anteriores, o surgimento de novos obstáculos à consecução dos resultados almejados pelas ações e programas de governo. [...]

Essa baixa efetividade das políticas públicas não permite, assim, uma avaliação positiva dos presentes demonstrativos (TCE/SP, 1ª Câmara, TC2996.989.20, Contas de 2020 da Prefeitura Santa Maria da Serra, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Parecer publicado no DOE em 10/05/2022)

Especificamente, no que diz respeito ao planejamento, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista **ser essa uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEG-M**, o que significa alcançar a excelência na gestão pública, materializada nos serviços públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade. O planejamento na gestão pública é de vital importância, com capítulo específico (II) na Lei de Responsabilidade Fiscal, além de alusão no texto constitucional (art. 174), contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, também da carta republicana.

Considerando a importância do planejamento na mensuração da consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, este se apresenta como uma ação vital para o direcionamento correto de recursos materiais, humanos e financeiros prescrita no § 1º, art. 1º da LRF:

“§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (g.n.)

Como muito bem delineado no epítome "Manual de Planejamento Público 2021", elaborado e disponibilizado a todos os jurisdicionados por esta E. Corte de Contas³:

O planejamento no Setor Público não é conceito estático; evolui à medida que as funções estatais são incorporadas, transformadas ou extintas, de acordo com os legítimos anseios da sociedade. Nessas idas e vindas, a profissionalização do aparato público é primordial para que as ações e serviços oferecidos sejam de qualidade a um custo que não onere excessivamente os cidadãos e o setor produtivo. (g.n)

Ilustrativamente, oportuno citar outros excertos do mesmo manual:

O Brasil, mais uma vez, insere-se nessa nova contextualização de planejamento e gasto público, em que não basta estar a despesa em conformidade com a legislação: é preciso gastar melhor, com mais qualidade e resultados efetivos para o aprimoramento da vida dos cidadãos. (...)

O planejamento é a primeira das quatro funções clássicas que compõem o ciclo administrativo (planejamento, organização, direção e controle).

Antes que qualquer outra função administrativa seja colocada em prática, as organizações precisam se planejar, ou seja, estabelecer quais serão seus objetivos e os meios utilizados para alcançá-los.

Ao se planejar, a Administração combate o imprevisto, definindo de forma consciente como reagir a situações futuras.

Com um planejamento bem realizado, o administrador aumenta a racionalidade das decisões, estabelece formas de lidar com os riscos e amplia a possibilidade de se atingir os objetivos traçados.

É até possível alcançar um determinado objetivo sem se planejar. Entretanto, as chances de isso acontecer são bastante reduzidas. Agir apenas com a vontade de acertar, sem uma definição clara de objetivos e de estratégias, pode ser o caminho para a adoção de improvisos e soluções de curto fôlego que dificilmente resolverão problemas de maior complexidade.

O planejamento se revela particularmente importante no âmbito do setor público. Com efeito, uma vez que a capacidade financeira do Estado é limitada, prioridades devem ser estabelecidas. Nesse contexto, o planejamento estabelece um espaço decisório no qual são definidas quais políticas públicas terão a primazia na alocação de recursos. (...)

No Brasil, o ato de planejar não decorre apenas de uma necessidade administrativa, mas também de imposições constitucionais e legais a que se submetem todos aqueles que gerem a coisa pública. (...)

Tais leis são relevantes instrumentos para a compatibilização da estratégia de governo com as demandas de maior impacto social. Mais que estabelecer um mero cronograma de entrega de bens e serviços à população, as peças de planejamento devem prever, de forma clara e transparente, como a alocação de recursos contribuirá para a redução dos problemas sociais. (...) (g.n)

Oportuno igualmente registrar trecho do artigo "Planejar é Preciso", de autoria da Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes e do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo⁴:

(...) Salta aos olhos que os gestores municipais precisam ser capacitados para assegurar que a execução do orçamento público seja mais efetiva e evite desperdícios na máquina administrativa. No quesito planejamento, o índice revelou que a maior parte das ações de governo é custeada com recursos financeiros distintos dos previstos no orçamento e não guarda coerência com os programas municipais. Em tempos de crise, esses dados reforçam a necessidade de o gestor público planejar com mais efetividade a aplicação dos recursos advindos dos tributos pagos pelos cidadãos, em conformidade com os preceitos da responsabilidade fiscal e social. Não

existe mágica na administração pública. Para atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população, é preciso fazer a lição de casa e utilizar os instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual. É com base neste arcabouço jurídico que as administrações municipais irão elaborar o planejamento das suas ações e principalmente gastar o dinheiro do contribuinte com muito mais qualidade. (g.n)

