

21-05-24

SEB

95 TC-004365.989.22-7

Prefeitura Municipal: São Roque.

Exercício: 2022.

Prefeito: Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo.

Advogados: Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP nº 196.272), Fabiana Marson Fernandes (OAB/SP nº 196.742), Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226) e outros.

Procuradora de Contas: Renata Constante Cestari.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO PELO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. RESULTADO FINANCEIRO SUPERAVITÁRIO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. FALHAS RELEVADAS, MEDIANTE RECOMENDAÇÕES. IEGM GERAL: "C". PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.

| Título | Situação | Ref. |
|--|-----------------|-------|
| Aplicação no Ensino – CF. art. 212 | 26,68% | (25%) |
| FUNDEB – Despesa Total - Lei nº 14.113/2020, art. 25, <i>caput</i> e § 3º | 100% | (90%) |
| FUNDEB – Educação Básica – CF, art. 212-A, XI e Lei nº 14.113/2020, art. 26 | 87,67% | (70%) |
| Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, "b" | 41,17% | (54%) |
| Saúde – ADCT da CF, art. 77, III | 39,10% | (15%) |
| Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, I | 2,81% | (7%) |
| Execução Orçamentária – (R\$ 17.887.327,38) totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 75.494.123,16 | 4,25% - Déficit | |
| Resultado Financeiro – R\$ 65.216.359,84 | Superávit | |
| Precatórios e Requisitórios de Baixa Monta | Regulares | |
| Remuneração dos agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito) | Regulares | |
| Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS e Previdência Própria) | Regulares | |
| Investimentos + Inversões Financeiras: RCL | 5,34% | |
| Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM | C | |

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: Desfavorável

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE**, exercício de **2022**.

1.2 O município foi submetido à fiscalização concomitante, nos termos dispostos no TC-A-023486/026/10 e Ordem de Serviço SDG nº 01/2022 (item 1.3.2).

A análise relativa aos períodos de janeiro a abril e de maio a agosto de 2022 consta dos eventos 14.12 e 43.5, respectivamente, tendo sido apontadas falhas nos seguintes itens: “Fiscalizações Ordenadas do Período”; “Fiscalização da Atuação do Controle Interno”; “Planejamento das Políticas Públicas (I-Plan – IEG-M)”; “Verificações de Programas e Ações da LOA” e; “Execução das Políticas Públicas de Infraestrutura (I-Cidade/IEG-M) – Fiscalização Operacional”.

O Prefeito responsável pelas contas foi devidamente notificado (eventos 27.1 e 50.1) acerca dos respectivos relatórios dos acompanhamentos realizados, disponíveis no processo eletrônico para ciência e providências cabíveis visando à regularização das falhas apontadas.

1.3 O relatório da fiscalização anual, realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR-09 (evento 69.30), apontou as seguintes ocorrências:

A.4. Fiscalizações Ordenadas no Período

- irregularidades remanescentes.

A.5. Fiscalização da Atuação do Controle Interno

- ausência de elaboração de relatórios periódicos e de Plano Operativo Anual.

B.1. Planejamento das Políticas Públicas (I-Plan/IEG-M)

- apontamentos que denotam fragilidade no setor;
- elaboração de peças de planejamento meramente formais sem observância aos requisitos legais;

- ausência (incipiência) da participação popular na elaboração dos planos e das peças orçamentárias;
- desatualização de planos municipais;
- inadequações decorrentes dos quesitos do IEG-M que comprometem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

B.3. Execução das Políticas Públicas do Ensino (I-Educ/IEG-M)

- apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;
- irregularidades remanescentes e agravadas de Fiscalização Ordenada;
- demanda reprimida na rede municipal de ensino;
- potencial falha no sistema de planejamento quanto aos dispêndios na rede municipal de ensino;
- inadequações decorrentes dos quesitos do IEG-M que comprometem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

B.4. Execução das Políticas Públicas da Saúde (I-Saúde/IEG-M)

- apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;
- irregularidades remanescentes de Fiscalização Ordenada;
- inadequações decorrentes dos quesitos do IEG-M que comprometem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

B.5. Execução das Políticas Públicas Ambientais (I-Amb/IEG-M)

- apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

- inadequações decorrentes dos quesitos do IEG-M que comprometem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

B.6. Execução das Políticas Públicas de Infraestrutura (I-Cidade/IEG-M)

- apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

- inadequações decorrentes dos quesitos do IEG-M que comprometem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU.

C.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- significativo percentual de alterações orçamentárias.

C.1.5.1. Precatórios

- inconsistências no mapa de precatórios encaminhado ao Sistema Audep (reincidência).

C.1.5.1.1. Precatórios a Receber

- ausência de informações e controle sobre os recebimentos judiciais (reincidência).

C.1.6. Depósitos Judiciais e Extrajudiciais

- ausência de formalização de ajuste com a instituição gestora dos depósitos.

C.1.10. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- cargos em comissão não revestidos das características próprias da espécie;

- pendências de informações ao Sistema Audep (reincidência).

C.1.10.2. Pagamento Excessivo de Horas Extras

- elevado número de servidores que recebem horas extras de forma recorrente e em significativas quantidades de horas/mês.

D.1.3. Demais Informações sobre o Ensino

- não implementação dos serviços de psicologia educacional e social na rede pública escolar.

