

Processo nº:	TC 4341.989.23-4
Prefeitura Municipal:	Dois Córregos
População estimada:	24.510 hab. (Censo 2022) ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2023

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais da Prefeitura Municipal acima indicada. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios do TCESP, indicando as recomendações aplicáveis ao exercício ora analisado. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

1. HISTÓRICO DOS PARECERES E RECOMENDAÇÕES APLICÁVEIS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o TCESP emitiu Pareceres Favoráveis às Contas Anuais de 2020 e 2021 (2022 em trâmite). É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

Contas Anuais de 2022	Contas Anuais de 2021	Contas Anuais de 2020
TC 3821.989.22-5, Rel. RM, Parecer Favorável (Ev. 142), em Trânsito 26/04/2024 (Ev. 161)	TC 6775.989.20-5, Rel. ARC, Parecer Favorável (Ev. 174), Trânsito 06/06/2023 (Ev. 189)	TC 2792.989.20-4, Rel. SEB, Parecer Favorável (Ev. 120), Trânsito 09/08/2022 (Ev. 129)

À margem desses pareceres, foram emitidas **recomendações** ao Chefe do Poder Executivo a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução daqueles exercícios financeiros. A reincidência nas falhas que antes foram remetidas para o campo das recomendações pode levar à futura emissão de parecer prévio desfavorável. Nesse sentido, o *Parquet de Contas* entende que são aplicáveis as recomendações que transitaram em julgado até o final do mês de janeiro do exercício em análise, pois o gestor público teve outros onze meses para sanear as falhas recomendadas. Trata-se de aplicar a mesma lógica adotada pelo TCESP ao relevar o déficit orçamentário com base na estimativa da receita aferida no início do exercício financeiro. No presente caso, ganham destaque as recomendações indicadas no parecer prévio das Contas Anuais de 2020 (Trânsito em julgado em 09/08/2022).² Ao longo do parecer ministerial, estas recomendações serão cotejadas com as irregularidades apontadas nas contas anuais em exame, reforçando eventual reprovação da matéria.

2. INSTRUÇÃO FISCALIZATÓRIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quanto à **instrução fiscalizatória**, ao longo do exercício financeiro, a auditoria realizou **Fiscalizações Ordenadas** nas áreas da Saúde - I FO Unidades de Saúde e da Educação - I FO Nacional - Escolas e IV FO Escolas em Tempo Integral (*Eventos 13, 37 e 60 do TC 7590.989.23-2*). Todos esses dados subsidiaram a instrução das contas em exame, balizando o exercício do controle

² Vide: TCESP, 1ª Câmara, Contas Anuais de 2020 da Prefeitura Municipal de Dois Córregos, TC 2792.989.20-4, Cons. Rel. Sidney Estanislau Beraldo, j. 14/06/22, DOE 25/06/2022, Trânsito em julgado 09/08/2022.

externo. Nos autos principais, houve o Acompanhamento Semestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do 1º Semestre (*Evento 19.58*), e do ANO (*Evento 42.50*).

Quanto à **instrução processual**, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício, levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 22/07/2024 (*Evento 47.1*). Na sequência, houve dilação de prazo (*Evento 61.1*), apresentação de defesa (*Evento 69*) e manifestação favorável da ATJ (*Evento 85*), sendo os autos então remetidos para o Ministério Público de Contas. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

3. ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2023

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange não somente o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, mas também a composição do quadro de pessoal, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento de horas extraordinárias,

abonos e gratificações. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais.

Em quinto lugar, a **promoção da governança** abrange três fatores essenciais para o avanço da democracia material em termos de *accountability* de *responsiveness*: políticas públicas setoriais; orçamento público e controle. A análise das políticas públicas setoriais considera a observância do IEGM/TCESP e da Agenda 2030 da ONU (e.g. saneamento, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo, tecnologia da informação, etc.). O exame do orçamento público leva em conta a elaboração, a aprovação e a alteração das leis orçamentárias (abertura de créditos adicionais, transposição, remanejamento e transferência de recursos). Por fim, a verificação do controle *lato sensu* inclui o controle interno, as ferramentas de transparência, assim como as instruções, orientações e recomendações fixadas pelo TCESP no exercício do controle externo. Isto posto, o MPC passará a cotejar as falhas apontadas pela diligente Fiscalização aos cinco vetores de análise, levando em conta as recomendações afins que são aplicáveis ao presente caso.

