

Processo n.º:	TC-004453.989.24-6
Entidade:	Prefeitura Municipal de Atibaia
Prefeitos:	Emil Ono nos períodos de: 1/1/2024 a 14/1/2024; 29/1/2024 a 18/4/2024; 3/5/2024 a 31/12/2024. Fabiano Batista de Lima no período de: 15/1/2024 a 28/1/2024 Marcelo Martiniano Bernardes no período de: 19/4/2024 a 2/5/2024
População (2024):	166.043 habitantes ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2024

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

O processo em exame se refere ao **parecer prévio** relacionado às **contas anuais de 2024**, da **Prefeitura Municipal de Atibaia**. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, oportuno resgatar o histórico dos pareceres prévios emitidos por este Tribunal. Na sequência, será exposto o trâmite processual, bem assim a abordagem do mérito.

1. HISTÓRICO DOS PARECERES E RECOMENDAÇÕES APLICÁVEIS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o TCESP emitiu parecer desfavorável para as contas de 2021 e pareceres favoráveis para as contas, 2022 e 2023. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

¹ População: site do IBGE, link <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>

2023	2022	2021
TC-4511.989.23-8, Rel. SEB, Favorável (Ev. 146.1). Transitou em julgado em 1/8/2025 (Ev. 154.1)	TC-4299.989.22-8, Rel. ARC, Favorável (Ev. 176.1). Transitou em julgado em 23/1/2025 (Ev. 181.1)	TC-7252.989.20-7, Rel. CCM, Desfavorável (Ev. 296.1). Transitou em julgado em 30/1/2024 (Ev. 33.1)

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 11 (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 2021 que transitaram em julgado em 30/1/2024**². Ao longo do parecer ministerial, estas recomendações serão cotejadas com as falhas apontadas nas contas em exame, reforçando eventual reprovação da matéria.

2. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quanto à **instrução processual** das contas de 2024, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício (*Evento 79.62*), levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 12/6/2025 (*Evento 84.1*). Após serem deferidas prorrogações no prazo (*Eventos 104.1 e 138.1*), a Prefeitura de Atibaia apresentou suas justificativas (*Evento 130.1 e ss*) e, de igual modo, o Senhor Emil Ono, Ex-Prefeito, encaminhou sua defesa (*Evento 141.1 e ss*). Ato seguinte, os autos foram então encaminhados para manifestação favorável do DIPE (*Evento 155*) e posteriormente remetidos a este Órgão Ministerial.

² TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2021 da Prefeitura Municipal de Atibaia, TC-7252.989.20-7, Cons. Rel. Cristiana de Castro Moraes, j. 4/9/2023, p. DOE de 11/9/2023, com trânsito em julgado em 30/1/2024.

Desta forma, 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 os interessados tiveram a oportunidade de impugnar as impropriedades apontadas nas contas do exercício em comento e de comprovar documentalmente suas alegações.

3. ABORDAGEM DE MÉRITO

Na visão deste *Parquet*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em 05 (cinco) grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** que envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa, aos restos a pagar, à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Alinda trata do exame do orçamento público, levando em consideração, sobretudo, a elaboração, a aprovação e as alterações das leis orçamentárias, mediante abertura de créditos adicionais, transposições, remanejamentos e transferências de recursos. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas ao Ensino, ao Fundeb e à Saúde, sem perder de vista a conformidade e a qualidade dos gastos públicos aplicados nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange não somente o limite das despesas com pessoal na ordem de 54,0% da Receita Corrente Líquida (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, as férias (acúmulos e indenizações), servidores em desvios de função, o interesse público presente nas contratações por tempo determinado e a concessão das 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, a frota de veículos, a

situação do almoxarifado, o inventário dos bens patrimoniais e a proteção a eles destinada, mediante certificação AVCB.

Em quinto lugar, a **promoção da governança** compreende fatores essenciais para o avanço da democracia material em termos de “*accountability de responsiveness*”: A análise das políticas públicas setoriais é realizada sob o prisma do IEG-M/TCESP e da Agenda 2030 da ONU, incluídos ali, em especial, o planejamento, o saneamento básico, os resíduos sólidos, o meio ambiente, a infraestrutura da cidade, urbanismo, a defesa civil, a acessibilidade, as tecnologias da informação, entre outros temas. Por fim, a verificação do controle *lato sensu* que inclui o controle interno, a fidedignidade das informações encaminhadas ao sistema AudeSP, as ferramentas de transparência, assim como as instruções, orientações e recomendações fixadas por este Tribunal no exercício do controle externo. Isto posto, o MPC passará a cotejar as falhas apontadas pela Fiscalização aos 05 (cinco) vetores de análise, levando em conta as recomendações aplicáveis ao presente caso.

Ao cotejar os mencionados vetores às impropriedades verificadas na gestão municipal, o MPC conclui pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas, sobretudo nos aspectos relacionados à **gestão fiscal** (*déficit e alterações orçamentárias e controle da dívida ativa*); aos **gastos obrigatórios** (*problemas na entrega de uniformes, demanda reprimida por vagas em creches, ausência de certificados AVCB nas unidades escolares, filas para procedimentos cirúrgicos, cobertura vacinal e ausência de medicamentos*); à **gestão de pessoal** (*servidores comissionados contratados para a realização de atividades despossuídas das características pertinentes aos cargos de direção, chefia e assessoramento e realização de horas extras descaracterizadas da condição de excepcionalidade*); à **gestão de bens e serviços** (*obras paralisadas, certificação AVCB*); e à **promoção da governança** (*IEG-M/2024 desfavorável, nas áreas de planejamento, meio-ambiente, proteção dos cidadãos, Defesa Civil (i-cidades) e tecnologia da informação, encontrando-se a gestão ou estagnada ou em fase de adequação. Em adição, constatou-se problemas no sistema de controle interno, na fidedignidade dos dados encaminhados ao sistema AudeSP, além do descumprimento das recomendações e determinações deste Tribunal, em ocorrências com tempo suficiente para*



regulamentação/correção). Os demais apontamentos, não abordados no presente parecer, podem ser alçados ao campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

A.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: • O Resultado da Execução Orçamentária registrou um deficit de R\$ 25,544 milhões, correspondendo a 2,4% da receita realizada. • O Município procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 346,9 milhões o que corresponde a 28,9% da Despesa Fixada (inicial).

A.1.4. ANÁLISE DOS PASSIVOS DO BALANÇO PATRIMONIAL: • Crescimento de 26,8% da dívida de longo prazo, na comparação com o exercício anterior.

B.11. DÍVIDA ATIVA: • O total da dívida ativa em execução judicial até 31/12/2024, informado pela Origem, era de R\$ 425,967 milhões, montante 66,0% superior ao saldo total da Dívida Ativa de R\$ 280,720 milhões constante do Sistema Audesp; • Fragilidade no sistema da Dívida Ativa vem sendo objeto de apontamentos nas fiscalizações dos últimos 05 (cinco) exercícios; • Diante das falhas persistentes no controle da Dívida Ativa, com alto risco de prejuízo ao erário, propomos seja comunicado o Ministério Público Estadual para as providências que entender pertinentes.

B.11.3. DA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA: • A Prefeitura não implantou a conciliação extrajudicial, a Inclusão do nome do devedor em cadastro (Ex. Cadastro Informativo Municipal - CADIN) e a Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito como meios de cobrança extrajudicial da dívida ativa; • O Município não vem dando cumprimento ao art. 11 da LRF e ao princípio da eficiência, contido no art. 37 da CF/88.

B.12. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: • Inobservância da ordem cronológica de pagamentos.

B.13. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O DEVER DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL: • Ausência de fiscalização efetiva do município em relação aos repasses ao 3º Setor, especialmente no tocante às obrigações trabalhistas das OSCs; • Descumprimento dos requisitos de transparência por parte do Município e das entidades beneficiárias, no que no diz respeito à divulgação de informações sobre os repasses e a gestão dos recursos públicos.

C.1.2. I-FISCAL: • Não foi instituído procedimento de revisão do cadastro imobiliário estabelecendo a sua periodicidade; • É realizada manualmente a fiscalização para detectar contribuintes que deixaram de emitir a nota fiscal de serviços por determinado período ou que apresentaram queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISSQN; • Não houve divulgação, na página eletrônica do Município, em tempo real, das receitas arrecadadas e das despesas executadas.