D.1.4. Demais Informações sobre o Ensino

- a rede municipal não oferece educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica;

- significativo saldo do salário educação não aplicado no exercício;

- atendimento educacional especializado insuficiente.

D.1.5. Controle Social – Ensino

- o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS não supervisionou o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual.

D.2.2. Controle Social – Saúde

- ausência de elaboração de Relatório Anual de Gestão;

- o Conselho Municipal de Saúde não aprovou a proposta orçamentária anual da saúde.

E.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp

- divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados no Sistema Audesp/IEG-M.

F.1. Perspectivas de Atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS

- potencial não atingimento de metas.

F.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- inobservância à Lei Orgânica, Instruções e a recomendações desta Corte.

1.4 Subsidiaram as contas os seguintes expedientes, que se encontram arquivados:

- TC-016570.989.22: trata de Fiscalizações Ordenadas para análise da Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares e das Unidades de Saúde Gerenciadas por Organizações Sociais. Referidos assuntos foram abordados no relatório das contas, em tópico específico (Item A.4).

- TC-015339.989.22: versa sobre ofício encaminhado pelo Deputado Carlos Giannazi, solicitando seja o Município questionado sobre os seguintes tópicos: (i) cumprimento do piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (ii) valores dos recursos do FUNDEB; (iii) total gasto com a extinta Gratificação de Permanência e Desempenho; (iv) número de profissionais que foram remanejados para a folha de pagamento do FUNDEB; (v) valor gasto com a reforma das escolas municipais; (vi) data em que foram adquiridos os diários de classes para os docentes; e (vi) se todas as unidades escolares possuem professor de Atendimento Educacional Especializado.

A Fiscalização (evento 36.13 do referido expediente), entre outras informações, apurou que o município cumpriu o piso nacional do magistério público da educação básica de R\$ 3.845,63 no exercício, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.738/08. No entanto, verificou a ausência de Atendimento Educacional Especializado em 11 (onze) das 43 (quarenta e três) escolas com alunos com necessidades especiais.

- TC-000350.989.23: diz respeito a ofício por meio do qual o Prefeito do Município encaminha declarações em atendimento às exigências legais.

- TC-011067.989.23: versa sobre ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, solicitando informações acerca de possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura na realização da dispensa

de licitação nº 33/2022 objetivando a aquisição de Sistema Integrado de Ensino, contemplando materiais didáticos impressos para alunos, professores, assessoria pedagógica presencial, ferramenta digital (portal educacional e aplicativo), programa de avaliação, aprendizagem e institucional do SESI, a fim de instruir o Procedimento Administrativo nº 259/2022 (IC nº 14.0439.0000054/2023-0).

A Fiscalização (Item B.3 do relatório das contas) verificou que o Executivo optou por priorizar a aquisição de sistema de ensino apostilado, por meio do contrato nº 69/2022 (dispensa de licitação nº 33/2022), no valor anual de R\$ 3.296.328,83, apesar de sua prescindibilidade, visto que o Ministério da Educação proporciona, de forma gratuita, programa similar ao contratado (Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD), demonstrando potencial falha no sistema de planejamento quanto aos dispêndios na rede municipal de ensino, em inobservância ao princípio da eficiência na gestão da coisa pública, e influenciando na baixa efetividade do ensino na Prefeitura.

1.5 Regularmente notificada (eventos 77.1 e 88.1), a **Prefeitura Municipal de São Roque** apresentou justificativas (eventos 91.1/91.24), sustentando, em síntese:

A.4. Fiscalizações Ordenadas no Período

Alegou que, consoante informações prestadas pela Diretora de Educação e Cultura (evento 91.2), a Prefeitura adotou as seguintes providências na EMEF Prof. Tibério Justo da Silva: foram iniciados estudos visando à publicação de nova concorrência pública, ainda em 2023, para contratação de empresa de prestação de serviço de transporte de alunos, observando o ano de fabricação e a presença de monitores nos veículos, para o início do próximo ano letivo; o atual veículo de transporte escolar apresenta cintos de segurança; houve implantação da sala de informática com computadores para os alunos; os equipamentos inservíveis aguardando baixa (impressoras, caixas de som e televisor) foram retirados do local; os sanitários foram reformados e providenciadas novas carteiras em todas as salas; foi realizada a limpeza da caixa d'água na unidade escolar; houve a compra de um novo freezer e reforma do antigo; e as

merendeiras receberam orientação sobre o armazenamento adequado de alimentos.

No que concerne à Fiscalização Ordenada realizada nas Unidades de Saúde Gerenciadas por Organizações Sociais, frisou que, em face do contrato de gestão nº 01/2022, o Hospital e Maternidade Sotero de Souza é gerenciado pelo Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim – CEJAM (evento 91.3) que noticiou o seguinte: adequação da escala da jornada de trabalho dos médicos e disponibilização em ponto acessível ao público (evento 91.4); as salas foram reformadas e se encontram em condições de uso; estão em curso as medidas necessárias à obtenção do AVCB (evento 91.5); não procede o apontamento da Fiscalização, uma vez que o local utilizado para o desembarque das ambulâncias é corretamente coberto, conforme fotos anexadas; e quanto ao espaço físico, a unidade está adequando o armazenamento dos medicamentos, controlando o fluxo de aquisição e a demanda existente.