Ademais, como bem delineado pelo Professor Oswaldo Maldonado Sanches (Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Autor do Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins (2ª Edição, 2004)⁵:

*Na gênese dos problemas ... a precariedade das ações, na destas ... **a falta de planejamento real** ! Embora nestas últimas décadas sempre tenham existido órgãos (SEPLAN, MPO, etc.) e planos formais (PPAs) e informais ("Projeto Alvorada", "Comunidade Solidária", "Habitar Brasil", etc.), não basta que existam estruturas e documentos de planejamento. Aliás, no contexto atual, por imperativo legal (Art. 174 da Constituição), **o planejamento é dever formal dos governos**. O que importa, de fato, é que a alta cúpula decisória o empregue como instrumento de gestão, já que, como é sabido, **o planejamento permite maximizar as escolhas alocativas, resolver problemas por antecipação (poupando recursos), atuar com oportunidade sobre questões estratégicas e obter sinergia pela conjugação de resultados**. Isso sem falar em seus efeitos benéficos sobre o setor privado. (...)*

Complementarmente, menciona-se passagem de matéria publicada no sítio do Conselho Federal de Contabilidade⁶:

Má gestão dá mais prejuízos ao Brasil do que corrupção. Na visão de especialistas, fenômenos estão interligados. A má gestão, junto com a corrupção, é responsável por prejuízos até pouco tempo incalculáveis. Segundo dados do MPF, de 2017, o Brasil perde anualmente cerca de R\$ 200 bilhões com desfalques aos cofres públicos. Apenas na Petrobrás foram descobertos desvios que ultrapassam R\$ 6 bilhões.

*Para Arthur Igreja, professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV), **a má gestão é responsável por prejuízos até maiores do que a praticada pela corrupção**. Os desvios de recursos na Petrobrás trouxeram prejuízos de pelo menos R\$ 50 bilhões, além da desvalorização da empresa, em mais de R\$ 436 bilhões.*

O pesquisador acredita que o prejuízo financeiro não seria o mais grave, mas sim o que chama de amortecimento moral. Para ele, é mais danosa a ideia de que a corrupção é de alguma forma aceitável. "Isso faz com que muitas pessoas passem a acreditar que podem alterar notas de restaurante e sonegar impostos, pois se os políticos podem, por que o resto da população não poderia fazer?", ressaltou.

Na visão do especialista, a cultura da corrupção é facilitada na medida em que punições brandas, aliadas a processos administrativos falhos, tardam em responsabilizar infratores de variados escalões, sobretudo, na esfera pública. Contribui, ainda, para a destruição da confiança, que é a base da burocracia.

***O mau gerenciamento, por outro lado, cria não apenas um ambiente propício para a corrupção, mas também é ineficiente ao restabelecer os prejuízos. Na esteira dos processos administrativos ainda estariam os erros de planejamentos e a falta de previsibilidade.** (...)*

Ratificando ainda mais a importância do planejamento na gestão pública, cita-se, ilustrativamente, trecho de palestra ministrada pela Procuradora Élide Graziane Pinto, do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPCSP), no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), em 2016:

*"A origem da corrupção não está nas compras, nas licitações. Do ponto de vista estrutural, a origem da corrupção **está na fragilidade do planejamento**" (g.n)*

Inquinam igualmente as contas em exame, sob a perspectiva do **planejamento**, as seguintes ocorrências (evento 63.27, fls. 4/5):

- as audiências públicas foram realizadas em dias de semana e em horário comercial (8 às 18 horas), o que dificulta a participação da classe trabalhadora no debate;

- nem todos os programas do PPA tiveram um estudo para elaboração/definição das ações, metas e indicadores, o que compromete o atendimento ao art. 1º, LRF;

- não houve o estabelecimento de metas físicas de forma anual para as ações previstas no PPA, o que compromete o alinhamento entre os programas e as ações governamentais, pois não há objetivo mensurável dos projetos e atividades das ações orçamentárias;

- não houve publicidade dos resultados da avaliação dos programas finalísticos do Plano Plurianual, contrariando o previsto pelos artigos 6º e 7º, da Lei nº 12.527/2011.

