

<b>Processo nº:</b>	TC-7248.989.20-4
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Amparo
<b>Prefeito (a):</b>	Carlos Alberto Martins
<b>População estimada:</b>	73.145
<b>Porte do Município<sup>1</sup>:</b>	Médio
<b>Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>2</sup>:</b>	R\$ 346.223.990,92
<b>Exercício:</b>	2021
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, §1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente regular
HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	7,21%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	4,58%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS - Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Prejudicado
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	41,67%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o artigo 21, I e III, da LRF?	Sim
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	24,43%
ENSINO - Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	100%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	Prejudicado
ENSINO - Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	100%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	22,63%

<sup>1</sup> Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

<sup>2</sup> Evento 132.50, fls. 01.



Preliminarmente, ressalte-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no art. 1º, §1º, da Resolução 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios dos eventos 52.17 (1º Quadrimestre) e 79.23 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observou-se a adequação da instrução processual, na medida em que foram respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Diante do perfazimento do devido processo, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos indicadores operacionais considerados adequados por esse Tribunal de Contas.

A despeito das conclusões da Assessoria Técnica (evento 126), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

De início, tal juízo é evidenciado em virtude da **baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**, que, em consonância com as Orientações Interpretativas sobre Contas de Prefeituras Municipais deste Ministério Público de Contas - OI-MPC/SP nº 02.17<sup>3</sup>, é causa suficiente para emissão de parecer desfavorável.

O controle externo, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, deve fiscalizar o aspecto operacional da gestão pública para que seja garantida, na forma do art. 165, §10, da CF, “*a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*”, sem que haja qualquer prejuízo para a aferição dos parâmetros patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros.

Nos presentes autos, houve o diagnóstico de que o Município de Amparo, assim como no exercício anterior, obteve nota geral C+ (evento 132.50, fls. 02), a penúltima faixa de desempenho instituída pelo IEG-M, fato que merece ser contrastado com a condição

<sup>3</sup> OI-MPC/SP nº 02.17: É causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas>



superavitária da Prefeitura, já que havia margem para alocação adequada de recursos na melhoria dos serviços prestados à população local.

Sob o prisma do planejamento, além da expressiva queda de desempenho do indicador temático (já que em 2020 apresentava faixa B e, em 2021, passou para C), ressalte-se as **alterações orçamentárias**, que atingiram 33,15% da despesa inicialmente fixada, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal. Conforme apontado pela Fiscalização, ainda que se leve em consideração os impactos do período pandêmico no planejamento, as alterações orçamentárias relacionadas aos recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 se limitaram a 3,38% (evento 132.50, fls. 07/08).

Reforça-se que o posicionamento do Ministério Público de Contas sobre o tema encontra-se consolidado na Orientação Interpretativa MPC/SP nº 02.01<sup>4</sup>:

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.

Houve ainda a utilização de fonte de recurso inexistente para abertura de crédito adicional, em afronta ao art. 43, §1º, inc. II, da Lei 4.320/1964 (evento 132.50, fls. 08).

Em relação à **gestão da saúde municipal**, verificou-se que o indicador temático responsável por aferir as políticas públicas retrocedeu à penúltima faixa de desempenho instituída pelo IEG-M (C+), denotando precária efetividade no que concerne ao necessário fortalecimento do setor.

Ao preocupante quadro encontrado na seara sanitária, soma-se a expressiva parcela da população de Amparo (mais de 16%) aguardando por atendimento para especialidades médicas, além da falta de medicamentos e da inadequada infraestrutura das unidades de saúde da rede municipal (evento 132.50, fls. 50/54).

<sup>4</sup> 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/>



Em igual medida, compromete a gestão sob análise a **falta de atendimento à demanda de vagas nas creches locais (51 vagas = 3,97%)** (evento 132.50, fls. 34), sobretudo por ser **reincidente**, pois também foi constatada nos exercícios de 2014 a 2020<sup>5</sup>.

A oferta irregular de ensino configura crime de responsabilidade, na forma do art. 208, §2º, da Constituição Federal. Vale lembrar que é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup> que fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição Federal. Nessa esteira, destaca-se que o não atendimento das crianças nos estabelecimentos de ensino caracteriza omissão administrativa que desafia direito social garantido pela Constituição Federal (art. 6º, 205 e 208, IV, e §§1º e 2º, da CF), bem como pela legislação dela derivada (art. 4º, inc. I, da Lei 9.394/1996).

Ademais, inobstante tenha o Responsável noticiado a aquisição de terrenos para construção de creche (evento 187.1), o cenário constatado em 2021 não é alterado, sobretudo por se tratar de matéria **reincidente**.