Ao cotejar estes cinco vetores o *Parquet* conclui pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas relacionadas à **gestão fiscal** (mutações orçamentárias e crescimento das dívidas ativa e de longo prazo), aos **gastos obrigatórios** (ineficiência na promoção da saúde) e à **promoção da governança** (baixa efetividade do sistema de Controle Interno). Os demais apontamentos que não foram satisfatoriamente justificados podem ser alçados ao campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

ITEM B.1.3. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: (i) O total das alterações orçamentárias realizadas no exercício (mediante decretos do Executivo), representaram 21,55% das dotações iniciais, superando o índice estipulado na LOA de 6%, em reincidência e descumprindo recomendações das contas de 2020 e 2021;

ITEM B.2. ADEQUAÇÃO FISCAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (I-FISCAL/IEGM): (i) Não

houve segregação de funções entre os setores de lançadoria, arrecadação, fiscalização e contabilidade no controle da receita pela Prefeitura Municipal; (ii) Não houve implantação de Plano de Cargos e Salários Específico para os Fiscais Tributários, o que compromete a autonomia no desempenho de suas funções; (iii) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas ODS;

ITEM B.2.1. ANÁLISE DO ARTIGO 167-A DA CF/88: (i) O Ente superou o limite de 85% disposto no § 1º, do artigo 167-A, da Constituição Federal, alertando-se para que adote medidas cabíveis conforme estabelecido na legislação aplicável à situação;

ITEM B.2.2. DÍVIDA ATIVA: (i) Aumento de 10,51% no montante da Dívida Ativa em relação ao exercício anterior, e de 24,58% se comparado ao exercício de 2021; (ii) A Prefeitura Municipal não realiza a inclusão do nome do devedor em cadastros de inadimplentes;

ITEM C.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: (i) Ajuste da Fiscalização quanto ao valor da devolução de duodécimos, configurando falta de fidedignidade dos dados transmitidos, em reincidência e descumprimento de recomendações das contas de 2020 e 2021; (ii) Abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições que corresponderam a 54,35% da despesa fixada inicial, em reincidência e descumprindo recomendações das contas de 2020 e 2021;

ITEM C.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: (i) A influência do resultado orçamentário sobre o resultado financeiro evidencia a existência de inconsistências entre os demonstrativos elaborados pela Prefeitura;

ITEM C.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO: (i) Aumento de 37,17% nas dívidas de longo prazo por inscrição de precatórios e financiamento contraído junto à CEF; (ii) Ajuste da Fiscalização por erro de escrituração contábil, denotando falta de fidedignidade dos dados informados os Sistema Audesp e descumprimento de recomendações das contas de 2020 e 2021;

ITEM C.1.6. DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS: (i) A Prefeitura Municipal não efetuou a recomposição dos recursos, nem mesmo do Fundo de Reserva (Nota Técnica SDG 164), em reincidência;

Quanto à **gestão fiscal**, convém expor as tabelas com os resultados obtidos durante o exercício financeiro com o objetivo de facilitar a análise destes pontos, especificamente no que tange aos balanços orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial (*Itens C.1.1 e C.1.2*):

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (C.1.1)	2023
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 132.755.015,10
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 130.623.119,62
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 3.349.800,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$1.100,00
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ 757.635,66
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	+R\$ 1.330.761,66
Resultado da execução orçamentária (Déficit de 1,49%)	-R\$ 1.974.440,18

RESULTADOS (C.1.2)	2022	2023	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 41.486.856,79	R\$ 41.242.661,53	-0,59%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 36.202.212,21	R\$ 26.285.635,72	-27,39%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 204.703.564,57	R\$ 221.673.144,08	8,29%