Fundamental, igualmente, tecer alguns comentários a respeito de uma das mais importantes esferas de governo, a **Educação**. Apontaram-se falhas que comprometem a eficiência desse setor, contribuindo para a insatisfatória nota "C+" (em fase de adequação) no IEG-M, constituindo, igualmente, aspecto a ensejar o juízo de irregularidade das contas (evento 63.27, fls. 20/22):

- demanda não atendida nas Creches e Pré-Escolas;

Importante salientar que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de educação caracteriza omissão administrativa que desafia o direito social garantido pela Carta Magna (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). Aliás, conforme o § 2º, do art. 208, da Constituição Federal "O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente."

Nessa senda, insta reforçar que o percentual de 50% de oferta de educação em creches a crianças de até 3 anos previsto no Plano Nacional de Educação (PNE) foi fixado tão somente como "parâmetro mínimo nacional", não elidindo o dever de o administrador assegurar a completa universalização da oferta de vagas, sob pena de restar configurada inaceitável omissão governamental, como bem reconhece nossa Corte Suprema:

"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." (ARE 639337 AgR Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011 I.DJe -177 DIVULG 14 -09 -2011 PUBLIC 15 -09 -2011 EMENT VOL -02587 -01 PP -00125) (g.n)

De igual modo, 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 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; Reglador (a): Evaristo dos Santos (Pres. da Seção de Direito Público); Órgão Julgador: Câmara Especial; Foro de Salto - 2a Vara; Data do Julgamento: 23/10/2017; Data de Registro: 30/10/2017) (g.n)

- não houve implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar, nos termos da Lei nº 13.935/2019 e da redação original do art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 14.113/2020, atual art. 26-A com a redação dada pela Lei nº 14.276/2021;

- a porcentagem de professores de Creche (29,58%), Pré-Escola (49,01%) e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (45,17%) com pós-graduação no ano de 2021 foi inferior a 50%, contrariando a Meta 16, do Plano Nacional de Educação – PNE;

- há alunos de Creche que possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, mas não houve Atendimento Pedagógico Especializado (APE) na Rede Municipal de Ensino;

- nem todos os estabelecimentos que oferecem Creche, Pré-Escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam adaptados para receber crianças com deficiência como prevê o art. 227, da Constituição Federal e o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/2015;

- havia unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados) em dezembro de 2021;

- o Plano Municipal de Educação não possui cronograma para a execução das metas, contrariando o estabelecido no art. 7º, § 1º, da Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação.

Repise-se que além do cumprimento do piso educacional, deve ser resguardado o pleno atendimento às metas e estratégias do Plano Nacional no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, tal como determina o § 3º do art. 212 e o art. 214, ambos da Constituição Federal.

Reitere-se que o papel desenvolvido pelos Tribunais de Contas não se limita ao mero exame de legalidade, cabendo-lhe também a análise da efetividade do gasto público, ou seja, o real impacto gerado em prol da população local. Eis a razão pela qual o controle externo deve rechaçar gestão que não assegure a cobertura do padrão mínimo de qualidade esperado, a pretexto de um formal cumprimento contábil do piso educacional.

Primordial também externar algumas considerações a respeito de outra esfera essencial de governo, a **Saúde**. Apontaram-se falhas que comprometem a eficiência desse setor, contribuindo para a insatisfatória nota "C" (baixo nível de adequação) no IEG-M, constituindo, igualmente, aspecto a ensejar o juízo de irregularidade das contas (evento 63.27. fls. 22/28):

- nem todas as unidades de saúde possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) ou CLCB (Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros), contrariando o disposto na Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015⁷, no Decreto Estadual nº 63.911/2018⁸ e na Lei nº 6.437/1977⁹;

Oportuno ressaltar que referida falha não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que submete a população local, e que vem sendo rechaçada de forma reiterada por este Tribunal de Contas e também pelo Poder Judiciário¹⁰.

- havia necessidades de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados etc.), em dezembro de 2021, em todas as unidades de

saúde;

- o sistema informatizado utilizado para o controle de estoque de medicamentos não gerencia a reposição de itens de medicamentos por estabelecimento de saúde, em potencial prejuízo ao adequado planejamento financeiro e à redução de custos do estoque.

O quadro evidencia a omissão do poder público no tocante à saúde no Município.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, conforme preceituam os artigos 6 e 196, da Constituição Federal, além da Lei nº 8080/1990.

José Afonso da Silva¹¹ conceitua os direitos sociais como sendo:

“(...) prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas nas normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização das situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”.