Quanto à gestão fiscal, preliminarmente, convém expor os resultados obtidos durante o exercício financeiro com o objetivo de facilitar a análise desses pontos, especificamente, no que tange aos balanços orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial (Evento 79.4):

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (A.1.1)	2024
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 1.077.499.505,23
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 1.089.454.062,25
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 14.300.000,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 710.301,93
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ 0,00
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	R\$ 0,00
Resultado da execução orçamentária (Déficit de 2,4%)	(R\$ 25.544.255,09)

RESULTADOS (A.1.2.)	2023	2024	VARIAÇÃO
FINANCEIRO	54.203.482,61	R\$ 33.932.058,52	(37,40%)
ECONÔMICO	(27.221.008,72)	R\$ 19.323.353,60	170,99%
PATRIMONIAL	R\$ 540.690.346,70	R\$ 568.923.349,93	5,22%

No tocante ao orçamento anual, o MPC entende **desarrazoado o elevado volume de alterações** nele realizado, mediante abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais, e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 346,9 milhões, correspondentes a 28,9% da despesa inicialmente fixada em R\$ 1,198 bilhão, configurando-se deficiência no planejamento orçamentário da municipalidade em afronta ao disposto no art. 2º da Lei n.º 4.320/64 (*Evento 79.5*). Tal percentual, superou a inflação acumulada de 4,8% em 2024. Na defesa, a Origem esclareceu que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, respeitaram autorizações contempladas na LOA e na LDO. As alterações orçamentárias promovidas estavam amparadas pelo princípio da legalidade, tendo sido aprovadas pelo Poder Legislativo, pois era de competência daquele Órgão deliberar sobre concessões ou restrições no percentual autorizado. Consignou que o planejamento orçamentário era dinâmico e sujeito a adequações, a fim de atender demandas supervenientes ou readequações necessárias, sem desfigurar o orçamento aprovado. Por essa razão, a LRF não estabeleceu limites específicos para tais alterações transferindo ao Legislativo a prerrogativa de defini-los. Ainda que a Administração buscasse observar a limitação recomendada pela E. Corte de Contas, haveria situações excepcionais, às vezes imprevisíveis, que exigiam maior flexibilidade, como licitações que se

prolongavam por mais de um exercício, ajustes decorrentes do redimensionamento da receita ou eventos que demandavam suplementação imediata para garantir a continuidade de serviços essenciais, de interesse da população. Por fim, registre-se que as alterações orçamentárias realizadas durante o exercício de 2024 foram amparadas por leis específicas aprovadas pelo Legislativo, sem extrapolação dos percentuais nelas previstos.

O MPC consigna que a Prefeitura lançou mão de créditos adicionais, suplementares e especiais e via remanejamento, transferências e/ou transposições no valor total de R\$ 346,9 milhões provenientes do superavit financeiro de 2023 (R\$ 43,553 milhões), de excesso de arrecadação (R\$ 120,067 milhões) e anulação de dotações (R\$ 183,255 milhões). No entanto, oportuno salientar, que o excesso de modificações no orçamento revela descuido com as diretrizes traçadas por este Tribunal, indicando forte precariedade no planejamento municipal, que neste e nos 03 (três) exercícios anteriores se manteve no nível "C". Deste modo, as alterações realizadas para, em tese, melhor ajustar o orçamento aos interesses da população, o Executivo de Atibaia desfigurou os valores inicialmente considerados e transformou o orçamento em mera peça de ficção incorrendo num tema há muito superado por este Tribunal. Nesta direção, os Comunicados SDG nºs 29/2010 e 32/2015 dispõem o que se segue acerca 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 artigo 165, §5º da CF/88.*
- 3. Nos moldes do §8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação 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, em que pese não haver imposição legal de um limite percentual para a abertura de créditos adicionais quer na Lei nº 4.320/64 ou na CF/88, é de extenso conhecimento a jurisprudência desta Corte de Contas quanto ao posicionamento para a autorização prévia do Legislativo para abertura de créditos adicionais pelo Executivo, que devem, entretanto, limitar-se a patamar compatível com a inflação prevista para o exercício. Por fim, impende reforçar o posicionamento do MPC sobre o tema que restou consolidado em suas Orientações Interpretativas³:

OI-MPC/SP nº 02.01: Concorre para emissão de parecer desfavorável realizar excessivas alterações orçamentárias, na medida em que sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.

Quanto ao desempenho da execução orçamentária, cujo resultado evidenciou um déficit de R\$ 25,544 milhões (2,4%), porém coberto por superavit financeiro registrado em 2023, cabe destacar que o mencionado déficit reduziu drasticamente o resultado financeiro, antes estabelecido em R\$ 54,203 milhões, agora em R\$ 33,932 milhões, registrando uma queda nas finanças do Município em 37,4%. Na defesa, a Origem observou que o resultado orçamentário de 2024, embora deficitário, não reverteu os resultados financeiro, econômico e patrimonial, os quais continuaram positivos ao final de 2024. Neste contexto, não configurou violação ao princípio do equilíbrio fiscal previsto no art. 1º, §1º, da LRF, devendo, segundo entendia, ser objeto de recomendação.

³ 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/>)

Acerca da matéria este MPC entende que as justificativas não afastam as falhas apuradas, ficando evidente que a municipalidade caminha na contramão da gestão fiscal responsável (*artigo 1º, §1º da LRF*) e do equilíbrio entre receitas e despesas (*artigos 4º, inciso I, “a” da LRF e 48, “b” da Lei nº 4.320/64*), importantes pilares do direito financeiro, mediante a promoção de uma execução orçamentária prudente e cautelosa. O manual “*Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais*”, editado por esta Corte de Contas em 2022, é claro ao destacar o resultado da execução orçamentária como sendo o mais importante na avaliação financeira do Município. Nesta esteira, o manual consigna que “*mediante o resultado orçamentário se vê a oscilação da dívida que, de longe, mais pesa nas finanças municipais: a de curto prazo, também conhecida por déficit financeiro ou seja, a diferença negativa entre haveres de caixa (ativo financeiro) e débitos de curta exigibilidade (passivo financeiro)*”. Assim, se a Prefeitura de Atibaia terminou o exercício com déficit orçamentário é porque não observou adequadamente as regras de programação financeira e de um contingenciamento de gastos mais efetivo, seguindo na contramão da gestão fiscal responsável. Dessa forma, o MPC, apesar de o resultado orçamentário ter sido, totalmente, coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior, ressalta a precariedade na gestão das finanças em 2024. Neste cenário, alerta que o resultado financeiro reduzido do exercício, derivado daquele déficit orçamentário, poderá comprometer os resultados futuros da municipalidade, caso haja novos relaxamentos / descuidos na gestão financeira.

Em relação à dívida ativa, constatou-se aumento de 18,3% em seu montante final, cujo saldo ajustado em 2024 registrou o valor de R\$ 280,720 milhões. Percebe-se, ainda, ter havido alto índice de recebimento no exercício, na ordem de 227,9% denotando, aparentemente, eficácia dos meios de cobrança implementados. A Origem declarou que o total da dívida ativa em execução judicial alcançou R\$ 425,967 milhões, valor maior em 51,7% quando comparado ao saldo final do exercício em análise, apurado pelo sistema Audesp (*Evento 79.37. fl. 12*). Nada obstante, a Fiscalização destacou a fragilidade no

sistema da dívida ativa, sendo tema de destaque nos últimos 05 (cinco) exercícios. Nesta direção, pontuou que a gestão eficiente da dívida ativa é crucial para a saúde financeira dos Municípios. Desse modo, concluiu que a falta de um sistema eficaz para gerenciar a rubrica pode acarretar sérios problemas, comprometendo a capacidade de investimento e a prestação de serviços públicos essenciais. Sobre o tema, a Origem informou que as divergências apuradas entre o total da dívida ativa em execução judicial e o saldo constante no sistema Audesp, decorreu em virtude de falhas operacionais verificadas durante o processo de migração de dados entre sistemas. Tais intercorrências foram pontualmente identificadas e diversas orientações foram expedidas com o objetivo de ajustar os softwares de gestão pública, visando eliminar divergências e incompatibilidades com o sistema Audesp, bem como aprimorar o controle da dívida ativa.