De plano, chama a atenção deste Ministério Público de Contas o **excesso de alterações orçamentárias**, na ordem de 54,35% da despesa inicial fixada, sendo que 21,55% referem-se a créditos suplementares obtidos por meio de decreto do Executivo, superando o índice de 6% estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (*Itens B.1.3 e C.1.1*). Na defesa, a Origem alegou que o valor obtido por meio de decretos teria correspondido a 5,32% da despesa inicial fixada, estando dentro do limite estabelecido. O restante teria sido autorizado por meio de leis ordinárias durante o exercício. Para o MPC, prevalece o entendimento da Fiscalização, uma vez que os dados foram obtidos de forma consolidada conforme a seguinte imagem (*fl. 33, do Evento 42.50*):

Como se vê, ainda que o Executivo tenha listado decretos que, somados, atingem a quantia de R\$ 6.645.749,49, a informação não se coaduna com os números oficiais obtidos pelo órgão fiscalizador, cabendo à Prefeitura Municipal esclarecer como foi auferido o valor restante, para que se atingisse os R\$ 26.936.939,29 comprovadamente atingidos no exercício. Neste sentido, é

sempre bom salientar que o excesso de modificações no orçamento revela descuido com as diretrizes traçadas por este e. Tribunal, as quais, com vistas a impedir a desfiguração da lei orçamentária, estabelecem como parâmetro para sua modificação a inflação estimada para o exercício. Nesta esteira, assim dispõem os Comunicados SDG n.º 29/2010 e 32/2015 a respeito do tema:

COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*
- 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.***

[...]

COMUNICADO SDG nº 32/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

- 1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.*

Vale aqui ressaltar que, apesar de não haver imposição legal de um limite percentual para a abertura de créditos adicionais na Lei nº 4.320/1964 e na Constituição Federal, é de extenso conhecimento a jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas quanto ao posicionamento para a autorização prévia concedida pelo Legislativo para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, admitida pelo art. 165, § 8º da Constituição, devendo limitar-se a patamar compatível com a inflação. No caso em análise, a Origem superou, e muito, o

limite estabelecido pela LOA, que era de 6%, configurando falha capaz de, por si só, ensejar a reprovação dos demonstrativos.

Demais disso, foi registrado no exercício um **aumento de 10,51% no montante da Dívida Ativa** em relação ao exercício anterior. Ampliando a análise, verifica-se que o aumento é de 24,58% quando comparado ao exercício de 2021 (*Item B.2.2*). Na defesa, a Prefeitura Municipal alegou que vem adotando medidas para reduzir o valor da Dívida Ativa. Aduziu que o aumento verificado no exercício se refere ao lançamento de débitos referentes a obrigações contratuais assumidos junto ao Município que já estariam sendo cobrados judicialmente. Noticiou o desenvolvimento de um sistema de protesto de dívida ativa. Demais disso, garantiu que vem adotando medidas judiciais no sentido da redução do valor.

Na visão ministerial, as justificativas não podem prosperar. Conforme apurado pela Fiscalização, o Município sequer realiza a inclusão do nome do devedor no CADIN, possibilitando que o mau pagador realize transações financeiras em outras instituições. Como se sabe, a dívida ativa municipal é ponto que merece muita atenção, sendo urgente a necessidade de maiores esforços arrecadatários que poderiam contribuir para a redução do desequilíbrio que as finanças municipais apresentaram em 2020, ano que marca o início da pandemia da Covid-19. É de se lembrar ao gestor que a negligência na arrecadação de tributo pode configurar ato de improbidade, previsto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/92. Aliás, considerando a importância da matéria, e o fato de que Estado e Municípios paulistas sob jurisdição desta Corte de Contas, somados, contabilizavam em 31/12/2012 dívida ativa de aproximadamente R\$ 257 bilhões, expediu-se o Comunicado SDG nº 23/2013, que expressamente se reportou à necessidade de se concentrarem esforços para melhorar a arrecadação da dívida ativa, um meio de reforçar a saúde das finanças públicas. Neste sentido, reconhecendo que os valores devidos por terceiros à Fazenda Pública representam uma significativa fonte potencial de fluxo de caixa, o gestor deve empreender esforços contínuos para sua cobrança, utilizando-se da

diversidade de opções extrajudiciais disponíveis³ para a recuperação dos créditos, conforme ensina a “Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais⁴” elaborada pelo TJSP.