É perceptível que a Carta Magna consagra o direito à saúde como fundamental ao cidadão, gerando ao Estado o dever de promovê-lo através de políticas públicas adequadas, buscando reduzir as desigualdades sociais e, por conseguinte, consagrando a ideia de justiça social. Logo, cabe ao Estado, este entendido em todas as suas dimensões federativas, ou seja, União Federal, Estados Membros e Municípios, não só a sua garantia, objetivando a minimização dos riscos e possíveis agravos à saúde pública, bem como a garantia do acesso universal e irrestrito de todos às ações essenciais voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde. Assim, o dever do Estado é pressuposto essencial na efetivação do direito à saúde, no sentido de o Estado-devedor estar obrigado a realizar a efetivação deste, para com o cidadão-credor, já que este direito lhe é inerente.

Observa-se que a fundamentação jurídica do direito à saúde como direito social e fundamental, já se encontra consagrada e formalizada no direito interno brasileiro, porém, o obstáculo que surge como a preocupação mais importante a ser debatida é fazer com que esse direito fundamental, consagrada pela Lei Maior, seja efetivamente concretizado no mundo real a todos os cidadãos.

Nas palavras de Ingo Sarlet¹²:

“De modo especial no que diz com os direitos fundamentais sociais, e contrariamente ao que propugna ainda boa parte da doutrina, tais normas de direitos fundamentais não podem mais ser considerados meros enunciados sem força normativa, limitados a proclamações de boas intenções e veiculando projetos que poderão, ou não, ser objeto de concretização, dependendo única e exclusivamente da boa vontade do poder público”

Em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio basilar de todo ordenamento jurídico brasileiro e fundamento do Estado Democrático de Direito, não pode o Estado omitir-se no cumprimento de seu dever de prover o direito à saúde de forma eficaz e eficiente para todos. É obrigação das autoridades públicas assegurar a todos, indistintamente, o direito à saúde, conforme preconizado no dispositivo constitucional, sendo sua omissão **falha grave**.

Já em relação ao Sistema de Controle Interno, não houve atendimento pleno ao art. 74, da Constituição Federal e ao art. 35, da Constituição Bandeirante, visto que o setor deixou de emitir relatório referente ao 2º quadrimestre do exercício em exame e não disponibilizou à equipe de auditoria, em tempo hábil, relatório referente ao 3º quadrimestre. Ademais, a Origem não apresentou roteiro de acompanhamento e/ou plano operativo do Controle Interno para o exercício, o que contraria o disposto no art. 67, § 1º, das Instruções TCEP nº 01/2020.

O Sistema de Controle Interno é da maior relevância. Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, não pode ser relegado a segundo plano pelo ente, não sendo

escusável que suas atribuições não estejam sendo executadas de forma efetiva.

Considerando a importância do setor, consoante o descrito nos Comunicados SDG nº 32/2012 e 35/2015, sendo que sua inoperância acaba enfraquecendo o controle (por ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF/88), entende este *Parquet* que este achado de auditoria deve ser somado para a emissão do juízo de irregularidade das contas.

O MPC reitera que não basta a mera existência de setor controlador, devendo haver atuação minuciosa a fim de evitar quaisquer desvios tanto da gestão dos recursos públicos, como às atribuições dos agentes.

Impende salientar, com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas¹³, que uma atuação efetiva do Controle Interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidade apontadas no relatório da Fiscalização. Assim, imperioso o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controlador, bem como a capacitação de agentes que possam desempenhar as atribuições nos afastamentos do titular do cargo.

No tocante à gestão dos recursos humanos, observou-se a existência de cargos em comissão sem as características de direção, chefia e assessoramento, em indubitável afronta ao disposto no art. 37, V, da CF/88.

A criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso. A via democrática do concurso público é a regra republicana consagrada no Pacto Federativo de 1988 e a reserva de cargos a serem providos pela livre escolha do transitório detentor de mandato é exceção a ser observada com prudência e modicidade.

No que concerne ao não atendimento de requisição, a situação, além de ir de encontro ao disposto no art. 25, § 1º, LCE nº 709/93, também pode sujeitar o ente à aplicação de multa, sendo as contas julgadas irregulares, conforme disposto no art. 104, IV e V, da mesma lei. Vejamos:

Artigo 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: (..)

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e (...)

Derradeiramente, observou-se reiterada falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp. Tal situação prejudica o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores, pois possuem o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta aos princípios da transparência fiscal e da evidência contábil (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 83, da Lei nº 4.320/1964, respectivamente).

Sobre o tema, é posicionamento deste Tribunal que referida anomalia representa falha grave. Nesse diapasão, é o Comunicado SDG nº 34/2009, *in verbis*:

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 evidência 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.