B.1. Planejamento das Políticas Públicas (I-Plan/IEG-M)

Asseverou que no exercício de 2023 as audiências públicas passaram a ser realizadas após as 18h para tentar alcançar maior participação da população.

Destacou que a Prefeitura está elaborando Plano de Reestruturação Administrativa, englobando a criação de uma área específica para as demandas de planejamento orçamentário e de políticas públicas, e que, nas peças orçamentárias, a partir do PPA 2022-2025, foram realizadas melhorias na indicação de metas e indicadores, em atendimento ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, além da troca de seu sistema gerencial e da implantação de processo digital, que possibilitará um maior acompanhamento e publicidade dos atos.

Consignou que a Prefeitura também acompanha, por meio de seus gestores e Chefe do Executivo, a execução dos programas e ações do Plano Plurianual, demonstrando avanços nessa área.

B.3. Execução das Políticas Públicas do Ensino (I-Educ/IEG-M)

Narrou que, a partir de outubro de 2023, a inscrição de intenção de vagas pelos responsáveis passou a ser realizada por meio do *site* oficial da Prefeitura visando à formalização de atendimento em unidades de creches e pré-escola em 2024.

Informou que foram adotadas providências para a elevação dos resultados do IDEB, tais como a implantação de ações e projetos de recuperação contínua e paralelas com a finalidade de garantir condições básicas para aprendizagem e a revisão dos projetos educacionais.

Relatou que todos os estudantes de educação especial têm frequentado e participado das aulas e das demais atividades propostas nos ambientes escolares, não havendo prejuízo em relação à adaptação das unidades.

Afiançou que o Departamento de Educação já iniciou as devidas providências visando às adequações dos prédios para obtenção dos AVCBs.

A fim de eliminar o déficit de vagas em creche, assinalou que foi ampliada uma sala de aula na EMEI Euclides Costa Filho e reorganizados os espaços físicos de unidades escolares em 2022, aumentando o número de atendimentos para 3.540 alunos em 2023, sendo que, em 2024, está sendo efetuado o remanejamento de turmas para outros prédios escolares no mesmo bairro, além da captação de recursos federais e estaduais para a realização de projetos para reformas e ampliações das unidades escolares.

Realçou que, atualmente, encontram-se em andamento obras para ampliação da EMEI Prof^a. Marlene Ferreira Barbosa e da CMEI Allan Kardec; providências regularizadoras visando à construção da Creche Jardim Esther e das CMEIs Iolanda Lima de Oliveira e Newton Bastos; ampliação da EMEI São João Novo; e adaptações em todas as escolas municipais para receber alunos com deficiências.

B.4. Execução das Políticas Públicas da Saúde (I-Saúde/IEG-M)

Pontuou que o Departamento de Saúde está realizando estudos visando à adequação das unidades de saúde para a obtenção dos AVCBs e que a Prefeitura contratou empresa para execução dos serviços de reparos e manutenção nas unidades de saúde municipais (Pregão Presencial nº 43/2022).

Assinalou que o registro de ponto dos profissionais de algumas unidades de saúde vem sendo realizado temporariamente por meio de controle manual, conferido e validado pelo gestor da unidade de saúde, até a finalização do processo de aquisição dos equipamentos apropriados pela administração.

B.5. Execução das Políticas Públicas Ambientais (I-Amb/IEG-M)

Aduziu que o Plano Municipal de Saneamento Básico está em fase de atualização e que nas metas e ações neles contidas estão sendo consideradas a gestão integrada de resíduos sólidos e a coleta seletiva abrangendo outros bairros da cidade.

C.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

Defendeu que os artigos 165, § 8º, da Constituição Federal e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64 contêm autorização genérica para que se faça constar na Lei Orçamentária Anual, além da previsão da receita e fixação da despesa, autorização para abertura de créditos suplementares, sem qualquer menção a índice de inflação ou limite.

Mencionou que a abertura de créditos adicionais deu-se em razão da utilização de recursos vindos do exercício anterior, como superávit financeiro e excesso de arrecadação, inexistindo irregularidade.

C.1.5.1. Precatórios

Explicou que as divergências decorreram dos procedimentos adotados pela contabilidade para o reconhecimento da baixa somente após o Departamento de Precatórios do Tribunal de Justiça efetuar o pagamento para o credor inscrito no mapa, mas que, diante dos apontamentos da Fiscalização, as rotinas de registro e contabilização foram alteradas.

C.1.5.1.1. Precatórios a Receber

Relatou que o Município é credor da Fazenda do Estado de São Paulo (Precatório nº 1.513/1972), tendo solicitado informações junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, sem êxito até o momento (evento 91.17).

C.1.6. Depósitos Judiciais e Extrajudiciais

Asseverou que a Administração já formalizou o devido ajuste com o Banco do Brasil, instituição gestora dos referidos depósitos, por meio do contrato nº 54/2023 (evento 91.18).

C.1.10. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

Explicitou que foi contratado o Instituto Mais de Gestão e Desenvolvimento Social (contrato nº 66/2022) visando promover uma reforma na estrutura administrativa municipal (eventos 91.19/91.20) e que a empresa Governança Brasil (GovBR) vem orientando a Administração acerca da necessidade de reenvio das informações a esta E. Corte de Contas (evento 91.21).

