



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Comissão Permanente de Finanças e Orçamento

TC nº 3894.989.22-7
Contas Municipais - 2022
Parecer nº 03/CFO/2025

Trata-se de análise do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo às Contas do Poder Executivo Municipal, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do ex-Prefeito Aduino Batista de Oliveira.

Em seu extenso relatório a auditoria do TCE-SP apontou uma série de irregularidades que podem ser apontadas em síntese como:

- 1) Falhas de Planejamento e Orçamento: falta de setor para planejamento e de treinamento dos servidores públicos municipais; ausência de diagnóstico quantitativo dos problemas; ausência de mensuração de índices socioeconômicos; falta de análise estatística dos problemas; audiências públicas sem material de apoio e sem relatórios das audiências; descon siderações de planos estaduais e nacionais; falta de análise de alternativas à decisão; inadequação na identificação e alocação de recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos; metas e indicadores muito mal elaborados nas peças orçamentárias (PPA e LDO); ausência de monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais; muitas ações previstas no orçamento que sequer foram realizadas; falhas graves na LDO (por exemplo: Anexo de Riscos Fiscais deficiente); alterações orçamentárias no montante de 80,06% do orçamento inicial; despesas realizadas sem descrição adequada do empenho; abertura de créditos adicionais sem a necessária exposição justificativa.
- 2) Ausência de Conselho de Usuários do serviço público e de Carta de Serviço ao Usuário, em desrespeito a disposições da Lei 13.460/2017.
- 3) Fiscal: falta de segregação de funções entre lançamento, arrecadação, fiscalização e contabilidade dos tributos.
- 4) Educação: falta de 50 vagas em creche e 18 no ensino infantil; falta de estudo de demanda; creches sem salas de aleitamento materno e sem local adequado para armazenamento de leite materno; mais de 10% do quadro de professores como temporários; falta de atendimento pedagógico especializado e falhas na estrutura para atendimento a crianças deficientes; falta de oferecimento de vagas em regime integral; falta de laboratórios de informática; inexistência de política de enfrentamento ao *bullying*; não atingimento das metas do IDEB; falta de nutricionistas; falta de ar condicionado em todas as salas; ônibus escolares em má condição; falta de AVCB nas escolas; merenda não correspondia com o cardápio (falta de carne); ausência de fiscalização do Conselho de Alimentação Escolar; crianças sem uniforme nas escolas.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

- 5) Saúde: não atendimento das metas anuais do SISPACTO, não acompanhamento das condicionantes da saúde do Programa Bolsa Família; Programação Anual da Saúde realizada apenas após a LDO; fragilidades no planejamento e execução da Programação Anual da Saúde; ausência de recursos orçamentários para o Conselho Municipal de Saúde; ausência de plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da saúde; todas as unidades de saúde necessitavam de reparos (trincas, pisos, pintura, etc.); falta de medicamentos superior a um mês em alguns itens; nem todos os profissionais da saúde tinham ponto eletrônico; falta de complexo regulador municipal; falta de ouvidoria da saúde; não há componente municipal do sistema nacional de auditoria; impossibilidade de agendamentos de consultas médicas de forma não presencial; ausência de serviço de telemedicina.
- 6) Ambiental: falta de cronograma de substituição e manutenção de frota resultando em poluição com veículos e tratores velhos; poda/manutenção de árvores feitas apenas após solicitação; falta de ações e contingenciamento para o período de estiagem; falta de controle de uso de recursos naturais (água, energia elétrica) nos órgãos municipais; falta de monitoramento e avaliação do serviço básico; nem todas as regiões do Município tem coleta seletiva; resíduos aterrados sem processamento prévio; aterro sanitário estava em colapso; havia pontos irregulares de descarte de lixo; falta de monitoramento e avaliação do Plano Integrado de Manutenção de Resíduos Sólidos; falta de universalização do abastecimento de água potável; locais com risco de inundação; falta da pesagem na coleta de lixo.
- 7) Infraestrutura: Falta de Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil; falta de fiscalização de áreas de risco (ausência de controle de novas ocupações); não há sistema de alerta de desastres; sem ações para incentivo de transporte não motorizado; calçamento de vias sem acessibilidade; ausência de fiscalização de taxi; ausência de cadastro de fornecedores para coleta e distribuição de ajuda humanitária; não há estudo de avaliação de segurança de todas as escolas e centros de saúde.
- 8) Tecnologia: não há área ou departamento próprio de TI; não há Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI); não há política de segurança da informação formalmente instituída; ausência de regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei sobre Eficiência Pública (Governo Digital); ausência de softwares de gestão de negócios (BI), controle de frotas, saúde, ensino e saneamento; módulos de precatórios, certidões e alvarás e cemitério não integrados ao sistema de contabilidade; site da Prefeitura não permite download de arquivos em formatos editáveis; falhas na regulamentação e implementação da LGPD (ausência de encarregados de tratamento de dados pessoais – DPO).
- 9) Controle Interno: cargo em função gratificada sem autonomia, subordinado diretamente ao Gabinete; alegou que servidora que ocupava a função não havia sido nomeada nem que recebia a gratificação da função gratificada; fez relatórios, mas não solicitou medidas saneadoras.
- 10) Gestão Fiscal: Município não aderiu ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Lei Complementar nº 178/21); déficit amparado em superávit do exercício anterior; aumento do passivo no exercício; divergência com dados informados a AUDESP; auditoria considerou que a contabilidade da Prefeitura não atende aos princípios da transparência e da evidência contábil; pagamento ilegal de verbas de “serviços extraordinários” a dois servidores públicos – Prefeitura demorou 13 meses para abrir sindicância e só após ser questionada novamente pela fiscalização. Cumprimento de gastos mínimos com saúde e educação, aplicação integral do FUNDEB, repasses regulares à Câmara Municipal, cumprimento das obrigações patronais e previdenciárias.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joazeiro