A respeito do tema, o MPC entende que 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 nela se verificou em 2024, a exemplo do pífio valor recebido equivalente a 8,2% do saldo inicial ali inscrito no montante de R\$ 237,225 milhões, situação que denota má administração dos valores e contribui para a reprovação das contas. Desta forma, reconhecendo-se que os valores devidos por terceiros ao erário representam uma significativa fonte de fluxo de caixa, o gestor deve empreender esforços contínuos para sua cobrança, utilizando-se da diversidade de opções extrajudiciais disponíveis para a recuperação dos créditos, conforme ensina o TJSP em sua *“Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais”*⁴. Necessário, ainda, lembrar ao gestor que *“agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público pode configurar ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10, inciso X, da Lei nº 8.429/92”*.

⁴ Sugestões para a cobrança extrajudicial: 1) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA); 2) Conciliação Extrajudicial; 3) Facilitação do pagamento com encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida; 4) Parcelamento incentivado de créditos (PPI); 5) Inclusão do nome do devedor no CADIN e 6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.

Ainda, em relação às inconsistências verificadas entre os valores da dívida ativa, o MPC entende que a questão não foi satisfatoriamente elucidada, pois deveriam haver testes à exaustão no sistema contábil de lançamentos antes de encaminhar os dados ao sistema Audesp, pois quando a defesa esclarece que os problemas foram pontualmente identificadas e diversas orientações foram expedidas com o objetivo de ajustar os softwares de gestão pública, cabe questionar o porquê disto não ter sido feito previamente.

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Ensino, Fundeb e Saúde)

A.5.3.1. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O FUNDEB: • Não houve implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar compondo equipes multiprofissionais, contrariando a Lei n.º 13.935, de 11/12/2019.

C.1.3. I-EDUC: • No procedimento de validação desta dimensão do IEG-M, constatamos falhas que ensejaram retificações pela Fiscalização, denotando falta de fidedignidade na prestação das informações; • A Prefeitura não possui plano de cargos e salários para seus professores; • Não houve entrega do uniforme escolar nas escolas dos anos iniciais em 2024; • Não existe programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

C.2.1.2. VAGAS NO ENSINO INFANTIL EM CRECHE: • As informações sobre a fila de espera por vagas em creches não atendem a Lei de Acesso à Informação.

C.2.1.3. CRECHES SEM AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS (AVCB): • Há creches e escolas que ainda não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

C.1.4. I-SAÚDE: • A Prefeitura não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde; • O Município não possui estabelecimentos de saúde da rede própria com mamógrafos; • É manual o controle da lista de espera para os atendimentos da Atenção Especializada que não foram inseridos no sistema de regulação do governo estadual.

C.2.2.2. VERIFICAÇÃO DE RESOLUTIVIDADE NO AGENDAMENTO DE PROCEDIMENTOS CIRÚRGICOS ELETIVOS, DE CONSULTAS DE ESPECIALIDADES MÉDICAS, DE EXAMES E QUANTO AO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS: • A fila de espera por alguns procedimentos cirúrgicos no Município é superior a 01(um) ano, comprometendo o acesso da população aos serviços de saúde; • A fila de espera por especialidades médicas ultrapassa 05 (cinco) anos, em alguns casos (Neurologia Pediátrica e Reumatologia), comprometendo o acesso da população aos serviços de saúde; • A fila de espera por exames médicos é superior a 01 (um) ano em alguns casos (Colonoscopia e Endoscopia), comprometendo o acesso da população aos serviços de saúde; • Em 31/12/2024, estavam em falta 15 (quinze) medicamentos.

C.2.2.3. COBERTURAS VACINAIS: • O Município não vem atingindo a meta de cobertura de algumas vacinas (Febre Amarela, 2ª Dose da Tríplice Viral, Varicela entre outras), conforme dados obtidos no Datasus.

C.2.2.4. DA LICENÇA DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA, AVCB OU CLCB, PONTO ELETRÔNICO E NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE SAÚDE: • 02 (duas) unidades de saúde não possuem Licença da Vigilância Sanitária; • 02 (duas) unidades de Saúde não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; • Ante o exposto, propõe-se que seja comunicado o Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, para as providências que entender pertinentes; • 13 (treze) das 18 (dezoito) unidades de saúde necessitavam de algum tipo de

manutenção no encerramento do exercício de 2024.

C.2.2.5. PUBLICAÇÃO DE ESCALAS DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE EM SÍTIOS ELETRÔNICOS (INTERNET): • A Prefeitura de Atibaia não disponibiliza as escalas dos profissionais da saúde em sítios eletrônicos (internet), em inobservância ao art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e ao art. 8º, caput, da Lei n.º 12.527, de 18/11/2017.

C.2.2.6. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DA SAÚDE:

UBS Centro – Oswaldo Paccini: • Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) na Unidade de Saúde; • Há infiltração em vários pontos da Unidade de Saúde; • Não há regulamento para os procedimentos de descarte dos resíduos hospitalares; • Estacionamento de veículos sem iluminação.

UBS Flamenguinho – Ana Cecília Batista de Sá: • Não há regulamento para os procedimentos de descarte dos resíduos hospitalares.

UBS Imperial – Ana Nery: • Há sinais de mofo no teto de um dos consultórios odontológicos; • Equipamento quebrado (Eletrocardiograma) há mais de 06 (seis) meses.

UBS Alvinópolis – Antônio de Pádua Alonso: • Pintura desgastada; sinais de infiltrações no teto; porta, vidro, tomada e ralos danificados; acúmulo de inservíveis; • Espaços como consultórios, depósitos para materiais de enfermagem e de limpeza são apertados; • Abrigo para lixo hospitalar não possui tranca; • Farmácia com problemas de acessibilidade e sinais de infiltração no teto; • Devido a problemas causados pelo furto da fiação, os aparelhos de ar-condicionado estavam funcionando apenas na sala de enfermagem, na sala de vacina e na farmácia; • Equipamentos danificados, inclusive uma cadeira odontológica quebrada desde o período da pandemia; • O consultório Ginecológico da UBS Alvinópolis não oferece privacidade e, tampouco, conforto às pacientes.

Quanto aos **gastos obrigatórios**, observa-se que na **área do ensino** o Município alcançou 25,1%, nos termos do art. 212 da CF/88, bem como, utilizou 100,0% do Fundeb recebido em 2024, nos termos do art. 25, da Lei n.º 14.113 de 25/12/2020 (*Evento 79.18*). Destaca-se, ainda, a evolução da nota do IEG-M que em 2024 registrou “B↑” denotando que o Município caminha na direção correta no aperfeiçoamento da área de educação. Nada obstante, em reincidência, observa-se irregularidades que macularam a eficiência na gestão. Trata-se da ausência de implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar compondo equipes multiprofissionais, nos termos da Lei n.º 13.935, de 11/12/2019 (*Evento 79.19*).

Some-se a isso, a ausência de um plano de cargos e salários para seus professores, a não entrega do uniforme escolar nas escolas dos anos iniciais em 2024 e a falta de um programa de inibição ao absentismo de professores em sala de aula. Comprometem, ainda, a gestão da área a inexistência de vagas em creche e a ausência do AVCB em creches e escolas.

Sobre tais ocorrências, o Município fez referência a futura contratação de serviços de consultoria para diagnóstico situacional fático e jurídico do quadro do magistério e dos profissionais da educação, bem como análise e adequação de anteprojeto de lei complementar que dispõe sobre o estatuto e plano de empregos/cargos, carreira e salários dos profissionais da educação da rede municipal de ensino, assim como estudo do impacto financeiro para sua implementação. Quanto a ausência de entrega de uniformes para os alunos em 2024 alegou dificuldades em razão do contexto econômico. A Seduc está providenciando levantamento detalhado dos custos envolvidos e analisando a disponibilidade orçamentária, porquanto tais despesas deverão ser custeadas com recursos próprios do Município. Quanto à inexistência de programa formal de inibição ao absenteísmo de professores, informou que, em 2025, foram contratados 133 (cento e trinta e três) profissionais, permitindo a reestruturação das equipes nas unidades escolares. Consignou que tal medida ampliou e qualificou a rede de atendimento aos alunos, evitando sobrecarga aos profissionais já em exercício.