C.1.10.2. Pagamento Excessivo de Horas Extras

Esclareceu que os pagamentos de horas extras ocorreram devido às limitações no quadro de pessoal e objetivaram apenas dar continuidade aos serviços públicos, mas que providências vêm sendo adotadas a fim de reduzi-los, principalmente em relação aos motoristas, com a abertura de processo seletivo para a contratação de novos servidores.

D.1.3. Demais Informações sobre o Ensino

Afirmou que os cargos de Psicólogo e Assistente Social serão criados na reforma administrativa, que se encontra atualmente em tramitação no Departamento de Finanças para análise do impacto financeiro, ressalvando, contudo, que os alunos da rede de ensino municipal são encaminhados para acompanhamento psicológico com os profissionais da rede básica de saúde ou pela Assistência Social do Município.

D.1.4. Demais Informações sobre o Ensino

Em relação às providências adotadas para o ensino em período integral, informou que em 2023 houve a ampliação de duas unidades escolares (EMEIFs Paulino Pereira Figueiredo e Joaquim da Silveira Santos) e da turma de 3º ano na EMEIF Rutte Rodrigues de Carvalho.

Admitiu que, com o ensino remoto nos últimos dois anos, algumas despesas não foram realizadas, ocasionando o acúmulo do saldo referente ao salário educação, mas que, em 2023, os recursos têm sido utilizados.

1.6 Instada, a **Assessoria Técnico-Jurídica**, pelas vertentes de Cálculo (evento 106.1), Economia (evento 106.2) e Jurídica (evento 106.3), com o aval da Chefia (evento 106.4), posicionou-se pela emissão de **parecer favorável**.

1.7 Já o **Ministério Público de Contas** (evento 110.1) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, com aplicação de multa ao gestor, pelos seguintes motivos: descumprimento dos artigos 74 da CF e 35 da Constituição Estadual, em relação ao Sistema de Controle Interno, em reincidência (Item A.5); resultados insatisfatórios no IEG-M, em reincidência (Itens B.1; B.3; B.4; B.5; e B.6); alterações orçamentárias correspondentes a 67,08% da despesa inicialmente fixada, em reincidência (Item C.1.1); ausência de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp e/ou afronta aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, em reincidência (Itens C.1.5.1; C.1.5.1.1; e E.2); ausência de formalização de ajuste com a instituição gestora dos depósitos (Item C.1.6); existência de cargos em comissão sem as características de direção, chefia e assessoramento, além de nível de formação inadequado, em reincidência (Item C.1.10); pagamento habitual e excessivo de horas extraordinárias, em reincidência (Item C.1.10.2); ausência de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas na rede municipal (Item D.1.4); e desatendimento aos ditames da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência Fiscal, em reincidência (Item F.2).

Propôs o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado – para ciência, acompanhamento e eventuais medidas de sua alçada, em razão das impropriedades verificadas nos itens “C.1.10 - Demais Aspectos sobre Recursos Humanos” e “C.1.10.2. – Pagamento Excessivo de Horas Extras” – e o envio de ofício ao Comando

do Corpo de Bombeiros – para as providências cabíveis, tendo em vista a ausência de AVCB em estabelecimentos de ensino e de saúde, em ofensa à Lei Complementar Estadual nº 1.257/15 e ao Decreto estadual nº 63.911/18.

1.8 A **Secretaria-Diretoria Geral** (evento 126.1) entendeu, de igual modo, que as contas estão comprometidas em razão da execução de políticas públicas e a sua efetividade, mensurada através do IEG-M, e seus reflexos no atingimento de metas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

1.9 Pareceres anteriores:

| Exercício | Parecer | Processo | Relator | Trânsito em Julgado |
|-----------|-----------|------------------|------------------------------|---------------------|
| 2019 | Favorável | TC-004987.989.19 | Dr. Samy Wurman (Substituto) | 24-02-22 |
| 2020 | Favorável | TC-003335.989.20 | Dr. Edgard Camargo Rodrigues | 15-12-22 |
| 2021 | Favorável | TC-007318.989.20 | Dr. Dimas Ramalho | 31-08-23 |

1.10 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

| Exercício | São Roque | | Receita Per Capita | | | Resultado Relativo de São Roque | |
|-----------|------------|--------------------|--------------------|------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | Habitantes | Receita Arrecadada | São Roque (A) | Estado (B) | Média dos Municípios/SP (C) | Em relação ao Estado (A/B) | Em relação aos Municípios (A/C) |
| 2019 | 86.636 | 275.969.233,00 | 3.185,39 | 3.608,58 | 4.297,41 | 88% | 74% |
| 2020 | 87.435 | 287.882.318,00 | 3.292,53 | 3.812,51 | 4.523,81 | 86% | 73% |
| 2021 | 88.032 | 344.916.383,00 | 3.918,08 | 4.281,48 | 5.178,52 | 92% | 76% |
| 2022 | 88.634 | 421.370.778,00 | 4.754,05 | 5.069,10 | 6.494,58 | 94% | 73% |