Por fim, verificou-se, ainda, um **crescimento de 37,17% na dívida de longo prazo** em virtude da inscrição de precatórios, bem como de um financiamento obtido junto à Caixa Econômica Federal (*Item C.1.4*). A Origem não ofereceu justificativas a respeito da falha. Como demonstrado pela Fiscalização, o aumento da dívida de longo prazo se deu pela inclusão de precatórios, no montante de R\$ 1.325.053,86, bem como em virtude de um financiamento obtido junto à Caixa Econômica Federal, com saldo devedor de R\$ 4.678.125,00. Tal contrato foi celebrado no intuito de se obter recursos para a construção de um poço tubular no Município. Para além do crescimento dos valores referentes à dívida de longo prazo, a Fiscalização apontou ainda uma série de inconsistências nos registros contábeis, levando o órgão fiscalizador a realizar ajustes no importe de R\$ 1.263.492,62 no passivo não-circulante relativo a “Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo”. Nesse sentido, as divergências apontadas pela Fiscalização demonstram inobservância do princípio da evidenciação contábil, consubstanciado no artigo 83, da Lei nº 4.320/1964.

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Saúde e Ensino)

Saúde

ITEM B.4. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE (ISAÚDE/IEG-M): (i) A aprovação do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 pelo Conselho Municipal de Saúde ocorreu após a aprovação do PPA pela Câmara Municipal; (ii) As metas executadas pelo Município durante o exercício ficaram aquém das pactuadas na Programação Anual para 2023; (iii) Nem todos os médicos da atenção básica cumprem integralmente a jornada de trabalho, em reincidência; (iv) Apesar de ter atingido o mínimo constitucional de aplicação na saúde, a qualidade dos gastos não alcançou a efetividade necessária; (v) Tendo em vista as análises

³ Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>

⁴ I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL

Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA);

Conciliação Extrajudicial;

Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida;

Parcelamento incentivado de créditos (PPI);

Inclusão do nome do devedor no CADIN;

Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito

realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM B.4.1. COBERTURA VACINAL: (i) A cobertura vacinal no Município não atingiu o estipulado no Programa Nacional de Imunizações (PNI); (ii) A pouca adesão à vacinação pode fazer ressurgir doenças graves tidas como erradicadas;

ITEM B.4.2. MEDICAMENTOS EM FALTA: (i) Há falta de medicamentos da rede básica, dos fornecidos pelo Estado e os de via judicial superior a um mês, contrariando o artigo 98 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 02 do Ministério da Saúde, em reincidência; (ii) Não localizamos no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal a relação de medicamentos fornecidos, assim como os em falta, em desatendimento da Lei nº 14.654/2023;

ITEM B.4.3. DEMANDA REPRIMIDA NA ÁREA DA SAÚDE: (i) Existência de usuários dos serviços públicos de saúde aguardando por tempo indeterminado consultas e exames, deixando estes pacientes sem acesso a diagnósticos em tempo hábil, em reincidência;

ITEM B.4.4. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DA SAÚDE: (i) O almoxarifado da saúde não possui certificado de adequação do Corpo de Bombeiros (CLCB) nem cobertura por seguro; (ii) É possível perceber que o acesso ao almoxarifado se dá a partir de via pública, sem a segurança adequada; (iii) Os investimentos realizados não foram suficientes para a total manutenção das unidades de saúde no sentido de eliminar problemas estruturais que se perpetuam desde exercícios anteriores, em prejuízo da população;

ITEM D.2. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NA SAÚDE: (i) Apesar de ter atingido o mínimo constitucional de aplicação da saúde, a qualidade dos gastos não alcançou a efetividade necessária;