Considerando o acima exposto, este órgão ministerial observa que os desacertos apontados pela Fiscalização indicaram carências que denotam a necessidade de aprimoramento no planejamento e execução de algumas políticas públicas do setor de educação. Na visão do MPC, eventuais providências que posteriormente tenham sido tomadas, por certo, não reverterão o quadro de irregularidades identificadas no exercício, em um contexto de violação ao princípio da anualidade das contas, porquanto medidas tomadas em momento futuro ao exercício ora em análise, à luz daquele princípio, não elidem os vícios nele praticados.

Em acréscimo, cabe pontuar que esta Corte já emitiu, em diversas ocasiões, alertas e determinações requerendo à municipalidade solução frente aos problemas educacionais presentes em Atibaia, sobretudo relacionado à demanda reprimida de vagas em creches e a falta de implementação do serviço

de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar. Assim, recomenda-se que tais falhas sejam adequadamente corrigidas para que o Município, com amparo constitucional, mantenha a proteção ao direito social à educação, conforme prescreve o art. 6º, caput c/c art. 205 da CF/88, que enumera, entre os deveres do Estado, a garantia de ensino infantil com qualidade, em creche e pré-escola, às crianças até 05 (cinco) anos de idade, nos termos do art. 208, inciso IV da CF/88.

Sobre a certificação AVCB, este órgão ministerial entende que sua ausência revela desídia da Administração Pública com relação à manutenção de seu patrimônio. Trata-se de documento que atesta a vistoria realizada no local em relação à conformidade com as regras de segurança e prevenção de incêndios, visando à proteção das pessoas e do patrimônio. A falta deste certificado não só viola o Decreto Estadual n.º 69.118 de 9/12/2024 como também dificulta a fiscalização pelos órgãos competentes, nos termos da LCE n.º 1.257/15. Nesse contexto, o MPC recomenda que a falha não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que se submetem os alunos e a população local, e que vem sendo rechaçada de forma reiterada nas decisões deste Tribunal de Contas.

Em vista do acima relatado, a situação do ensino preocupa naqueles aspectos, considerando os problemas atinentes a estrutura, profissionais e serviços, que repercutem no desatendimento da legislação de regência. Assim, neste contexto, extrai-se da CF/88 que ao gestor não cabe limitar-se ao atendimento meramente matemático dos percentuais estipulados tanto no art. 212 da CF/88, quanto no art. 25 da Lei n.º 14.113/20. A ele é imposto **o dever de garantir o padrão de qualidade do serviço público de educação**, conforme o disposto na CF/88 (arts. 206, inciso VII, e 211, §1º), bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), envidando esforços para o aperfeiçoamento constante do setor e evitar a reincidência de irregularidades apresentadas pela área.

Na **área de saúde** o Município ultrapassou o piso mínimo de 15,0% nos investimentos atingindo a 25,1%, tal como previsto pelo art. 7º da LC n.º 141/12⁵. Ainda, em relação ao IEG-M há que se destacar a manutenção do índice no patamar “B” indicando efetividade no biênio 2023/2024, regredindo, porém neste último exercício para “B↓”, o qual registra nível maior ou igual a 60,0% e menor que 75,0% da nota máxima, no exercício de 2024, o que denota a necessidade de se implementar ações mais efetivas na gestão da área. Nada obstante, observaram-se irregularidades, como a ausência de mamógrafos, filas de espera para a realização de procedimentos cirúrgicos para mais de 01 (um) ano, falta de medicamentos e o não atingimento das metas de cobertura vacinal.

Para mais, além da ausência de manutenção das unidades de saúde algumas não possuíam Licença da Vigilância Sanitária e outras estavam sem o certificado AVCB havendo necessidade de se comunicar o Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, para as providências cabíveis.

A defesa alegou que apesar da ausência de mamógrafos não havia registros de demanda reprimida para a realização do mencionado exame. Informou que o atendimento era realizado por meio do Ambulatório Médico de Especialidades de Atibaia (AME-Atibaia) e do Hospital Universitário São Francisco, ambos vinculados à Secretaria Estadual de Saúde, garantindo cobertura integral à população. Com relação à gestão da lista de espera para atendimentos da Atenção Especializada, aduziu que o Município estava em processo de substituição do sistema informatizado utilizado, visando à gestão eficiente das demandas reprimidas, para o fim de permitir conectividade entre todas as unidades de saúde, garantindo organização, rastreabilidade, acompanhamento e gerenciamento dos atendimentos especializados, fortalecendo a efetividade da assistência à população.

⁵ Art. 7º: Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15,0% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da CF/88.

No mais, alegou que as dificuldades para atingir a cobertura vacinal de algumas imunizações decorriam da escassez de insumos e da falta de vacinas repassadas pelos governos estadual e federal, fatores que limitavam a capacidade de atendimento à população. Adicionalmente, a disseminação de informações falsas sobre vacinas contribuiu para a recusa vacinal, impactando diretamente a cobertura das campanhas. A Administração manteve ações de conscientização junto à população e esforços contínuos para otimizar a distribuição e aplicação das vacinas disponíveis, alinhando-se às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e buscando ampliar a imunização da população de forma segura e eficiente.

O MPC, em consonância com o que relatou a Fiscalização, entende que o atual cenário de restrições ao acesso a procedimentos cirúrgicos, de consultas médicas de especialidades, de exames médicos, bem como, ausência de medicamentos e equipamentos no Município representam afronta ao direito social da saúde, demonstrando certa ineficácia por parte do Poder Executivo na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde.

No mais, sobre a qualidade dos gastos na área, o MPC destaca ter havido efetividade das ações levadas a cabo pela gestão, cujo IEG-M registrou índice “B”, em que pese ter apresentado declínio em 2024. Assim, como se depreende do que foi antes relatado, exige-se maior atenção do Executivo para fins de aprimoramento da gestão dos recursos públicos e entrega de serviços de qualidade à população. O índice “B↓” indica descuido em que não se observou efetiva demonstração avaliatória da eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas pelo Município, na área da saúde. Nesta direção, é possível, depreender-se dali, suposto comprometimento dos serviços, em aparente contexto de ofensa ao direito social insculpido no art. 6º da CF/88, bem como, nítida caracterização da ineficiência na gestão de políticas sociais relacionadas

às ações e serviços públicos de saúde, em descumprimento ao art. 196⁶ daquele mesmo diploma legal, situação que não merece receber o beneplácito desta E. Corte de Contas.

GESTÃO DE PESSOAL

B.7. ASPECTOS PERTINENTES À GESTÃO DE PESSOAL: • Nomeação de 41 (quarenta e um) servidores para cargos em comissão, sendo 17 Diretores de Departamentos, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, em desatendimento ao art. 37, inciso V, da CF/88.

B.7.2. REALIZAÇÃO DE HORAS EXTRAS: • Realização de horas de maneira contumaz e rotineira, denotando ausência de planejamento e de gestão dos recursos humanos; • Pagamentos de horas extras que superam a média diária de 28 horas extras/dia, o que denota inconsistências no controle da jornada de trabalho.

B.7.3. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS A SERVIDORES COMISSIONADOS: • Constatou-se o pagamento indevido de horas extras a 02 (dois) servidores comissionados no montante de R\$ 73,730 mil.

Quanto à gestão de pessoal, a Fiscalização destacou que o Executivo de Atibaia havia contratado 41 (quarenta e um) servidores para cargos em comissão, em 2024. Ocorre que 17 (dezesete) destes novos comissionados ocupavam cargos de diretores de departamento, cujas atribuições não possuíam características de direção, chefia e/ou assessoramento, em desatendimento ao art. 37, inciso V, da CF/88. A Origem esclareceu que as funções desses cargos estavam em plena conformidade com a legislação vigente e a jurisprudência consolidada do STF. A LCM n.º 897/23, que regulamentou as atribuições dos cargos de Diretor de Departamento, foi amplamente discutida pelo Legislativo, Procuradoria-Geral do Município e Procuradores da Câmara, sendo submetida, ainda, à análise do Ministério Público, sem que tivesse sido proposta qualquer ação de inconstitucionalidade.

Em acréscimo, lembrou que, conforme Tema 1.010 do STF, a criação de cargos em comissão deve observar os seguintes parâmetros: (i) destinar-se exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento,

⁶ Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



não se prestando a atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; (ii) pressupor relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor; (iii) guardar proporcionalidade com a necessidade a ser suprida e com o número de servidores efetivos existentes; (iv) ter as atribuições claramente descritas na lei que os institui. No caso, a Prefeitura informou que as atribuições do cargo de diretor de departamento não incluíam atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais. Pelo contrário, envolviam planejamento, coordenação e supervisão de planos, programas e projetos estratégicos de governo, reforçando a necessária fidúcia entre a autoridade nomeante e o nomeado. Dessa forma, entendeu que a criação e ocupação dos cargos comissionados estavam em consonância com a CF/88 e com a jurisprudência do STF, afastando qualquer questionamento acerca de ilegalidade ou desproporcionalidade.