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|
| | | | | |

| | | | | |
|----------------------------|-------|---------|--------|---------|
| (Déficit)/Superávit | 2,81% | (0,02%) | 13,79% | (4,25%) |
|----------------------------|-------|---------|--------|---------|

c) Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

| São Roque | Nota Obtida | | | | | Metas | | | | |
|---------------|-------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Anos Iniciais | 5,6 | 5,7 | 5,9 | 6,1 | 5,7 | 5,5 | 5,8 | 6,0 | 6,3 | 6,5 |
| Anos Finais | 4,0 | 4,5 | 4,8 | 5,0 | 5,1 | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,6 | 5,8 |

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

| Exercício | Número de matriculados | Investimento anual por aluno |
|-----------|------------------------|------------------------------|
| 2021 | 12.247 | R\$ 8.905,91 |
| 2022 | 12.053 | R\$ 13.118,93 |

e) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

| INDICADOR TEMÁTICO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------|------|------|------|------|
| IEG-M: | C+ ↓ | C ↓ | C ↓ | C ↑ |
| I-PLANEJAMENTO: | C ↑ | C ↓ | C | C ↑ |
| I-FISCAL: | B+ | B ↓ | C ↓ | B ↑ |
| I-EDUC: | C+ ↓ | B ↑ | C+ ↓ | C ↓ |
| I-SAÚDE: | B ↓ | C+ ↓ | C ↓ | C ↓ |
| I-AMB: | C ↓ | C ↑ | C ↑ | C ↓ |
| I-CIDADE: | C ↓ | C ↓ | C ↑ | C ↓ |
| I-GOVTI: | B+ ↑ | B ↓ | B ↓ | B ↑ |

| A | B+ | B | C+ | C |
|-------------------|---------------|---------|----------------------|--------------------------|
| Altamente Efetiva | Muito Efetiva | Efetiva | Em fase de adequação | Baixo nível de adequação |

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que a Prefeitura Municipal de **São Roque** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, remuneração dos profissionais da educação básica, FUNDEB, saúde, despesa de pessoal, precatórios, encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS e Previdência Própria), remuneração dos agentes políticos e transferências de duodécimos ao Legislativo.

2.2 Em relação aos Resultados Econômico-Financeiros, o Município apresentou déficit na execução orçamentária de R\$ 17.887.327,38, correspondente a 4,25% da receita arrecadada de R\$ 421.370.777,88, totalmente amparado no superávit proveniente do exercício anterior (R\$ 75.494.123,16):

| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | Valores | |
|---|-------------|----------------------|
| (+) RECEITAS REALIZADAS | R\$ | 421.370.777,88 |
| (-) DESPESAS EMPENHADAS | R\$ | 432.557.237,25 |
| (-) REPASSES DE DUODÉCIMOS A CÂMARA | R\$ | 7.600.000,00 |
| (+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA | R\$ | 899.131,99 |
| (-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA | R\$ | - |
| (+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO | R\$ | - |
| RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | -R\$ | 17.887.327,38 |
| | | -4,25% |

O resultado financeiro, por sua vez, foi superavitário, em R\$ 65.216.359,84, evidenciando, com isso, a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

| Resultados | Exercício em exame | Exercício anterior | % |
|--------------------|--------------------|--------------------|---------|
| Financeiro | R\$ 65.216.359,84 | R\$ 75.494.123,16 | -13,61% |
| Econômico | R\$ 57.446.383,58 | R\$ 70.908.944,93 | -18,99% |
| Patrimonial | R\$ 454.801.018,03 | R\$ 424.338.972,21 | 7,18% |

Houve, ainda, decréscimo na dívida de longo prazo, em 58,63% (de R\$ 14.103.498,89 para R\$ 5.833.940,37) em relação ao exercício de 2021.

| | Exercício em exame | Exercício anterior | AH% |
|------------------------------|--------------------|--------------------|---------|
| Dívida Mobiliária | | | |
| Dívida Contratual | 4.381.586,03 | 7.303.800,03 | -40,01% |
| Precatórios | 126.354,34 | 5.473.698,86 | -97,69% |
| Parcelamento de Dívidas: | - | - | |
| De Tributos | | | |
| De Contribuições Sociais | - | - | |
| Previdenciárias | | | |
| Demais contribuições sociais | | | |
| Do FGTS | | | |
| Outras Dívidas | 1.326.000,00 | 1.326.000,00 | 0,00% |
| Dívida Consolidada | 5.833.940,37 | 14.103.498,89 | -58,63% |
| Ajustes da Fiscalização | | | |
| Dívida Consolidada Ajustada | 5.833.940,37 | 14.103.498,89 | -58,63% |

Os investimentos totalizaram 5,34% da Receita Arrecadada Total.

Destacou a Fiscalização que as alterações realizadas no orçamento alcançaram o total de R\$ 251.971.584,83, correspondente a 67,08% da Despesa Fixada (inicial).

Ponderou, entretanto, a Secretaria-Diretoria Geral que esse apontamento se restringiu ao volume e percentual registrados, sendo necessário também levar em consideração que 64,02% dessas movimentações foram respaldadas no superávit financeiro anterior e no excesso de arrecadação do exercício:

Pertinente às alterações orçamentárias, não obstante sua relação com a dimensão i-Planejamento do IEG-M, e muito embora posicionamentos contrários, o apontamento restringiu-se ao volume e percentual registrados. Nesse contexto, entendo necessário levar em consideração a composição dessas movimentações, em sua maioria (64,02%) respaldada no superávit financeiro anterior e no excesso de arrecadação do exercício⁷, consoante descrito no evento 69.29.