Ensino

ITEM B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (IEDUC/IEG-M): (i) Apesar de a aplicação no Ensino ter superado o mínimo constitucional, ainda há deficiências na área educacional que demonstram a baixa efetividade das ações da Administração, traduzidas em resultados insatisfatórios; (ii) Existência de obras atrasadas no Município impossibilitando a implementação da escola em tempo integral, visando a melhoria da aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes, nas dimensões intelectual, física, socioemocional e cultural; (iii) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as seguintes metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM B.3.1. INVOLUÇÃO NO APRENDIZADO: (i) Involução ao aprendizado de português e matemática entre 2017 e 2021, estando abaixo do percentual definido como adequado de 70% na Meta 3 do “Todos pela Educação”; (ii) Os índices do IDEB ficaram abaixo das metas projetadas;

ITEM B.3.2. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL NA EDUCAÇÃO: (i) Nem todos os estabelecimentos que oferecem creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental estão plenamente adaptados para receber crianças com deficiência; (ii) Falhas estruturais em diversas unidades escolares retratando falta de cuidado na conservação dos imóveis e de segurança para os alunos; (iii) Nem todas as unidades escolares possuem AVCB; (iv) Obras paralisadas e/ou atrasadas vêm causando prejuízos ao interesse público;

ITEM B.3.3. GESTÃO DO ENSINO – ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL: (i) A Prefeitura Municipal não oferece ensino integral para alunos de pré-escola (educação infantil) e dos anos iniciais do ensino fundamental, em claro indicativo de descumprimento da meta 6 do PNE; (ii) A

falta de unidades de ensino integral, se não crucial, influenciou nos números decepcionantes da última avaliação realizada pelo SAEB; (iii) Os dados do IDEB de 2021 demonstram que o Município não obteve êxito no desenvolvimento da educação básica, especialmente no ensino fundamental;

ITEM B.8.2. DIAGNÓSTICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO: (i) Levando-se em conta o número de crianças de 0 a 6 anos inscritas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família, resta demonstrado o quadro de vulnerabilidade social das crianças no Município; (ii) No último relatório do Projeto IMAPI, Dois Córregos figura na posição nº 371 do ranking paulista, referente à oferta de um ambiente oportuno para a promoção do desenvolvimento na primeira infância; (iii) Conforme dados extraídos do IEG-M, há aspectos que merecem maior atenção do Gestor, quanto à consecução de atenção à primeira infância; (iv) As peças orçamentárias não dão absoluta prioridade à primeira infância, dado que não contemplam programas ou ações voltadas a este tema, com a indicação de recursos, metas e indicadores para seu monitoramento; (v) Necessidade de estrutura voltada ao planejamento, bem como a imprescindível articulação intersetorial entre as políticas públicas das áreas de educação, saúde e assistência social; (vi) O Município não possui comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância; (vii) Não foi elaborado Plano Municipal da Primeira Infância; (viii) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indicase que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO: (i) Exclusão de restos a pagar de recursos próprios da educação não pagos até 31/01/2024 e de restos a pagar cancelados até o dia da inspeção; (ii) Apesar de a aplicação do ensino ter superado o mínimo constitucional, ainda há deficiências na área educacional que demonstram a baixa efetividade nas políticas públicas da Administração, traduzidas em resultados insatisfatórios;

ITEM D.1.2. DEMAIS APURAÇÕES SOBRE O FUNDEB: (i) O município não atendeu às condicionalidades legais, em face do artigo 14 da Lei nº 14.113/2020 (complementação VAAR);

ITEM D.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO: (i) A Prefeitura de Dois Córregos possui saldo de mais de R\$ 9 milhões do salário educação não aplicados no ensino;

Quanto aos **gastos obrigatórios**, a Fiscalização apontou a existência de **usuários do serviço público de saúde aguardando consultas e exames por tempo indeterminado**, apesar do Município ter aplicado corretamente o mínimo constitucional obrigatório (Itens B.4.3 e D.2). Na defesa, a Prefeitura Municipal garantiu que vem empregando esforços no sentido de suprir as carências existentes, noticiando a realização de um pregão eletrônico para contratação de serviços de atendimento médicos.

Conforme a tabela anexada aos autos, são diversas as especialidades cuja fila de espera apresenta prazo indeterminado, cabendo citar Buco Maxilo e Endócrino Pediatra, bem como exames de Ressonância

Magnética, Eletroneuromiografia, entre outros. Para agravar, os demais exames e consultas estão, na sua maioria, com fila de espera de mais de um ano, podendo chegar a dois anos e um mês, como no caso do exame Holter (*Evento 42.16*). Trata-se de situação grave, que denota o descumprimento do artigo 196 da Constituição Federal.

GESTÃO DE PESSOAL

ITEM C.1.7.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA: (i) As informações referentes à situação atuarial do RPPS não foram prestadas junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, bem como deixaram de ser encaminhados o DIPR e o DAIR, em reincidência;

Quanto à **gestão de pessoal**, foi identificado que as **informações referentes à situação atuarial do RPPS não foram prestadas junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho** (*item C.1.7.3*). Na defesa, a Origem alegou que o mencionado fundo se encontra em extinção e que o Município teria o certificado de regularidade previdenciária. Para o MPC, cabe alerta para que a Origem forneça os dados solicitados a despeito da notícia de extinção do fundo, possibilitando a correta atuação do Controle Externo.

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

ITEM A.6. OBRAS PARALISADAS: (i) Constatamos, em reincidência, que existem obras paralisadas e/ou atrasadas no Município, impactando negativamente na qualidade de vida e bem-estar dos moradores; (ii) Inobservância ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que novos projetos foram incluídos nas peças orçamentárias sem o total atendimento daqueles em andamento;

ITEM B.1.4. DESAPROPRIAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE ÁREA DE LAZER: (i) Não foi apresentado à Fiscalização informações a respeito de outras áreas que em tese poderiam atender à intenção do Poder Público e quiçá com valores menores; (ii) A situação permanecia a mesma encontrada pela Fiscalização do 1º semestre, tendo em vista a inexistência de processo de licitação em trâmite visando a construção da área de lazer;

ITEM B.5. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (IAMB/IEG-M): (i) Estagnação em baixo índice de efetividade (C); (ii) Necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades de aspectos que compõem o IEG-M, visando a elevação dos conceitos; (iii) Não foram adotadas ações para uso racional de recursos naturais, como instalação de estruturas para a captação de água de chuva; (iv) Nem todas as metas do Plano

Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foram cumpridas dentro do prazo; (v) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM B.5.1. ATERRO SANITÁRIO: (i) Não foram implementadas medidas de controle de poluição, como a instalação de sistemas de drenagem de água e cobertura diária do lixo; (ii) O local não conta com gestão do chorume, de gases e controle total do quantitativo de resíduos que entram no aterro; (iii) Não há controle de acesso ao local para impedir a entrada de pessoas e veículos não autorizados; (iv) Presença de animais silvestres (urubus); (v) Resíduos de construção civil foram descarregados no aterro sanitário; (vi) Grande quantidade de sacos plásticos e recicláveis na área, denotando que a gestão da coleta seletiva precisa ser melhorada; (vii) Células sem qualquer tipo de impermeabilização;

ITEM B.5.2. ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO: (i) Obras de reforço e instalação de elementos de barreira de fluxo nas lagoas não foram iniciados, visto que não há notícia de que tenha sido instaurado processo licitatório para a execução dos serviços, em reincidência e em descumprimento de recomendações das contas de 2021;

ITEM B.5.3. ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA: (i) Mau estado de conservação geral do imóvel que abriga a estação; (ii) A falta de oportuna manutenção no local tem reflexos não só no atendimento aos cidadãos, como também no planejamento e execução dos orçamentos e consequentes despesas à Administração Municipal;