Ainda, discorreu-se sobre horas extras realizadas de maneira contumaz e rotineira, no total de quase 237 mil horas que alcançaram o montante de R\$ 9,157 milhões, com alguns servidores recebendo valores superiores a seu vencimento básico (*Evento 79.35, fl. 263*), denotando ausência de planejamento e de gestão dos recursos humanos. Também, foram registrados pagamentos àquele título a servidores comissionados que alcançaram o montante de R\$ 73,730 mil. A Origem esclareceu que havia controle de despesas com as horas extras e que, os pagamentos referiam-se a horas acumuladas em banco de dados, em razão de não ter havido usufruto em repouso. Quanto aos servidos comissionados que receberam pagamentos pela realização de horas extras, consignou que eram efetivos, admitidos em regime de CLT, após aprovação em concurso público.

Para o MPC cumpre ponderar que a contratação excessiva de horas extras descaracteriza a sua excepcionalidade, indicando a necessidade de readequar o quadro de pessoal à demanda do serviço. A falha, portanto, por atentar contra o princípio da gestão fiscal responsável, deve ser somada às razões do parecer prévio desfavorável. No mais, este órgão ministerial entende

que a ausência de moderação na autorização de sobrejornada desafia os princípios de eficiência e da economicidade abrigados, respectivamente, nos caputs dos artigos 37 e 70 da CF/88, além de denotar incontroversa falha de planejamento e distribuição de tarefas.

Compete ressaltar que a sobrejornada também é prejudicial ao interesse público na medida em que, ao exigir mais do trabalhador, combina maior remuneração pela hora trabalhada (*artigo 7º, XVI da CF/88*) com qualidade inferior do serviço prestado. Tais pagamentos, de forma habitual, inclusive, põe em risco o erário ante o potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas, nos termos do disposto na Súmula nº 291 do TST, que prevê direito de indenização a trabalhadores que, habitualmente, prestam serviços em jornada suplementar. Aliás, o pagamento sistemático de horas extras, além de descaracterizar o caráter de excepcionalidade que autoriza o Administrador a retribuir o servidor por serviços realizados fora do seu turno normal de trabalho, demonstra verdadeira complementação de remuneração sem qualquer amparo legal. Além disso, registre-se, que o interessado não logrou êxito em comprovar que a interrupção dos serviços prestados pudesse ocasionar prejuízos graves e imediatos ao Executivo. No mais, existe a possibilidade de ressarcimento ao erário pelos valores indevidamente pagos, sendo a pena imputada ao gestor, por conta da desobediência da legislação de regência. Ainda, jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema:

Também está previsto em lei que o acréscimo de horas suplementares de trabalho, em número não excedente a duas diárias, deve ser a título de serviço extraordinário, nas situações configuradas como de necessidade imperiosa, ou seja, por motivo de força maior, realização ou conclusão de serviços inadiáveis, cuja inexecução possa acarretar para a Administração prejuízo manifesto, assim excepcionalmente admitindo que a duração do trabalho possa exceder ao limite legal.

Lembro ainda que o preceito descrito no art. 39, §3º, da Constituição Federal, refere-se ao pagamento de horas extras apenas aos servidores ocupantes de cargo efetivo, não alcançando os ocupantes de cargo em comissão.

A jurisprudência desta Corte condena o indiscriminado pagamento de horas extras, desprovido das devidas e excepcionais condições legais (...).

Constato, ainda, que a Prefeitura efetuou o pagamento de horas extras ao longo de vários meses seguidos, de forma continuada, descaracterizando situação legal de excepcionalidade.

(TC-7115.989.18-8, Cons. Antônio Roque Citadini, Acórdão publicado em 14/12/2018, com trânsito em julgado em 22/1/2019)

Por fim, com relação aos pagamentos de horas extras realizados aos servidores comissionados, em que pesem as justificativas da defesa, cumpre alertar que a interpretação dada por esta Corte de Contas é no sentido da incompatibilidade de tais pagamentos com o exercício de cargo comissionado, conforme jurisprudência a seguir:

“É de rigor consignar que a matéria já se encontra sedimentada, no âmbito desta Corte, considerando indevido o pagamento de horas extraordinárias a ocupantes de cargos em comissão, na medida em que não se submetem à jornada regular de trabalho, por demandar dedicação exclusiva o exercício de atividades sob o vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o profissional admitido, inerente aos cargos de livre provimento.”

(TC-12001.989.18-5, Cons. Cristiana de Castro Moraes, Acórdão publicado em 16/8/2018, com trânsito em julgado em 24/8/2018)

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

B.3. OBRAS PARALISADAS: • *Obra abandonada, sem placa de identificação e sem proteção ou fiscalização. Material de construção exposto a condições adversas, como ação climática e vandalismo, resultando em deterioração e desperdício do erário; • Ausência de fidedignidade dos dados encaminhados a este Tribunal referentes às obras paralisadas.*

B.6. DO AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS: • *Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para todos os imóveis ocupados pela Prefeitura de Atibaia, descumprindo-se o disposto no Decreto Estadual n.º 63.911, de 10/12/2018.*

B.9. DA ESCRITURA PÚBLICA DOS BENS IMÓVEIS: • *Nem todos os imóveis de propriedade da municipalidade contam com Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis, contrariando o art. 167 c/c art. 169 da Lei n.º 6.015/73.*

Quanto à **gestão de bens e serviços**, a Fiscalização chamou a atenção para as obras paralisadas, atrasadas ou abandonadas. Observou que tais obras se destinavam à pavimentação e a recapeamento asfáltico, construção de UBS e revitalização de espaços públicos. Os motivos alegados faziam referência a necessidade de manifestação do Condephaat, licenciamentos ambientais, renovação de certificados para o Município celebrar convênios, necessidades de se aditar Contratos com valores que superariam os

25,0% permitidos pela Lei n.º 8.666/93, problemas financeiros de empresas entre outros. Em adição, havia obra abandonada, sem placa de identificação, sem proteção ou fiscalização com material de construção exposto a condições adversas, como ação climática e vandalismo, resultando em deterioração e desperdício do erário.

A defesa apresentou justificativas em relação às irregularidades, que em linhas gerais abordaram a elevação de investimentos públicos para 10,7% em 2024, quando comparado a 2023 (9,3%) demonstrando boa intenção na gestão das obras públicas. Observou ter havido entraves relacionados ao licenciamento ambiental junto ao Condephaat e à Fundação Florestal, devido à inserção da área em Monumento Natural Estadual. Por fim, em relação à Unidade Básica de Saúde Caetetuba aduziu que haviam sido identificadas falhas no projeto e na planilha orçamentária que demandariam alterações superiores ao limite legal de 25,0%, inviabilizando a continuidade contratual. Assim, uma nova licitação será promovida para garantir a execução regular da obra, que não estava formalmente paralisada em 31/12/2024, mas com ritmo reduzido. Em 2025, diante da solicitação da contratada para aditivos que ultrapassariam o limite legal, a rescisão contratual foi decidida, visando novo procedimento licitatório.

Como se depreende do acima relatado, as irregularidades poderiam ser previamente previstas na fase interna das licitações que trataram daquelas obras. O MPC entende ter havido desídia no planejamento da matéria, sobretudo, pela ausência de um Projeto Básico detalhado das obras. Neste sentido a Cartilha de Obras Públicas do TCU traz importantes observações sobre o tema:

O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração (g.n.).

O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente. Ele deve abranger toda a obra e

possuir os requisitos estabelecidos pela Lei das Licitações (Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993):

- *possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado;*
- *ter nível de precisão adequado;*
- *ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;*
- *possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução. (...)*

O Estatuto das Licitações determina, ainda, que o projeto básico contenha, entre outros aspectos:

- *a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento;*
- *as soluções técnicas globais e localizadas;*
- *a identificação e especificações de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar à obra;*
- *orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.*

É importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, tais como:

- *falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;*
- *alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;*
- *utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;*
- *alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.*

Essas consequências podem acabar por frustrar o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto básico que se apresentou inadequado.