Trata-se de recursos ainda não aferidos na fase de elaboração do Orçamento, a exemplo do superávit financeiro, apurado ao final do exercício, ou que se concretizaram no curso do ano orçamentário, por diferentes situações, não necessariamente previstas e/ou previsíveis, sendo o caso do excesso de arrecadação. Também não se devem desconsiderar as autorizações legislativas editadas (LOA e Leis Específicas) dispondo sobre essas alterações.

A existência de recursos disponíveis no curso de sua execução possibilita e permite a recomposição do Orçamento, com o conseqüente incremento das ações governamentais e sem o

desequilíbrio das contas, atendendo-se demandas e prioridades da própria Administração e dos municípios.

Embora essas ponderações, não se dispensa recomendar um melhor e mais cuidadoso planejamento, aproximando-se o máximo possível da realidade do Município.

⁷ Alterações custeadas com superávit financeiro anterior = R\$ 69.931.925,23, e por excesso de arrecadação de 2022 = R\$ 91.394.782,36. Total de R\$ 161.326.707,59, correspondente a 64,02% das alterações incorridas no exercício, de R\$ 251.971.584,83.

Acolho, assim, as ponderações da SDG, para conduzir o apontamento ao campo das **recomendações**, visto que, não obstante superior ao limite (10%) estabelecido pelo art. 6º da Lei Municipal nº 5.353, de 13-12-21 (LOA), esse redesenho orçamentário não ocasionou desajuste fiscal.

2.3 A par dos indicadores econômico-financeiros, a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas – exame que é feito, no âmbito desta Corte de Contas, por meio do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM**.

| INDICADOR TEMÁTICO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------|------|------|------|------|
| IEG-M: | C+ ↓ | C ↓ | C ↓ | C ↑ |

E, a esse respeito, **São Roque** obteve pela terceira vez consecutiva, o conceito geral C, a menor faixa de desempenho instituída pelo índice, que designa gestões como “baixo nível de adequação”, a demonstrar o afastamento do Município em relação aos padrões que qualificam grande parte dos aspectos abordados pelo instrumento.

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|
| i-Educ | C+ | B | C+ | C |

Em relação especificamente às dimensões que constituem o IEGM, observo que, no Ensino (i-Educ), a performance de São Roque regrediu em relação à registrada no exercício de 2021, decaindo da faixa que designa gestões em estágio intermediário de ajustamento (nota C+) para a que evidencia

“baixo nível de adequação” (nota C), resultado que patenteia as limitações dos instrumentos de planejamento mobilizados pela administração municipal e a precariedade ou a indisponibilidade de inúmeros recursos indispensáveis ao desenvolvimento qualificado dos processos de ensino-aprendizagem nas unidades escolares.

Sem embargo da imprescindibilidade de outras medidas, ajustadas às especificidades da rede municipal e ao contexto socioeconômico dos integrantes das respectivas comunidades escolares, a melhoria da qualidade da educação pública de São Roque depende, em alguma medida, do enfrentamento das impropriedades identificadas pelo **i-Educ**, e apuradas pela Fiscalização em suas inspeções *in loco*, tais como a ausência de pesquisa para levantar o número de crianças que necessitavam de creche e pré-escola; estabelecimentos de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental não adaptados para receber crianças com deficiência; não implementação dos serviços de psicologia educacional e social na rede pública escolar; a rede municipal não oferece educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica; atendimento educacional especializado insuficiente; além das irregularidades constatadas na Fiscalização Ordenada realizada na Educação – Infraestrutura e Programas Suplementares (falta de monitor de transporte escolar, ausência de cintos de segurança em boas condições de uso e em número igual à lotação do veículo, vidros de janela danificados, entre outras).

Os impactos de todas essas deficiências insinuam-se nos resultados colhidos pelo Município na avaliação do IDEB, no exercício de 2021, muito inferiores às metas projetadas (Anos Iniciais: 5,7, Meta: 6,5 - Anos Finais: 5,1, Meta: 5,8).

A par disso, o quadro trazido pela Fiscalização aponta para uma deficiência de 269 vagas na educação infantil - creche:

| NIVEL | DEMANDA POR VAGAS | OFERTA DE VAGAS | RESULTADO |
|------------------------|-------------------|-----------------|-----------|
| Ens. Infantil (Creche) | 2.306 | 2.037 | -269 |

Nesse aspecto, não há como minimizar a gravidade da situação, tendo em vista que o acesso incondicionado à educação infantil, mediante a admissão de crianças de zero a cinco anos em creches e pré-escolas, constitui um dever fundamental atribuído ao Poder Público por força do art. 208, IV, da Constituição Federal.

Entretanto, diante das providências regularizadoras noticiadas pelo atual responsável, limito-me, por ora, a, sem prejuízo da expedição de ofício ao Ministério Público do Estado, reiterar **recomendação** à Prefeitura para que acompanhe as oscilações das demandas dirigidas a seus estabelecimentos de ensino, a fim de que, constatada a tendência de saturação das respectivas capacidades de atendimento, adote providências para ampliá-las de maneira tempestiva e suficiente, sem prejuízo da manutenção da qualidade dos serviços oferecidos.

