

Processo nº:	TC-7146.989.20-7
Prefeitura Municipal:	Salesópolis
Prefeito (a):	Vanderlon Oliveira Gomes
População estimada:	17.363
Porte do Município¹:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)²:	R\$ 52.982.663,84
Exercício:	2021
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	Irregular
HOUVE ADEÇÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	16,10%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	10,32%
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?	Prejudicado
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

² Evento 70.21, fl. 01.



TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	37,51%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Atendido o artigo 21, II, da LRF?	Prejudicado
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	26,63%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	91,63%
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%)	76,71%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	18,98%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 27.52 (1º Quadrimestre) e 53.9 (2º Quadrimestre), 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 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 padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem, sobretudo quando contrastados com os postulados constitucionais de legitimidade e economicidade. A ação governamental sob exame frustrou o dever de busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais, tampouco resguardou operacional e qualitativamente a “efetiva entrega de bens e serviços à população” (art. 165, §10 da CF).

Sob a ótica do IEG-M/TCESP – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o que se verifica é que os favoráveis indicadores financeiros obtidos pelo Município não repercutiram no aumento da qualidade das políticas públicas municipais.

Apesar de ter sido objeto de recomendação desta Corte por ocasião das contas municipais de 2017 (TC-6717.989.16, trânsito em julgado em 24/11/2020), o desempenho de



Salesópolis, a exemplo dos exercícios anteriores, se manteve na menor faixa de desempenho instituída pelo índice. Aliás, como se vê pelo quadro reproduzido abaixo, a Administração obteve as duas piores classificações em todas as sete áreas analisadas, permanecendo, assim, muito distante dos padrões ideais de uma boa gestão.

INDICADOR TEMÁTICO	2018	2019	2020	2021
IEG-M:	C ↑	C ↓	C ↓	C ↑
I-PLANEJAMENTO:	C+ ↑	C+ ↑	C ↓	C ↑
I-FISCAL:	C+ ↑	B ↑	C ↓	C+ ↑
I-EDUC:	C ↑	C ↓	C ↑	C ↓
I-SAÚDE:	C ↓	C ↓	C	C ↑
I-AMB:	B+	C ↓	C ↑	C ↑
I-CIDADE:	C ↑	C ↓	C ↑	C ↓
I-GOVTI:	C ↑	C ↓	C ↑	C ↓

Reforça-se 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 IEG-M, como diagnóstico das deficiências, deve trazer consequências e responsabilizar situações de persistente inefetividade verificadas em administrações municipais que deixaram de corrigir retrocessos e estagnações.

Nesse sentido, aliás, manifestou-se a e. Corte, ao emitir parecer desfavorável às contas municipais do Município de Arapeí em 2020 (TC-3069.989.20-0, Relator Exmo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo):

[...] 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, descumram reiterada e sistematicamente a satisfação de requisitos intimamente associados ao alcance de padrões superiores de desempenho operacional, que proporcionam eficiência, eficácia e efetividade à aplicação dos recursos públicos.



Em especial, no tocante à **gestão do ensino municipal**, o indicador i-Educ manteve a nota “C” (baixo nível de adequação) em 2021, diante de uma vasta gama de falhas apontadas pela Fiscalização (evento 70.21, fls. 36/38), dentre as quais destacam-se: *i*) além de não possuir Projeto Político Pedagógico, a Prefeitura não possui cronograma para a compra de brinquedos/materiais pedagógicos para a creche e a pré-escola; *ii*) não há estabelecimentos de ensino em tempo integral para a pré-escola e os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano); *iii*) nenhum dos estabelecimentos que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental possui laboratório de informática; *iv*) há alunos de creche, pré-escola e Ensino Fundamental que possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, mas não houve Atendimento Pedagógico Especializado na Rede Municipal de Ensino; *v*) apenas três dos nove estabelecimentos de ensino da cidade estavam adaptados para receber crianças com deficiência em 2021; *vi*) apenas uma das nove escolas possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2021; e *vii*) todos os estabelecimentos de ensino necessitavam de reparos em dezembro de 2021.