Em relação ao Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) a Fiscalização observou inexistirem certificados para todos os imóveis ocupados pela Prefeitura de Atibaia. Em sua defesa, a Prefeitura aduziu que vinha adotando medidas para regularizar a ausência de AVCB nas creches e escolas municipais. Observou que das 64 unidades escolares, 34 já possuem o certificado, enquanto as demais estavam programadas para execução do serviço. Para os imóveis ocupados pela Prefeitura, no entanto, pontuou que a obtenção do AVCB envolvia procedimentos complexos, muitas vezes

condicionados a reformas e adequações estruturais que demandavam recursos financeiros significativos, especialmente em prédios antigos ou tombados pelo patrimônio histórico. Apesar dessas dificuldades, a Administração vinha envidando esforços para sanar as pendências de forma gradativa, respeitando a capacidade orçamentária e financeira do Município. Além disso, todos os prédios públicos permaneciam sob monitoramento e vistorias periódicas, não tendo sido registrados interdições ou paralisações de atividades. Por fim, informou que apenas a UBS Oswaldo Paccini não possuía a certificação, encontrando-se em processo de adequação estrutural e de equipamentos para obtenção do documento.

Em relação ao AVCB, oportuno lembrar que se trata de documento que atesta a vistoria realizada no local em relação à conformidade com as regras de segurança e prevenção de incêndios, visando à proteção das pessoas e do patrimônio. A falta deste certificado não só viola o Decreto Estadual n.º 69.118 de 9/12/2024 como também dificulta a fiscalização pelos órgãos competentes, nos termos da LCE n.º 1.257/15. O MPC entende que sua ausência compromete a gestão municipal, denotando negligência com um tema tão sensível.

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA

Políticas Públicas Setoriais

C.1. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M): • Os resultados do IEG-M demonstram estagnação do índice geral (C+), estagnação do i-Plan (C), i-Amb (C) e i-Gov TI (C) e Involução do i-Cidade (B para C+).

C.1.1. I-PLAN: • Não é levado em conta nenhum plano do governo federal ou estadual para a elaboração do diagnóstico municipal; • Não houve a instituição e regulamentação das operações do sistema de controle interno; • A "Carta de Serviço ao Usuário" está desatualizada.

C.1.1.1. DO PLANO PLURIANUAL – PPA: • Programas do PPA possuem objetivos gerais para as demandas sociais, não contemplando indicadores e ações específicos; • Alguns indicadores estabelecidos para as metas previstas no PPA inviabilizam a análise de atendimento; • Outros indicadores apresentam incoerência entre a unidade de medida adotada e a meta a ser atingida.

C.1.1.2. DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO: • Divergências significativas entre valores de programas previstos no PPA para 2024 e aqueles considerados na LDO, o que revela falta de consistência entre as leis orçamentárias.

C.1.1.3. DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA: • Há previsão na LOA de ações baseadas em "Percentual" e "Ações e Projetos" incompatíveis com uma meta mensurável, impossibilitando atestar a adequação total de custos para a gestão orçamentária, financeira e patrimonial; • As alterações orçamentárias, no exercício fiscalizado, representaram 28,9% da dotação inicial,



demonstrando necessidade de adequação realística dos valores orçados inicialmente para programas e ações nas peças de planejamento; • De um total de 314 ações, 249 delas (79,3%) não atingiram a meta no exercício 2024.

C.1.1.4. ESTRUTURA DE EQUIPE DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL: • A responsabilidade pelo planejamento da Municipalidade fica a cargo de 02 (dois) servidores.

C.1.5. I-AMB: • O Plano Municipal de Saneamento Básico não possui metas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; • O Município não realiza monitoramento e avaliação das ações e metas de resíduos sólidos; • Existem pontos de descarte irregular de lixo no Município..

C.1.6. I-CIDADE: • No procedimento de validação desta dimensão do IEG-M, constatamos falhas que ensejaram retificações pela Fiscalização, denotando falta de fidedignidade na prestação das informações; • O Município não realiza ações para estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações de proteção e defesa civil; • O Município não possui cadastro da lista de fornecedores para coleta e distribuição de suprimentos de ajuda humanitária para o caso de desastre; • O Município não realizou estudos de avaliação da estrutura de todas as escolas e unidades de saúde para garantir que, em caso de desastre, esses locais estejam preparados para abrigar e atender a população afetada.

C.1.6.1. DAS DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: • Não houve inscrição do Município no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, previsto no Decreto Federal n.º 10.692/21; • O Município não promoveu a implantação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs); • Não existe relatório de acompanhamento referente às obras previstas no plano de implantação de obras e serviços para redução de riscos de desastres; • Não há disponibilização no Portal da Transparência da Prefeitura de documentos e informações acerca dos Planos de Proteção e Defesa Civil; • Há fragilidade na adoção das medidas preventivas e mitigadoras das situações de riscos no Município, em desacordo com a Lei n.º 12.608/12, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU e a meta 11.b dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, além do Comunicado SDG n.º 07/2023.

C.1.7. I-GOV TI: • No procedimento de validação desta dimensão do IEG-M, constatamos falhas que ensejaram retificações pela Fiscalização, denotando falta de fidedignidade na prestação das informações; • A Prefeitura de Atibaia não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro; • A Prefeitura não dispõe de Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório; • Diversos sistemas não estão integrados ao sistema de contabilidade do Município, tais como: gestão de tributos (arrecadação), dívida ativa, precatórios, gestão de negócios, controle de frotas, controle interno, saúde, ensino e saneamento.

C.2.3.1. SANEAMENTO BÁSICO: • O Município apresenta o menor índice de atendimento da população com rede coletora de esgoto (61,5%) entre 15 (quinze) cidades pesquisadas; • O índice de cobertura está abaixo da média regional (80,8%) e do Estado de São Paulo (91,5%); • A deficiência no saneamento básico contribui para a proliferação de doenças de veiculação hídrica e sobrecarga do sistema de saúde; • O despejo irregular de esgoto sem tratamento causa contaminação de corpos d'água e do solo, impactando ecossistemas; • A situação revela um possível descumprimento das diretrizes da Lei n.º 11.445/07 e do direito constitucional a um meio ambiente equilibrado.

C.2.4. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: • A Prefeitura não dispõe de uma Política de Segurança da Informação (PSI) formalmente instituída e de cumprimento obrigatório; • Os programas de computador não englobam processos/setores cruciais como precatórios, gestão de negócios e controle interno; • A falta de integração de diversos sistemas impede o fluxo contínuo de informações, gera retrabalho, aumenta a probabilidade de erros e compromete a fidedignidade dos dados contábeis, impactando a fiscalização e o controle externo; • A Prefeitura não regulamentou o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais,

conforme a Lei n.º 13.709/18 (LGPD).

Controle Lato Sensu

A.7.2. RESTRIÇÕES DA LEI ELEITORAL (nº 9.504, de 30/9/1997): • As despesas empenhadas com publicidade do Órgão, incluindo a respectiva entidade da Administração Indireta (no primeiro semestre do exercício em exame) excederam a 06 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três exercícios anteriores, desatendendo ao art. 73, inciso VII, da Lei Eleitoral.

B.1. CONTROLE INTERNO: • Não houve a instituição e regulamentação das operações do sistema de controle interno no Município; • Não houve a elaboração de relatórios periódicos no exercício em exame; • A estrutura física e os equipamentos disponibilizados ao setor não atendem às necessidades atuais; • O controle interno não possui veículo para serviços externos e também não conta com equipe de apoio; • Os servidores do setor não realizaram treinamento específico para o desempenho das funções de controle, após a sua nomeação; • As ações ali desenvolvidas não são caracterizadas por atuação preventiva e concomitante; • As solicitações de documentos e informações/esclarecimentos pelo controle interno a outras áreas/setores do Órgão são atendidas parcialmente e nem sempre atendidas no prazo estipulado; • As recomendações do controle interno não foram acatadas pelo Dirigente máximo do Órgão.

B.2. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: • Disponibilização incompleta e/ou intempestiva das informações e documentos necessários ao cumprimento das obrigações de transparência, em descumprimento à Lei n.º 12.527/11, ao Comunicado SDG nº 16/2018, bem como à jurisprudência desta E. Corte de Contas.