ITEM B.6. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (I-CIDADE/IEG-M): (i) Involução no índice do IEG-M (C+); (ii) Necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades de aspectos que compõem o IEG-M, visando a elevação dos conceitos; (iii) Nem todas as unidades de educação ou de saúde estão regularizadas junto ao Corpo de Bombeiros, sendo que poucos são os prédios públicos que possuem CLCB ou AVCB; (iv) A Prefeitura não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde; (v) O Município não se encontra escrito no programa Construindo Cidades Resilientes 2030 da ONU; (vi) Nem todo calçamento público possui acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, além de não possuírem sinalização tátil, dimensões mínimas e escadas com corrimão; (vii) Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas, como também não tem manutenção adequada; (viii) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM C.1.12. ASPECTOS DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA GESTÃO LOCAL: (i) Aplicação de multa da CETESB ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Dois Córregos (SAAEDOCO) em decorrência da não execução de obras de reforço e de contenção em dois pontos de taludes de duas lagoas da ETE, afetados por um processo de erosão;

ITEM C.2.1. ANÁLISE DE CONTRATAÇÕES: (i) O sistema informatizado de gestão pública municipal em ambiente web vem apresentando problemas técnicos a ponto de o Poder Executivo não conseguir cumprir o calendário de obrigações do Sistema Audesp, bem como apresentar falta de fidedignidade nas peças contábeis do exercício em análise;

Quanto à **gestão de bens e serviços**, cabe alerta para que a Prefeitura Municipal se atente ao **cronograma das obras**, uma vez que a

Fiscalização apontou pelo menos três atrasos significativos, denotando mau uso dos recursos públicos (Item A.6).

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS

ITEM B.7. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (I-GOV TI/IEG-M): (i) Os riscos de TIC não são identificados conforme normas brasileiras da família ISO/IEC; (ii) é de suma importância a implantação de uma política de segurança da informação, cujo objetivo é proteger bancos de dados, aplicativos, softwares, dispositivos e servidores, além de manter um backup atualizado para o caso de algum ataque cibernético; (iii) Inúmeros setores da Prefeitura não são integrados ao sistema de contabilidade, o que não permite ao órgão alcançar benefícios e melhor eficiência; (iv) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM F.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS: (i) Tendo em vista as análises realizadas, indica-se que o Município poderá não atingir as metas propostas pela Agenda 2030;

ORÇAMENTO PÚBLICO

ITEM B.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (I-PLAN/IEG-M): (i) Estagnação em baixo índice de efetividade (C); (ii) Necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades de aspectos que compõem o IEG-M, visando a elevação dos conceitos; (iii) Não houve o estabelecimento de pautas no processo de planejamento, o que compromete o alcance dos resultados pretendidos no debate com os cidadãos; (iv) Nem todos os servidores da equipe de planejamento possuem qualificação técnica para o exercício de suas atividades; (v) A inexistência de equipe estruturada teve impacto relevante na baixa efetividade das políticas públicas; (vi) Tendo em vista as análises realizadas nesta dimensão do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

ITEM B.1.1. ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL: • Não foram contemplados, de forma adequada, programas e ações destinados a atender demandas existentes no Município; • Os indicadores estabelecidos para as metas previstas por vezes inviabilizam a análise de entendimento; • Não há como verificar os resultados alcançados e o atendimento às demandas sociais, deixando de dar efetivo cumprimento ao artigo 165, § 1º, da Constituição Federal; • Não foi possível atestar a eficiência do diagnóstico e adequação finalística dos programas previstos no PPA do Município; • Tornou-se inviável atestar a adequação do sistema de custos para a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos termos do artigo 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em reincidência;

ITEM B.1.2. ANÁLISE DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: (i) Os normativos deixaram de contemplar adequadamente os programas e ações visando efetivamente solucionar os problemas do Município; (ii) Previsão de construção/reforma/ampliação de unidades de saúde com dotação inicial visivelmente insuficiente; (iii) Previsão de construção/reforma/ampliação de escolas de ensino fundamental com dotações insuficientes para o custeio durante o exercício; (iv) Dotações reservadas para a construção/reforma/ampliação de creches e EMELs não foram utilizadas em sua plenitude;