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|
| i-Saúde | B | C+ | C | C |

Na área da Saúde, malgrado a essencialidade das respectivas ações e serviços, cuja efetividade condiciona, direta ou indiretamente, a qualidade de vida dos usuários do sistema, São Roque, pela segunda vez, situou-se na menor faixa de desempenho adotada pelo índice (conceito C), resultado que evidencia a precariedade da gestão municipal na área. Dentre as impropriedades, apurou a Fiscalização a inexistência de AVCB em diversas unidades de saúde e a necessidade de reparos em várias delas; ausência de registros eletrônico de frequência dos profissionais de saúde da Atenção Básica; e itens com desabastecimento (medicamentos) superior a um mês, irregularidades também constatadas na Fiscalização Ordenada realizada nas Unidades de Saúde Gerenciadas por Organizações Sociais.

Atinente ao I-Fiscal (B) e I-Gov TI (B), a inspeção *in loco* não constatou ocorrências dignas de nota.

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|
| i-Amb | C | C | C | C |

No tocante às políticas de preservação e recuperação ambiental, São Roque obteve pelo quarto ano consecutivo, a menor nota de desempenho instituída pelo índice (nota C), sinalizando o acentuado distanciamento da Administração em relação aos padrões e às exigências normativas que asseguram a efetividade das políticas públicas do setor. De acordo com o I-Amb, não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem; não é realizado monitoramento e avaliação das ações e metas contidas em seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; nem todas as regiões do município foram atendidas pela coleta seletiva; e o aterramento dos resíduos sólidos coletados no município não é submetido previamente a nenhum tipo de tratamento processamento.

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|
| i-Cidade | C | C | C | C |

Da mesma forma, em relação às políticas de proteção dos cidadãos contra eventos de consequências potencialmente calamitosas (i-Cidade), o Município registrou, como nos três últimos exercícios, desempenho amplamente insatisfatório, situando-se na faixa que designa gestões com baixo nível de adequação (nota C), em decorrência, dentre outras, das seguintes falhas: ausência de estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde, falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; e precárias condições de manutenção de diversas vias públicas.

| EXERCÍCIOS | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|------|------|------|------|
| i-Planejamento | C | C | C | C |

Em Planejamento, área de cuja efetividade depende, em alguma medida, a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas das demais esferas de atuação estatal, São Roque obteve, pela quarta vez consecutiva, o conceito C, a demonstrar a limitada capacidade do Executivo

municipal de coletar e coordenar as informações necessárias à elaboração de suas peças de planejamento, assim como de acompanhar os resultados produzidos pelos programas e ações de governo. Dentre as impropriedades apuradas, destacam-se a ausência de mecanismos que permitem o monitoramento da execução das demandas originárias da participação popular; nem todos os programas do PPA tiveram um estudo para elaboração/definição das ações, metas e indicadores; não elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas Finalísticos Monitorados do PPA; indicadores do PPA não mensuráveis, tampouco coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; falta de incentivo à participação popular nas audiências públicas; falhas nos contratos e ajustes com o terceiro setor; e alterações orçamentárias excessivas.

Feitas estas considerações, impende lembrar que o E. Tribunal Pleno, em sessão de 12-04-23¹, firmou entendimento no sentido da possibilidade de o IEGM, ainda que em caráter isolado, ensejar a emissão de parecer desfavorável às contas, conforme trecho a seguir exposto:

Assim, a despeito de acompanhar o relator quanto ao mérito do provimento do recurso – tendo em vista que boa parte das ocorrências podem ser relevadas e, ainda, os desafios do cenário pandêmico –, quero apenas reafirmar minha convicção e confiança no IEGM como ferramenta apta para a avaliação operacional dos atos de gestão, a qual está conjugada com fiscalizações específicas de natureza ordenada, mostrando-se suficiente para, ainda que em caráter isolado, conduzir eventual à emissão de parecer desfavorável sobre as contas do Poder Executivo, como corolário das competências expressas de índole constitucional conferidas às Cortes de Contas, cuja atuação não pode mais se limitar àqueles tradicionais vetores de legalidade e análise formal das despesas.

Assim, eu acompanho o relator para o fim de rejeitar a arguição de nulidade suscitada pelo recorrente, bem como de dar provimento ao Pedido de Reexame, com consequente emissão de **parecer prévio favorável** sobre as Contas da Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra, relativas ao exercício de 2020, mas sem prejuízo das argumentações expostas e da possibilidade de uso do IEGM como critério para futuras reprovações de demonstrativos, respeitadas as particularidades de cada caso concreto.

¹ TC-013481.989.22 – Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra, voto revisor proferido pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

Apesar dos resultados insatisfatórios obtidos pelo Município, considerando que, no caso concreto, se trata do segundo ano do mandato do Prefeito², que já herdou uma gestão conceituada, em termos de efetividade, como de “baixo nível de adequação” (C), e, tendo em vista, ainda, o cumprimento de todos os índices constitucionais e legais e os favoráveis resultados econômico-financeiros obtidos, entendo que, **excepcionalmente**, tal falha possa ser **relevada**, a exemplo das recentes decisões proferidas nos autos dos TC’s 004047.989.22³, 003759.989.22⁴, 003943.989.22⁵, 003829.989.22⁶, 004084.989.22⁷ e 004296.989.22⁸, com **recomendação** à Prefeitura para que envide esforços e aprimore as condições operacionais de seus órgãos objetivando a melhoria e a qualidade dos serviços prestados à sua população.