Ademais, conforme constatado pela Fiscalização, há déficit de vagas no Ensino Infantil municipal, com oito crianças na fila de espera ao final do exercício (evento 70.21, fl. 35). Trata-se de falha reincidente, que já foi observada nos exercícios anteriores e foi objeto de recomendação desta Corte no âmbito da prestação de contas de 2017.

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 STF³ 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 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).

³ 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.



Diversas irregularidades também foram constatadas na **gestão da saúde municipal** e contribuíram para que o indicador i-Saúde mantivesse em 2021, a exemplo dos exercícios anteriores, a insatisfatória nota “C”. Dentre as falhas apontadas pela Fiscalização (evento 70.21, fls. 42/47), destacam-se: *i*) nem todas as metas previstas para os indicadores do Plano Municipal de Saúde (2018-2021) foram atingidas, comprometendo a eficácia das ações governamentais; *ii*) o Plano Municipal de Saúde 2022-2025 não foi aprovado pelo Conselho Municipal da Saúde; *iii*) nenhum estabelecimento de saúde possui AVCB; *iv*) cinco das seis unidades de saúde não possuem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária; *v*) duas das seis unidades de saúde necessitavam de reparos em dezembro de 2021; *vi*) não há Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde em âmbito municipal; e *vii*) não houve registro da frequência dos profissionais de saúde, que atendem a alta complexidade, de forma eletrônica, o que pode comprometer a eficiência no controle do cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais da saúde.

Ainda, sob o viés do **planejamento**, verifica-se a manutenção do insuficiente patamar “C”, cenário que denota insucesso da Prefeitura em aprimorar o setor (evento 70.21, fls. 09/11).

Dentre as fragilidades que concorreram para o baixo nível do índice i-Planejamento, destacam-se: *i*) não houve levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do município antecedentes ao planejamento; *ii*) o monitoramento, avaliação e controle do impacto orçamentário e financeiro não foram considerados nos estudos para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA; *iii*) nem todos os programas finalísticos monitorados no PPA estavam no Relatório Anual de Avaliação elaborado pela Prefeitura Municipal; *iv*) o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias não dispõe de diversos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; *v*) a LOA não foi elaborada de forma compatível com o PPA e LDO; e *vi*) não há estrutura administrativa voltada para planejamento.

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).



Destaca-se, ademais, disposição expressa em Manual editado pela Corte de Contas Bandeirante⁴ acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Contribuem ainda para o cenário de graves deficiências no planejamento municipal as **irregularidades apontadas pela Fiscalização quanto ao funcionamento do sistema de controle interno** no ano de 2021, em especial: *i*) a não elaboração de relatórios periódicos, em descumprimento ao art. 12 da Lei Municipal nº 1.696/2014 e artigos 4º, inciso I, e 6º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 3.274/2019; e *ii*) o não cumprimento das funções institucionais, em desatendimentos aos artigos 31 e 74 da CF/88 e artigo 4º da Lei Municipal nº 1.696/2014.

Sobre o tema, a Administração Municipal alegou que a Unidade de Controle Interno emitiu 36 pareceres e promoveu reuniões ao longo do ano para tratar dos assuntos referentes ao setor, tendo os seus membros participado de capacitações e buscando formas de ampliar suas atuações, sem prejudicar as suas respectivas tarefas nas áreas de origem.

As afirmações, entretanto, não afastam as irregularidades apontadas pela Fiscalização. Isto porque os pareceres acostados aos autos demonstram uma análise da regularidade de apenas alguns aspectos da gestão municipal, tais como as despesas sob o regime de adiantamento, conciliações bancárias e medidas adotadas para o combate à pandemia de Covid-19.

Assim, o Sistema de Controle Interno não cumpriu, de fato, sua função institucional prevista nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, nem, tampouco, as previsões dos artigos 4º, inciso I, e 6º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 3.274/2019, que assim dispõem:

“Art. 4º. São responsabilidades da Unidade de Controle Interno, em parceria com a Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento e Secretaria de Administração e Pessoal, afora aquelas dispostas no art. 74 da Constituição Federal, também as seguintes:

I - Coordenar as atividades relacionadas com as Unidades Descentralizadas do Controle Interno - UDCIs, fiscalizando-as e avaliando a eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos adotados, mediante metodologia e programação

⁴ Manual: Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Edição 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>.



próprias, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos trabalhos;

[...]