B.5. PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: • O espaço do setor municipal responsável pelo licenciamento não está adequado para o exercício de suas atividades; • Não há atuação do controle interno na avaliação dos procedimentos e processos de licenciamento ambiental; • O Município não dispõe de regulamentação específica estabelecendo como será realizado o acompanhamento das medidas compensatórias; • O Conselho Municipal do Meio Ambiente não é comunicado sobre os licenciamentos ambientais concedidos.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: • Divergências entre os dados da Origem e os prestados ao sistema Audesp, não atendendo aos Princípios da Transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei n.º 4.320/64).

D.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES: • Expediente TC-001007.989.25-4 envolvendo supostas irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura de Atibaia, no que concerne à ausência de fiscalização adequada dos Termos de Colaboração por parte do Município, especialmente no que diz respeito às obrigações trabalhistas que podem trazer prejuízos aos cofres públicos em virtude do possível reconhecimento da responsabilidade subsidiária do Município quanto ao pagamento das verbas devidas aos trabalhadores das OSCs contratados como MEI.

D.4. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES DO TCESP: • Entrega intempestiva de documentos; • Ausência de envio de informações ao sistema Audesp (Fase IV); • Falta de fidedignidade de informações prestadas ao sistema Audesp; • Desatendimento de recomendações e determinações de 2010 a 2021 deste Tribunal.

Quanto à **promoção da governança**, o Ministério Público de Contas entende que o controle externo abrange o aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida a efetiva entrega de bens e serviços aos municípios, na forma do art. 165, §10 da CF/88, com a necessária formalização contábil,

financeira, orçamentária e patrimonial, nos termos do art. 70, caput, da CF/88. Isto posto, este agente ministerial considera que os seguintes pontos implicam a emissão de **parecer prévio desfavorável**: (i) **a reincidência de falhas** verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção; (ii) **a baixa efetividade dos gastos públicos** aferida pelo índice de efetividade da gestão municipal (IEG-M) e (iii) **a falta de fidedignidade dos dados apresentados ao sistema AudeSp**, na medida em que prejudicam o acompanhamento das contas públicas e a aferição da aplicação de valores, em nítida afronta às normas contábeis e à necessária governança estatal (Ato n.º 016/2023-CP, de 05/04/2023 - Orientações Interpretativas do MPC⁷).

Nos presentes autos, houve o diagnóstico de que o Município de Atibaia, neste e nos exercícios anteriores, obteve notas insuficientes de desempenho no IEG-M, denotando gestão precária dos recursos financeiros no período em que foram registradas notas “C+” no IEG-M (Geral). Este cenário indica que a gestão municipal se encontra em fase de adequação quanto à aplicação de tais recursos, conforme se observa na série histórica que engloba os índices nas 07 (sete) áreas de interesse:

INDICADOR TEMÁTICO	2021	2022	2023	2024
IEG-M:	C ↓	C+ ↑	C+ ↓	C+
i-PLANEJAMENTO:	C	C ↑	C ↑	C ↓
i-FISCAL:	B ↓	B ↑	C+ ↓	B ↑
i-EDUC:	C+ ↓	B ↑	C+ ↓	B ↑
i-SAÚDE:	C+ ↓	C+	B ↑	B ↓
i-AMB:	C+ ↓	C ↓	C ↓	C ↑
i-CIDADE:	B ↑	C+ ↓	B ↑	C+ ↓
i-GOV TI:	C ↓	C ↓	C ↑	C ↑

7

OI-MPC/SP n.º 02.16: Concorre para emissão de parecer desfavorável a **reincidência de falhas** verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.

OI-MPC/SP n.º 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).

OI-MPC/SP n.º 02.18: Concorre para emissão de parecer desfavorável a **falta de fidedignidade dos dados apresentados ao sistema AudeSp**, na medida em que prejudica o acompanhamento das contas públicas e a aferição da aplicação de valores, possuindo o condão de mascarar a real situação da municipalidade, em nítida afronta às normas contábeis e à necessária governança estatal. Disponíveis em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>

Como se depreende, os índices nos patamares “B” e “C” indicam efetividade da gestão em algumas áreas e que o Município se encontra estagnado ou em fase de adequação, em outras. No exercício de 2024, as áreas de planejamento, meio-ambiente, proteção dos cidadãos, Defesa Civil (i-cidades) e tecnologia da informação, apresentaram-se estagnadas, havendo involução dos índices, em aparente falta de cuidado no gerenciamento dos recursos financeiros ali aplicados. Desse modo, pode-se dizer que as áreas estagnadas não demonstraram efetividade alguma nas ações gerenciais nelas desenvolvidas. Assim, verifica-se a necessidade de adoção de medidas para corrigir impropriedades nos aspectos que compõem o IEG-M desses setores, visando à elevação dos conceitos e, conseqüentemente, ao aprimoramento dos serviços disponibilizados à população, como já, há muito, vem sendo determinado pela Corte, havendo reincidência das irregularidades apresentadas pelas áreas. Para agregar, tendo em vista as análises automáticas realizadas, já considerando o procedimento de validação do IEG-M, indica-se que o Município poderá não atingir as metas propostas pela Agenda 2030 estabelecidas por meio das ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), nas áreas suscitadas (*Evento 79.60*).

Para este agente ministerial, a baixa nota do Município na avaliação feita pelo IEG-M decorre, em grande parte, do planejamento precário das políticas públicas setoriais e das peças orçamentárias, prejudicando a efetividade das ações implementadas pela Administração Pública. Nos termos do art. 1º, §1º, da LRF, a ação planejada é pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, como reconhece a jurisprudência do TCESP. Nesta direção, observa-se estagnação na área de planejamento em que o índice se encontra na faixa “C”, aliás em declínio, indicando baixo nível de adequação, o que sinaliza que a Origem não vem implementando medidas efetivas para sanar as impropriedades, em prejuízo do crescimento da nota do IEG-M. Sobre o aspecto baixo nível de adequação, pertinente jurisprudência da Corte de Contas:

Sobre esse aspecto, também é relevante consignar que o setor de planejamento recebeu avaliação “C” (baixo nível de adequação) no âmbito do IEG-M pelo terceiro ano consecutivo, mesma nota atribuída à gestão fiscal do Município. Esse resultado insatisfatório, somado aos resultados da execução orçamentária e financeira, bem como ao excesso de alterações no plano original, indica a necessidade de aprimoramento dessa área. Determino à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas, com vistas a reduzir o passivo financeiro e o endividamento de curto prazo.

(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2019 da Prefeitura Municipal de Agudos, eTC-4846.989.19-2, Cons. Dimas Ramalho, j. 23/11/2021, DOE de 15/12/2021, transitou em julgado em 09/03/2022)

O MPC entende importante mencionar algumas das incongruências observadas na área de planejamento que vão ao encontro do que acima foi exposto: (i) alterações orçamentárias na ordem de 28,9% evidenciando um planejamento precário, ineficiente e não fidedigno com a atual realidade municipal; (ii) De um total de 314 ações, 249 delas ou 79,3% não atingiram a meta estabelecida para o exercício; (iii) Ademais as ações previstas na LOA baseavam-se em percentuais incompatíveis com uma meta mensurável, impossibilitando atestar a adequação total de custos para a gestão orçamentária, financeira e patrimonial no exercício em análise. Sobre a importância do planejamento, destaca-se a jurisprudência deste Tribunal acerca do tema:

*“[...] As falhas e omissões constatadas na estrutura e peças de planejamento merecem especial atenção por parte do Executivo. **O planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.** Assim, recomendo que o Poder Executivo, valendo-se de adequada participação popular, procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência, nos moldes determinados pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4.320/64 [...]”*

(TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Pinhal, eTC-4587.989.18-7, Cons. Dimas Ramalho, j. 16/06/2018, DOE de 24/07/2020, transitou em julgado em 04/09/2020)

Já nas orientações do manual de “Planejamento Público 2021”, publicado em 15/07/2021⁸, esta E. Corte de Contas destaca que:

⁸ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-planejamento-publico>

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

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

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

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

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

Deste modo, conforme já ressaltado pelo TCESP, há estreita correlação entre as notas no i-Planejamento e as demais dimensões do IEG-M. Por isso, o gestor público deve ter uma visão sistêmica na hora de planejar os projetos e as ações, contribuindo para alcançar melhores índices nas demais esferas do IEG-M. Em termos práticos, isso significa aprimorar a gestão pública e a qualidade dos serviços colocados à disposição dos cidadãos.