2.4 No que respeita à existência de servidores nomeados para cargos comissionados não revestidos das características próprias da espécie (item C.1.10) e aos pagamentos excessivos de horas extras (item C.1.10.2), as justificativas apresentadas notificaram providências regularizadoras visando à realização de reforma administrativa no quadro de pessoal e de concurso público para preenchimento dos cargos vagos, cabendo à próxima inspeção *in loco* verificar o acompanhamento do assunto.

2.5 As demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que também possam ensejar recomendações para sua regularização, não

² Prefeitos:
2013-2016: Daniel de Oliveira Costa
2017-2020: Cláudio José de Góes
2021-2024: Marcos Augusto Issa Henriques de Araujo.

³ TC-004047.989.22 – Prefeitura Municipal de São Miguel Arcanjo, Primeira Câmara de 27-04-24, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

⁴ TC-003759.989.22 – Prefeitura Municipal de Angatuba, Segunda Câmara de 02-04-24, Relator Conselheiro Robson Marinho.

⁵ TC-003943.989.22 – Prefeitura Municipal de Novais, Segunda Câmara de 05-03-24, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

⁶ TC-003829.989.22 – Prefeitura Municipal de Embaúba, Primeira Câmara de 05-03-24, Relator Conselheiro Dimas Ramalho.

⁷ TC-004084.989.22 – Prefeitura Municipal de Zacaria, Segunda Câmara de 20-02-24, de minha Relatoria.

⁸ TC-004296.989.22 – Prefeitura Municipal de Aparecida, Primeira Câmara de 19-03-24, Relator Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli.

apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6 Diante de todo o exposto, acompanho a Assessoria Técnico-Jurídica e voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de São Roque, relativas ao exercício de 2022.

2.7 À margem do parecer, expeça-se ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **recomendações**:

- adote as providências necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM;
- regularize as falhas remanescentes apontadas nas Fiscalizações Ordenadas referentes aos Temas: “Educação - Infraestrutura e Programas Suplementares” e “Unidades de Saúde Gerenciadas por Organizações Sociais”;
- promova as devidas medidas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, com vista ao pleno desempenho de suas funções institucionais;
- harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias;
- regularize as inconsistências apuradas na contabilização das pendências judiciais e aprimore o controle dos precatórios, nos quais a Prefeitura figura como credora;
- diligencie para que sejam supridas a ausência de AVCB nas unidades de ensino e de saúde e a insuficiência de vagas na rede municipal (creche);
- regularize os apontamentos referentes aos cargos comissionados e ao pagamento excessivo de horas extras;
- efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;

- adote providências efetivas visando ao saneamento das demais impropriedades apontadas no relatório da fiscalização;

- atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Determino, ainda, a expedição de ofícios, com cópia digitalizada do relatório da fiscalização, deste parecer e das correspondentes notas taquigráficas:

- ao nobre Deputado Carlos Giannazi, em razão do constatado no Expediente TC-015339.989-22⁹;

- ao Ministério Público do Estado, para conhecimento do reincidente déficit de vagas no ensino infantil e do apurado pela Fiscalização em relação ao Expediente TC-011067.989-23¹⁰;

- ao Comando do Corpo de Bombeiros, informando-o acerca da inexistência de AVCB em unidades de saúde municipais.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, em especial as noticiadas à melhoria dos índices atribuídos ao IEGM.

9

| | | |
|---|--------------|--|
| 2 | Número: | TC-015339.989.22-0 |
| | Interessado: | Assembleia Legislativa do Estado De São Paulo - Alesp |
| | Objeto: | Ofício CG A-053/2022, de 04 de julho de 2022, subscrito pelo Deputado Estadual Dr. Carlos Alberto Giannazi, solicitando que sejam cobrados esclarecimentos do Município de São Roque, acerca do cumprimento de dispositivos legais e constitucionais relativos ao piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica |
| | Procedência: | Subsidiou o item D.1.4., deste laudo, restando configurada irregularidade. |

10

| | | |
|---|--------------|--|
| 3 | Número: | TC-011067.989.23-6 |
| | Interessado: | Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP |
| | Objeto: | Ofício nº 065/2023 – 1ª PJSR, de 15 de maio de 2023, subscrito pelo Promotor de Justiça Dr. Washington Luiz Rodrigues Alves, solicitando informações acerca de eventual julgamento supostamente irregular do Procedimento Administrativo nº 259/2022- Dispensa de Licitação nº 33/2022-“Aquisição de Sistema Integrado de Ensino, contemplando materiais didáticos impressos para alunos, professores, assessoria pedagógica presencial, ferramenta digital (portal educacional e aplicativo) programa de avaliação, aprendizagem e institucional-do S.E.S.I.-Serviço Social da Indústria” |
| | Procedência: | Subsidiou o item B.3., deste laudo, restando configurada irregularidade. |

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 21 de maio de 2024.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO