

Processo nº:	TC-3809.989.22-1
Prefeitura Municipal:	Conchal
Prefeito (a):	Luiz Vanderlei Magnusson
População estimada¹:	28.101
Porte do Município²:	Pequeno
Receita Corrente Líquida (RCL)³:	R\$ 134.768.180,91
Exercício:	2022
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-0,73% ⁴
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	6,07%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Sim
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	46,09%
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%)	25,80%
ENSINO – Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	100%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Prejudicado

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

² Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

³ Evento 64.107, fl. 03.

⁴ Déficit totalmente amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior (evento 64.107, fl. 27).

ENSINO – Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	83,33%
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicada em despesas de capital no percentual mínimo de 15%?	Não se aplica
ENSINO – Complementação da União VAAT ao Fundeb aplicado em educação infantil conforme Indicador para Educação Infantil (IEI)?	Não se aplica
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,70%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Semestral, com base nos subitens 1.3.2 e 4.5.2.2 da Ordem de Serviço SDG 01/2022⁵, cujas ocorrências iniciais apuradas pela Fiscalização foram anotadas no evento 17.27, objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, a despeito das conclusões da Assessoria Técnica (evento 119), opina pela 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.

Com efeito, 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, além de não resguardar 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.

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

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

Apesar de ter sido objeto de recomendações desta Corte por ocasião das contas municipais de 2016 (TC-3856.989.16-5, trânsito em julgado em 21/01/2020) e 2018 (TC-4091.989.18-6, trânsito em julgado em 28/01/2022), o desempenho de Conchal se manteve, pelo terceiro ano consecutivo, no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação).

Aliás, como se vê pelo quadro reproduzido abaixo, a Administração obteve as duas piores classificações em seis de um total de sete áreas analisadas, afastando-se dos padrões ideais de uma boa gestão, em que pese o Prefeito Municipal, Sr. Luiz Vanderlei Magnusson, já se encontrar em seu sexto ano de mandato.

INDICADOR TEMÁTICO	2019	2020	2021	2022
IEG-M:	C+ ↓	C ↓	C ↓	C ↓
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↓	C ↑	C ↓
i-FISCAL:	B ↑	C+ ↓	B ↑	B ↑
i-EDUC:	B ↑	B ↓	B ↓	C+ ↓
i-SAÚDE:	C+ ↓	C+ ↑	C ↓	C ↑
i-AMB:	B ↓	C ↓	C ↓	C ↓
i-CIDADE:	C ↓	C	C ↑	C ↓
i-GOV TI:	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. O IEG-M não se presta ao mero diagnóstico das deficiências, de modo que deve trazer consequências, refutar e responsabilizar situações de persistente e recalcitrante inefetividade verificadas em administrações municipais que deixarem de corrigir retrocessos e estagnações em cada qual das suas dimensões.

No mais, há de se destacar que a 1ª Edição do IEGM/TCESP foi lançada em outubro de 2014, contando com a participação dos 644 jurisdicionados municipais do Estado de São Paulo. Assim, este Ministério Público de Contas entende que o período de mais de sete anos,

decorrido entre o início da avaliação e o exercício 2022, foi – ou deveria ter sido – suficiente para que os gestores se adequassem a essa ferramenta de medição da efetividade da gestão, o que possibilita que o controle externo adote efetivamente o IEG-M como fator balizador da aprovação das contas municipais, evoluindo da mera verificação da conformidade legal das contas públicas para uma avaliação dos resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Sobre o tema, o posicionamento deste Parquet de Contas encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.17⁶:

OI-MPC/SP nº 02.17: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

Em especial, no tocante ao **planejamento municipal**, o indicador setorial no bojo do IEG-M vem se mantendo no insatisfatório patamar “C” desde 2017, cenário que denota insucesso da Prefeitura em aprimorar as ações do segmento. Entre as irregularidades que contribuíram para o baixo desempenho do indicador em 2022 (evento 64.107, fls. 10/13), destacam-se:

- i)* não houve a elaboração de Relatório Anual de Avaliação dos programas finalísticos do PPA;
- ii)* os indicadores estabelecidos para as metas previstas no PPA inviabilizam a análise do seu atendimento; e
- iii)* apesar de terem ocorrido renúncias de receitas no exercício examinado, a LOA não previu as respectivas medidas de compensação, em ofensa ao art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Saliente-se que a dimensão do planejamento é responsável por medir a consistência entre o que foi programado e o efetivamente executado, ou seja, o nível de aderência do Executivo municipal às leis de planejamento setorial e orçamentário aprovadas em diálogo com

⁶ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado de 12.04.2023, estão disponíveis no sítio oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>

o Legislativo e em consonância com os princípios da responsabilidade, transparência, planejamento e equilíbrio.

Corroborando o cenário de graves deficiências no planejamento municipal a constatação de que **o Executivo promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no equivalente a 42,15% do valor da despesa fixado para o exercício 2022** (evento 64.107, fl. 28), percentual muito superior à inflação oficial registrada no período, que se limitou a 5,79%⁷, parâmetro utilizado para se valorar o grau de reforma da LOA, em consonância com o que indicam os Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015 e conforme a ampla jurisprudência dessa Corte de Contas.

Ressalta-se que por ocasião das contas municipais de 2018, esta Egrégia Corte já havia emitido recomendação para que o Executivo Municipal aprimorasse as fases de planejamento e execução do orçamento, evitando elevados percentuais de alterações orçamentárias.

Quanto à **gestão do ensino municipal**, o indicador i-Educ regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2021, para a insuficiente nota “C+” (em fase de adequação) no exercício em exame, diante de falhas apontadas pela Fiscalização (evento 64.107, fls. 16/20), tais como:

- i) nem todas as unidades de ensino possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente ao final de 2022;
- ii) o Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino; e
- iii) não houve elaboração de Plano Municipal pela Primeira Infância.

Ademais, constatou-se a existência de **déficit de vagas no Ensino Infantil municipal**, com 75 crianças na fila de espera por creches no exercício 2022, o que representa o percentual de **11,3%** da demanda total por vagas (evento 64.107, fls. 19/20). Trata-se de falha **reincidente**, que foi objeto de determinação desta Corte no âmbito das contas municipais de 2017⁸ e de recomendação na prestação de contas de 2018.

Tal irregularidade não se coaduna com a intenção constitucional de manutenção e desenvolvimento da educação, nem com o posicionamento do egrégio Supremo Tribunal

⁷ IPCA acumulado no ano de 2022, conforme dados do IBGE.

⁸ TC-6334.989.16-7, trânsito em julgado em 06/03/2020.

Federal (STF). Em síntese, a jurisprudência do STF⁹ 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).

Quanto à **política sanitária municipal**, o indicador i-Saúde se manteve no pior patamar possível pelo segundo ano consecutivo, diante de falhas constatadas pela Fiscalização, tais como:

- i) nenhum estabelecimento de saúde da rede municipal possuía AVCB vigente em dezembro de 2022;
- ii) o Município não possui Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde;
- iii) não há controle de absenteísmo para os exames médicos da Atenção Básica, bem de consultas e exames médicos de Média Complexidade; e
- iv) não há, na rede própria, estabelecimentos de saúde com mamógrafos.

Noutro norte, a Fiscalização constatou **divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP/IEG-M** (evento 64.107, itens B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.7, C.1.1, C.1.8 e E.2). Tal espécie de ocorrência, objeto de recomendações no âmbito das contas municipais de 2016, 2017 e 2018, prejudica o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação de valores, pois possui o condão de mascarar a real situação da Municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à requerida governança estatal.

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

⁹ STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125.

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.

Contribuem ainda para o juízo desfavorável à aprovação das contas municipais as seguintes falhas reincidentes:

- i) existência de cargos comissionados cujas atribuições não foram estabelecidas em lei (objeto de determinação no âmbito das contas municipais de 2017); e
- ii) descumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência de regulamentação daquela lei, de disponibilização de Serviço de Informação ao Cidadão e de divulgação de todos os anexos das leis orçamentárias no sítio eletrônico da Prefeitura (objeto de determinação por ocasião das contas municipais de 2017 e de recomendação na prestação de contas de 2018).

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com o manutenção do IEG-M no pior patamar possível (nota “C” – baixo nível de adequação) pelo terceiro ano consecutivo (REINCIDÊNCIA);
2. **Itens B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.7, C.1.1, C.1.8 e E.2** – falta de fidedignidade dos dados prestados ao sistema AUDESP/IEG-M (REINCIDÊNCIA);
3. **Item B.1** – o indicador i-Planejamento vem se mantendo no insatisfatório patamar “C” desde 2017, em decorrência de irregularidades constatadas pela Fiscalização (REINCIDÊNCIA);



4. **Item B.3** – o indicador i-Educ regrediu da nota “B” (efetiva), obtida em 2021, para a insuficiente nota “C+” (em fase de adequação) no exercício em exame, diante de falhas apontadas pela Fiscalização, dentre as quais se destaca o déficit de vagas no ensino infantil municipal (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.4** – falhas na política sanitária municipal, que acarretaram a manutenção do indicador i-Saúde no pior patamar possível pelo segundo ano consecutivo (REINCIDÊNCIA);
6. **Item C.1.1** – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 42,15% da despesa inicialmente fixada, em desacordo com as orientações deste Tribunal (Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015) (REINCIDÊNCIA);
7. **Item C.1.10** – existência de cargos comissionados cujas atribuições não foram estabelecidas em lei (REINCIDÊNCIA); e
8. **Item E.1** – descumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência de regulamentação daquela lei, de disponibilização de Serviço de Informação ao Cidadão e de divulgação de todos os anexos das leis orçamentárias no sítio eletrônico da Prefeitura (REINCIDÊNCIA).

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.4** – corrija as irregularidades apontadas em Fiscalizações Ordenadas realizadas no exercício em exame;
2. **Item A.5** – aprimore o sistema de Controle Interno municipal, de forma a atender plenamente ao art. 74 da CF/88;
3. **Itens B.2, B.3, B.5, B.6 e B.7** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM/TCESP, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
4. **Item C.1.10** – estabeleça requisitos de escolaridade compatíveis com o exercício de cargos em comissão, bem como adote providências para que as atividades do setor jurídico da Prefeitura sejam desempenhadas por servidores de carreira, aprovados em concurso público, em consonância com o art. 132 da Constituição Federal;
5. **Item C.1.11** – promova a restituição aos cofres públicos municipais dos valores recebidos indevidamente pelo Vice-Prefeito Municipal no período de janeiro a dezembro de 2022;
6. **Item C.2.1** – aprimore a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa;
7. **Item C.2.2** – cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
8. **Item D.1.3** – implemente os serviços social e de psicologia educacional na rede pública escolar, nos termos da Lei 13.935/2019;
9. **Item D.1.4** – utilize a integralidade dos recursos do salário educação em benefício do ensino municipal;
10. **Itens D.1.5 e D.2.2** – sane as irregularidades apontadas pela Fiscalização quanto ao controle social nas áreas da educação e da saúde;
11. **Item F.1** – adote providências no sentido de cumprir as metas dos ODS da ONU; e

12. **Item F.2** – atenda às Instruções, determinações e recomendações desta E. Corte de Contas.

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

É preciso alertar sobre a possibilidade de a reincidência nas falhas apuradas culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹³.

No mais, tendo em vista a falta de AVCB em estabelecimentos de ensino e de saúde municipais (evento 64.107, itens A.4, B.3 e B.4), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015¹⁴ e ao Decreto Estadual 63.911/2018¹⁵, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que forem cabíveis.

São Paulo, 02 de agosto de 2024.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/47

¹⁰ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

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

¹¹ LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

§4º. O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

¹² RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

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

¹³ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

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

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