Sob o **prima da gestão de pessoal**, foi irregular o trabalho em sobrejornada, tendo em vista a realização de forma habitual, excessiva e acima do permitido na legislação pertinente (evento 132.50, fls. 23). No presente exercício, houve pagamento de horas extras no valor de R\$ 4.339.122,65, o que representa 3,13% da despesa total com pessoal, percentual superior ao verificado em 2020, que foi de 2,38%. Vale mencionar ainda a existência de servidores realizando 216 horas extras no mês, uma média de quase 10 horas extras por dia.

Registra-se que o pagamento de horas extras de modo excessivo é objeto de apontamento da Fiscalização, ao menos, desde o exercício de 2014, bem como de recomendações à municipalidade por esse Tribunal de Contas.

Igualmente grave é o perpetuamento do **pagamento de 14º salário** aos servidores (evento 135.50, fls. 22).

<sup>5</sup> Vide TC-0387/026/14, TC-2479/026/15, TC-4341.989.16, TC-6819.989.16, TC-4576.989.18, TC-4917.989.19 e TC-3265.989.20.

<sup>6</sup> STF, ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, Julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011, PUBLIC 15-09-2011, EMENT VOL-02587-01, PP-00125.



Acerca da matéria, não obstante a defesa apresentada (evento 187.1, fls. 24), destaca-se que a pacífica jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem declarado a inconstitucionalidade de benefícios semelhantes. Aliás, oportuno lembrar que o Ministério Público de Contas, por intermédio do ofício nº 030/2020 – GPGC, já noticiou, aos 06.05.2020, o Procurador-Geral de Justiça para fins de propositura de ADI de normas do Município de Amparo que tenham instituído tal gratificação.

Enseja também reprovação da gestão em comento o **precário abastecimento de água e tratamento de esgoto** no Município de Amparo, especialmente porque, já há alguns exercícios, os resultados desses serviços são insatisfatórios. Aliás, o lançamento de esgoto *in natura* direto nos mananciais da região impôs revés aos cofres da Prefeitura, haja vista a multa de R\$ 53.060,00 imposta pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB (TC-2366.989.18-4, evento 16.19). Nessa senda, destacam-se os seguintes apontamentos da Fiscalização (evento 135.50, fls. 55/57):

- Mais de 16 mil pessoas do município de Amparo não têm acesso à água tratada;
- Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2019 informam que 45,57% da água tratada é perdida durante sua distribuição;
- Apenas 74,76% da população é atendida com coleta de esgoto; e
- Apenas 56% do esgoto captado pelo município é devidamente tratado, sendo o restante descartado nos mananciais da região.

Trata-se de assunto caro a esse Tribunal de Contas, como fica evidente diante da publicação do Manual – Marco Legal do Saneamento Básico 2021<sup>7</sup>:

“Além da saúde pública, a questão ambiental também está diretamente relacionada com o saneamento básico. A poluição das águas superficiais e subterrâneas ainda é um dano ambiental recorrente no Brasil devido à disposição *in natura* a céu aberto (lixão) de resíduos sólidos e rejeitos e ao lançamento de esgotos sanitários não tratados nos cursos d’água.

Tanto a preservação da saúde pública quanto a proteção ambiental foram alçadas ao patamar de princípio fundamental na prestação dos serviços públicos de saneamento básico. É o que se depreende do disposto nos incisos III, IV e VI do art. 2º da Lei nº 11.445/074, com a nova redação dada pela Lei nº 14.026/20. A preocupação do legislador com esses dois temas (saúde e meio ambiente) também se evidencia ao constatar que eles são mencionados mais de 40 vezes ao longo de todo o texto legal (Lei nº 11.445/07)”.

Vele mencionar que, consoante demonstra a pontuação obtida no Programa VerdeAzul (PMVA)<sup>8</sup> do Estado de São Paulo, em 2021, o Município de Amparo **regrediu na**

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-marco-legal-saneamento-basico-2021>

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/pontuacoes/>



**prestação do serviço de tratamento de esgoto em relação ao exercício anterior, apresentando a pior colocação desde 2011:**

Resultados	2021	2020	2019	2018-2	2018-1	2017-3	2017-2	2017-1	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Nota Final	10.38	25.35	8.38	10.97	10.83	54.66	44.51	31.45	87.69	86.98	88.09	69.84	70.48	52.58
Colocação	410	247	463	336	0	144	134	123	33	46	47	113	187	292
Evolução	-59.1%	202.5%	-23.6%	1.3%	-80.2%	22.8%	41.5%	-64.1%	0.8%	-1.3%	26.1%	-0.9%	34.0%	

Corroborar a fragilidade da gestão as deficiências no **Controle Interno**, principalmente por Amparo ser um município de 73.145 habitantes com um orçamento de quase R\$ 347 milhões (evento 135.50, fls. 03/05). Um controle interno efetivo, funcional e forte é fundamental para o bom funcionamento da máquina pública, melhoramento de processos, verificação de áreas diversas e controle do desperdício de verbas públicas.

Aliás, o próprio controle interno apontou que *embora tenha sido implementado no Município o setor da Controladoria Geral desde 2018 não houve até o presente momento a implementação de um Sistema de Controle Interno - fator capaz de garantir análises mais eficientes e eficazes da Gestão Municipal – o que dificulta em muito as ações e fiscalizações internas* (evento 79.4, fl. 15).

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

1. **IEG-M** – baixa efetividade dos gastos públicos, evidenciada pela nota geral C+ do IEG-M;
2. **Item A.1.1** – ineficiente controle interno;
3. **Item B.1.1** – excessiva modificação da peça orçamentária, corresponde a 33,15% da despesa fixada, o que atenta contra o princípio básico da responsabilidade fiscal;
4. **Item B.1.1** – utilização de fonte de recurso inexistente para abertura de crédito adicional, em afronta ao art. 43, §1º, inc. II, da Lei 4.320/1964;
5. **Item C.1.3** – demanda reprimida na educação infantil (creche), em desacordo aos arts. 6º, 205, 208, inc. IV, e §§1º e 2º, da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA);
6. **Item B.1.10.2** – pagamento de 14º salário aos servidores municipais;
7. **Item B.1.10.2** – realização de trabalho extraordinário de forma habitual, excessiva e acima do permitido na



legislação pertinente;

8. **Itens D.2, D.2.1, D.2.1.1, D.2.1.2 e D.2.1.3** – baixa efetividade dos gastos públicos na saúde, evidenciada pela queda de desempenho do indicador temático, 16% da população municipal aguardando por atendimento em especialidades médicas, falta de medicamentos e inadequada infraestrutura das unidades de saúde da rede municipal;
9. **Item E.1.1** – precário abastecimento de água e tratamento de esgoto no município.

Ademais, o responsável deve adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimorar a gestão nos seguintes pontos:

1. **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
2. **Itens B.1.4 e B.1.5.1** – garanta o efetivo registro contábil dos passivos judiciais;
3. **Item B.1.9.1** – aproprie os gastos laborais dos consórcios nas despesas com pessoal do município, conforme exige o art. 8º, § 4º, da Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005);
4. **Item B.3.3** – corrija as falhas apuradas quando da inspeção ordenada sobre a ouvidoria municipal;
5. **Item B.3.4** – adote as providências necessárias para a finalização das obras paralisadas/atrasadas;
6. **Item B.3.6** – observe as disposições contidas na Lei de Licitações;
7. **Item B.3.7** – realize o levantamento dos bens patrimoniais, nos termos do art. 96, da Lei 4.320/1994;
8. **Itens C.1.3.1, C.1.3.2, D.2.1.1, D.2.1.2 e D.2.1.3** – sane as irregularidades constatadas quando da realização da inspeção nas unidades de ensino e de saúde;
9. **Itens G.1.1 e G.1.1.1** – dê atendimento às normas de transparência vigentes;
10. **Item G.2** – alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
11. **Item H.3** – cumpra as instruções e recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas e encaminhe tempestivamente os documentos ao Sistema AUDESP.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º<sup>9</sup>, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993<sup>10</sup>, sejam incluídas pela SDG no

<sup>9</sup> LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

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

<sup>10</sup> LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

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



cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>11</sup>, para fins de monitoramento.

É preciso, ademais, alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993<sup>12</sup>.

A respeito aplicação da educação de 24,43%, em descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal, nada obstante ao afastamento da responsabilização dos gestores municipais, deve ser complementada a aplicação do ensino, até 2023, com a diferença a menor apurada entre o mínimo devido e o valor aplicado, em conformidade ao parágrafo único do art. 119 do ADCT.

Tendo em vista a falta de AVCB em prédios públicos municipais, especialmente em estabelecimentos de ensino (evento 132.50, item. C.2, fls. 41) e saúde (evento 132.50, item. D.2, fls. 50), em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015<sup>13</sup> e ao Decreto Estadual 63.911/2018<sup>14</sup>, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

Requer-se, ademais, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao déficit de 51 vagas em creches (evento 132.50, fls. 34), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal<sup>15</sup>.

Por fim, pugna-se pela expedição de ofício ao Ministério Público da Comarca, noticiando-se que 11.787 usuários dos serviços médicos municipais estiveram aguardando por atendimento em diversas especialidades médicas, além da falta de medicamentos na rede

<sup>11</sup> RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

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

<sup>12</sup> LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

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

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

<sup>13</sup> Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

<sup>14</sup> Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

<sup>15</sup> CF, art. 208, §2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.



municipal de saúde, nos termos do assinalado no item D.2.1 do relato fiscalizatório (evento 132.50. fls. 50/51).

São Paulo, 29 de junho de 2023.

**JOÃO PAULO GIORDANO FONTES**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/21