Cumpre registrar que tal irregularidade tem sido motivo de parecer desfavorável, tal como restou decidido nas contas de 2016 da Prefeitura de Leme (TC-4304.989.16 – decisão com trânsito em julgado em 13/11/2018), cujo excerto de interesse transcreve-se a seguir:

A instrução dos autos demonstra que o município de Leme cumpriu os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (artigo 60, inciso XII do ADCT); nos gastos com saúde (artigo 7º da Lei nº 141/12); e nas despesas com pessoal (artigo 20, inciso III, letra “b”).

Também demonstra repasses de duodécimos à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; pagamento dos subsídios em consonância com os limites legais; correta liquidação dos precatórios; e regular recolhimento dos encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS, e PASEP).

Mas, apesar desses aspectos positivos, as contas se ressentem de irregularidades graves que determinam a emissão de parecer desfavorável.

Há inconsistências graves na contabilização dos recursos públicos e nos demonstrativos contábeis, fazendo com que não se tenha a real dimensão da situação das finanças da Prefeitura em 2016. Tais divergências e inconsistências afrontam os princípios da transparência fiscal (LRF, artigo 1º, § 1º) e da evidenciação contábil (Lei n. 4.320/64, artigos 83, 85, 87, 89 e 98) e, aliadas à falta de justificativas, comprometem as presentes contas. (g.n)

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

1. **Item A.1.1** – Sistema de Controle Interno deficitário, em descumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1 e F.1** – resultados insatisfatórios no IEG-M (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Itens B.1.5.1, B.1.5.1.1, B.1.5.2, B.1.10 e G.2** – falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp e/ou afronta aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/1964) (**REINCIDÊNCIA**);
4. **Item B.1.10** – existência de cargos em comissão sem as características de direção, chefia e assessoramento, além de nível de formação inadequado (**REINCIDÊNCIA**);
5. **Item C.1.3** – demanda não atendida no Ensino Infantil (**REINCIDÊNCIA**);
6. **Item C.1.3** – não atendimento de requisição, em desobediência ao art. 25, § 1º, LCE nº 709/93;
7. **Item G.1.1** – desatendimento aos ditames da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência Fiscal (**REINCIDÊNCIA**);
8. **Item H.3** – inobservância à Lei Orgânica, às Instruções e às recomendações/determinações desta E. Corte de Contas (**REINCIDÊNCIA**).

Ademais, a Administração deve adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimorar a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.2.1** – corrija as impropriedades observadas na Fiscalização Ordenada atinente à Ouvidoria;
2. **Item B.3.2** – demonstre a existência, no respectivo processo administrativo, de estudo e/ou projeto técnico anterior à declaração de utilidade pública, bem como análise de eventuais

terrenos ou prédios públicos já pertencentes ao ente que pudessem abrigar a ação pública pretendida, de forma a esgotar toda e qualquer possibilidade de adaptação, ao invés da desapropriação;

3. Item C.1.3 – implemente os serviços de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar;

4. Item G.3 – adote medidas para corrigir as falhas observadas no índice "i-Gov-TI", do IEG-M.

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 nº 709/1993.

Quanto ao apontamento do item **B.1.10**, este *Parquet* propõe o **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado** para ciência, acompanhamento e eventuais medidas de sua alçada.

No mais, tendo em vista a **falta de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) em unidades de saúde (item D.2)**, em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015⁷ e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018⁸, pugna-se pelo **encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros**, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

Complementarmente, requer-se a aplicação de **multa** ao gestor, com fulcro nos artigos 36, parágrafo único, e 104, II (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e VI (reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas), todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

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, 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.

É o parecer.

São Paulo, 27 de abril de 2023.

RENATA CONSTANTE CESTARI

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/43/56

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=tTzgZ7ruBcQ>

² <https://www.tce.sp.gov.br/6524-pela-primeira-vez-quase-metade-municipios-paulistas-recebe-pior-nota-ieg-m>

³ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>

⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/planejar-e-preciso>

⁵ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo270.pdf>

⁶ <https://cfa.org.br/ma-gestao-da-mais-prejuizos-ao-brasil-do-que-corruptao/>

⁷ <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1257-06.01.2015.html>

⁸ <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63911-10.12.2018.htm>

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6437compilado.htm

¹⁰ Ações civis públicas nos 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 10 ed. São Paulo: Malheiros, p. 276- 277

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988.

13 <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/controle%20interno%202020.pdf>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-ISUK-C54I-60GR-4GXX