Art. 6º. As Unidades Descentralizadas do Controle Interno que formam a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal têm, por seus efetivos responsáveis, as seguintes incumbências: [...]

IV - Emitir relatórios mensais, contendo os resultados obtidos mediante o acompanhamento e a avaliação dos controles existentes, além das medidas adotadas ou a adotar, que visem a sanar distorções por ventura existentes;”

Destaque-se que a efetiva atuação do Sistema de Controle Interno poderia ter evitado grande parte das falhas apontadas pela Fiscalização, uma vez que permite ações preventivas, de correção e de aperfeiçoamento da gestão. Conforme leciona o Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais editado por esta Corte de Contas⁵:

2.2. O CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno deve ser visto como importante aliado do administrador. Por meio dele, informações dos diversos setores da Administração são obtidas, de modo a identificar falhas, erros, fraudes ou riscos, o que permite ações preventivas, de correção e/ou de aperfeiçoamento da gestão.

É instrumento essencial de organização, pois oferece ao administrador a segurança e confiança para o cumprimento das responsabilidades assumidas no decorrer de todo o mandato, configurando importante aliado para o desenvolvimento de sua gestão.

A falta de adoção de procedimentos de controle implica em assumir riscos que poderão resultar na responsabilização do Ordenador por impropriedades que poderiam ter sido identificadas e regularizadas por meio da atuação do Controle Interno.

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

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com a manutenção da menor faixa de desempenho instituída pelo índice (REINCIDÊNCIA);
2. **Item A.1.1** – falta de efetividade do Sistema de Controle Interno municipal, em ofensa aos art. 31 e 74 da CF/88 e à legislação municipal (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens A.3, C.2 e D.2** – manutenção do insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação) para os indicadores i-Planejamento, i-Educ e i-Saúde, diante das falhas constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA); e
4. **Item C.1.3** – demanda reprimida por vagas em creches municipais (REINCIDÊNCIA).

⁵ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>. Publicado em 2021.



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.2** – finalize as obras atrasadas do Município;
2. **Item B.1.10** – apure as devidas responsabilidades no caso de acumulação irregular de cargo público, bem como reveja a necessidade de contratação de elevado número de horas extras, evitando que esta excepcionalidade se torne rotineira e caracterize complemento salarial dos servidores;
3. **Itens B.2, E.1, F.1 e G.3** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
4. **Item B.3.2** – empreenda esforços no sentido de incrementar os recebimentos de débitos inscritos em dívida ativa;
5. **Item B.3.3** – preveja a criação do cargo efetivo de tesoureiro no quadro de pessoal da Prefeitura;
6. **Item C.1.1** – execute as despesas com o Fundeb exclusivamente na conta bancária vinculada, sem transferências para outras contas, nos termos do artigo 21 da Lei nº 14.113/2020;
7. **Item C.1.3** – adote providências visando proporcionar atendimento pedagógico especializado aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação;
8. **Item G.1.1** – corrija as diversas irregularidades apontadas em Fiscalização Ordenada quanto ao serviço de Ouvidoria;
9. **Item G.2** – preste informações fidedignas ao sistema AUDESP; e
10. **Item H.3** – atenda às recomendações desta Corte de Contas.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3^o, c/c art. 23, §4^o, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁷, sejam incluídas pela d. SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁸, para fins de monitoramento.

⁶ 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.

§3^o. o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4^o do artigo anterior.

⁷ 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.

§4^o. 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 MPC)

⁸ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:



É preciso ressaltar 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 709/1993⁹.

No mais, tendo em vista a falta de AVCB em estabelecimentos de ensino e de saúde municipais (evento 70.21, fls. 37 e 44), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹⁰ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹¹, 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.

São Paulo, 24 de janeiro de 2023.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/47/

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

⁹ 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. Ficarà sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

¹⁰ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

¹¹ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