ITEM B.7.2. SERVIÇOS AO CIDADÃO: (i) O Município não regulamentou a Lei sobre Eficiência Pública (Governo Digital);

CONTROLE LATO SENSU

ITEM A.4. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DO PERÍODO: (i) Irregularidades verificadas durante as fiscalizações permanecem parcialmente;

ITEM A.5. FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO: (i) Não houve a elaboração do Plano Operativo Anual pelo Sistema de Controle Interno, em reincidência; (ii) Assuntos relevantes tratados neste relatório não foram abordados nos documentos apresentados pelo Controle Interno, principalmente os relacionados às políticas públicas;

ITEM B.7.1. DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: (i) O tratamento de dados pessoais segundo a LGPD não foi regulamentado; (ii) Não houve a designação do encarregado para o tratamento dos dados pessoais (DPO); (iii) A avaliação dos tipos de dados não foi realizada;

ITEM C.2.2. HISTÓRICO / DESCRIÇÃO DO EMPENHO: (i) O campo “histórico/descrição do empenho” não foi informado corretamente em inúmeras despesas prejudicando a fiel análise da Fiscalização, em detrimento do detalhamento necessário aos lançamentos contábeis explicitado no FAQ Audesp;

ITEM E.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: (i) A Administração deixou de preencher o formulário do Sistema AVALIA de 2023, descumprindo o Comunicado GP nº 31/2023; (ii) O sítio eletrônico da Prefeitura Municipal obteve nível “intermediário” referente à Faixa de Transparência no exercício de 2022; (iii) Há critérios não atendidos pela transparência do Poder Executivo;

ITEM E.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: (i) Foram constatadas divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP/IEG-M, em reincidência e descumprimento das recomendações das contas de 2020 e 2021; (ii) As divergências apuradas denotam falha grave, eis que o órgão não atende aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil, ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;

ITEM F.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES/ DETERMINAÇÕES DO TCESP: (i) Atrasos na prestação de documentos, dados e informações ao Sistema AUDESP, em reincidência e descumprimento das recomendações das contas 2020 e 2021; (ii) Desatendimento de recomendações e determinações do TCESP, em reincidência e descumprindo recomendações das contas de 2020.

Por fim, quanto à **promoção da governança**, a diligente Fiscalização noticiou **não ter havido a elaboração do Plano Operativo Anual pelo Sistema de Controle Interno**, bem como o sistema deixou de abordar diversas falhas apontadas no exercício de 2023 (Item A.5). A defesa não se manifestou quanto ao apontamento. Para o MPC, a falha é grave na medida em que um relatório ineficaz por parte do Controle Interno impede a atuação preventiva dos gestores de modo a aprimorar a atuação governamental. Dessa forma, vê-se que não

foram plenamente atendidas as determinações dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte. De se enfatizar que o adequado funcionamento do controle interno é de grande importância estratégica para o bom desenvolvimento da Administração, tendo em vista seu papel de assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los, bem como de apoio ao Controle Externo. Sua implementação de maneira eficiente favorece a promoção da democracia direta e indireta, uma vez que contribui para a efetivação da transparência pública. Assim, as Prefeituras devem instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, nos moldes fixados pelo Comunicado SDG n.º 32/2012 (abaixo transcrito), sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do artigo 74, da Constituição Federal de 1988.

COMUNICADO SDG Nº 32/2012

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

*Sob aquele fundamento constitucional e legal, é **dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.***

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.*
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.*
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.*

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

SDG, em 28 de setembro de 2012.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO DIRETOR GERAL” (g.n.)

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas, manifesta-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, uma vez que as Contas de Prefeitura, apesar de se apresentarem dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo TCESP, possuem falhas graves, sobretudo nos aspectos relacionados à **gestão fiscal** (mutações orçamentárias e crescimento das dívidas ativa e de longo prazo), aos **gastos obrigatórios** (ineficiência na promoção da saúde) e à **promoção da governança** (baixa efetividade do sistema de Controle Interno).

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 02 de dezembro de 2024.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/46/25