Outras ocorrências dignas de nota, são as que se relacionaram: (a) à ausência de metas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; (b) à existência de pontos de descarte irregular de lixo no Município; (c) à inexistência de estudos de avaliação da estrutura de escolas e unidades de saúde para garantir que, em caso de desastres, esses locais estejam preparados para abrigar e atender a população afetada; (d) à ausência de inscrição de Atibaia no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, previsto no Decreto Federal n.º 10.692/21; (e) Não há disponibilização no Portal da Transparência da Prefeitura de documentos e informações acerca dos Planos de Proteção e Defesa Civil; (f) à ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro; (g) à indisponibilidade de

Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório; (h) à falta de sistemas integrados ao setor de contabilidade do Município, tais como: gestão de tributos (arrecadação), dívida ativa, precatórios, gestão de negócios, controle de frotas, controle interno, saúde, ensino e saneamento. A falta de integração de diversos sistemas impede o fluxo contínuo de informações, gera retrabalho, aumenta a probabilidade de erros e compromete a fidedignidade dos dados contábeis, trazendo prejuízos à ação do controle externo.

Sobre saneamento, oportuno destacar que o Município apresentou o menor índice de atendimento da população com rede coletora de esgoto (61,5%) em um universo de 15 (quinze) cidades de mesmo porte em pesquisa levada a efeito pela Fiscalização. Para agregar, oportuno mencionar que a deficiência no saneamento básico contribui para a proliferação de doenças de veiculação hídrica e sobrecarga do sistema de saúde. Assim, o despejo irregular de esgoto sem tratamento causa contaminação de corpos d'água e do solo, impactando ecossistemas.

A respeito do controle interno, a Fiscalização destacou que em 2023 o setor teve suas atividades suspensas em decorrência do Acórdão n.º 2023.0000341716, do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), o qual declarou inconstitucional a Lei Municipal n.º 4.425, de 23/12/2015 que dispôs sobre a instituição e a fiscalização no Município pelo sistema de controle interno do Poder Executivo (*Evento 55.29, fl. 06*). A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2235796-68.2022.8.26.000 impugnou a norma que regulamentava as atribuições e nomeações dos cargos de Auxiliar de Controlador Geral e de Controlador Geral, conforme segue abaixo

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei nº 4.425, de 23 de dezembro de 2015, do Município de Atibaia. Normas impugnadas que dispõem sobre a composição do Sistema de Controle Interno e sobre as atribuições e nomeações do "Auxiliar de Controlador Geral" e do "Controlador Geral". Vícios de inconstitucionalidade material. Atribuições das funções que não se enquadram nas funções típicas dos cargos comissionados e funções de confiança, a saber, chefia,

assessoramento e direção. Violação aos artigos 35, 111, 115, II, 144 e 150, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Tema 1010 do E. STF. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação e observação.:

Assim, em decorrência da suspensão das atividades não se observou a elaboração de relatórios periódicos no exercício em exame. No mais, verificou-se que a estrutura física e os equipamentos disponibilizados ao setor não atendiam às suas necessidades atuais; • O controle interno não possui veículo para serviços externos e também não conta com equipe de apoio; Os servidores do setor não realizaram treinamento específico para o desempenho das funções de controle, após a sua nomeação; As ações ali desenvolvidas não são caracterizadas por atuação preventiva e concomitante; As solicitações de documentos e informações/esclarecimentos pelo controle interno a outras áreas/setores do Órgão são atendidas parcialmente e nem sempre atendidas no prazo estipulado e, por fim, importante consignar que as recomendações do setor não foram acatadas pelo Senhor Prefeito.

A defesa se pronunciou sobre a ausência ou insuficiência de regulamentação do sistema de controle interno anunciando que havia encaminhado ao Poder Legislativo projeto de lei destinado à regulamentação e estruturação do setor. No mais, consignou que em 2024 foram elaborados 49 relatórios comprovando a efetividade da atuação da controladoria, ainda que em fase inicial de funcionamento. Em complemento, aduziu ter melhorado a estrutura do setor, mediante a troca de computadores e adequação do mobiliário. No tocante à crítica de que as ações do controle interno não teriam caráter preventivo e concomitante, registrou-se que as atividades iniciaram apenas no segundo semestre de 2024, quando a equipe se encontrava em fase de estruturação e adaptação. A partir de 2025, com equipe ampliada e servidores capacitados, a atuação da controladoria priorizará o viés preventivo, de orientação e acompanhamento das rotinas administrativas.

Na visão deste *Parquet*, embora haja informação acerca da

elaboração de relatórios, o controle interno possui importante responsabilidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Municipal, de acompanhar o controle externo no exercício de sua missão institucional, dentre outras. Assim, o MPC entende que o Executivo mantém um sistema de controle interno, em fase embrionária, na contramão, por ora, do que preleciona os arts. 31, 70 e 74 da CF/88, bem como o Comunicado SDG nº 32/2012⁹, que prevê os parâmetros a serem adotados nas auditorias internas ao avaliarem as ações da Administração Pública. Observar que a produção de relatórios periódicos e detalhados é fundamental na identificação preventiva das falhas acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o que viabiliza a tempestiva adoção de medidas corretivas pelos órgãos públicos. Ao ignorar a inadequada atuação do sistema de controle interno, mantendo-o inócuo por todo o exercício, a Prefeitura, aparentemente, furtou-se de uma importante ferramenta de vigilância que contribui sobremaneira para evitar que a entidade se desvie das suas finalidades. Ainda, é necessário salientar que a implementação eficiente do controle interno favorece a promoção da democracia direta e indireta, uma vez que contribui para a efetivação da transparência

⁹ **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 cancelados, sem que haja 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.



pública e fidedignidade nas informações produzidas. Por isso a necessidade de instituir um sistema de controle capaz de avaliar a gestão pública sob o viés da economicidade, eficiência e efetividade, nos moldes fixados pelo Comunicado SDG nº 32/2012, sob pena de se colocar em xeque a própria efetividade do art. 74, da CF/88.

Ademais, depreende-se do manual de “*Controle Interno*”, edição de 10/2022 que, em regra, o controlador interno deve ocupar cargo específico, criado por lei e provido através de concurso público, evitando-se situações de criação de cargos comissionados ou funções gratificadas. Nos termos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, transitada em julgado em 17/9/2020, quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676, sob relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes, restou decidido o seguinte acerca do tema:

Da interpretação da norma constitucional, está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas. Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. (...)

Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento. (...)

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. (...)

*Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.** (Grifamos).*

Outra incongruência se relacionou à **fidedignidade dos dados informados ao sistema AudeSP**, questionada em várias oportunidades no relatório da Fiscalização para fins de retificação dos dados contábeis registrados em balanço ou do IEG/M em diversas áreas de atuação. A esse respeito, esta Corte de Contas se posiciona na seguinte direção:

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 evidenciação 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.

SDG, 27 de outubro de 2009.

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 governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo TCESP, possuindo falhas graves, sobretudo nos aspectos relacionados à **gestão fiscal** (*déficit e alterações orçamentárias e controle da dívida ativa*); aos **gastos obrigatórios** (*problemas na entrega de uniformes, demanda reprimida por vagas em creches, ausência de certificados AVCB nas unidades escolares, filas para procedimentos cirúrgicos, cobertura vacinal e ausência de medicamentos*); à **gestão de pessoal** (*servidores comissionados contratados para a realização de atividades despossuídas das características pertinentes aos cargos de direção, chefia e assessoramento e realização de horas extras descaracterizadas da condição de excepcionalidade*); à **gestão de bens e serviços** (*obras paralisadas, certificação AVCB*); e à **promoção da governança** (*IEG-*

M/2024 desfavorável, nas áreas de planejamento, meio-ambiente, proteção dos cidadãos, Defesa Civil (i-cidades) e tecnologia da informação, encontrando-se a gestão ou estagnada ou em fase de adequação. Em adição, constatou-se problemas no sistema de controle interno, na fidedignidade dos dados encaminhados ao sistema Audesp, além do descumprimento das recomendações e determinações deste Tribunal, em ocorrências com tempo suficiente para regulamentação/correção). No mais, pugna pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

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

São Paulo, 29 de janeiro de 2026.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

MPC/52