- 11) Contratação de pessoal por tempo determinado: contratações recorrentes de servidores temporários para os mesmos cargos; descumprimento de apontamentos do exercício de 2019; contratação de “condutor socorrista” – cargo inexistente; alegou-se “necessidade excepcional” sem qualquer comprovação; contratações para cargos inexistentes de PEB III; falta de planejamento na contratação de professores efetivos; contratação ilegal de agentes operacionais sem concurso público; amplitude das funções inviabiliza seleção por análise curricular, gerando subjetividade e comprometendo a impessoalidade e a moralidade administrativa.
- 12) Cargos em comissão: diversos cargos em comissão com funções técnicas e operacionais, sem exigência de nível superior – violação ao Tema 1010 da Repercussão Geral do STF; Diretores de Escola, Vice-Diretores e Coordenadores Pedagógicos em cargos em comissão, o que é considerado inconstitucional pela jurisprudência; informação de pagamento em duplicidade dos subsídios dos secretários municipais em uma ficha financeira; cumulação do recebimento de gratificações personalíssimas com subsídio de secretários (inconstitucionalidade do Art. 3º, §§s 1º e 2º da Lei Municipal 1.991/20); alegação de que Secretário de Governo cumulou ilegalmente vencimentos do cargo efetivo com o subsídio de Secretário.
- 13) Patrimônio: Ausência de levantamento de bens do Município; não há inventário de bens; desconformidade no lançamento contábil de 23 milhões de reais (não depreciados).
- 14) Adiantamentos: demonstração genérica de deslocamentos; ausência de relatórios específicos; pagamento de despesas em data anterior ao empenho; ausência de balancetes; descumprimento de prazo de prestação de contas; parecer do controle interno com ressalvas às irregularidades, “diária” de 3 em 3 horas; uso fora dos parâmetros legais da Lei de Fomento a Atletas (Lei 2.017/20) e da Lei de Patrocínio Artístico (Lei 2.115/22).
- 15) Execução contratual: deficiências na Execução Contratual no Pregão Presencial nº 42/21 – Auto Mecânica 1001 LTDA.
- 16) Descumprimento de determinações do Tribunal nas contas de 2019 e 2020: ausência de planejamento; controle interno irregular; contratação reiterada de pessoal por tempo determinado, déficit de vagas em creches e ensino infantil; falta de AVCB nas escolas.

A Procuradoria do Município apresentou justificativas ao extenso relatório da fiscalização, apresentando contrarrazões para cada um dos pontos levantados pela fiscalização. Tais argumentos foram avaliados abaixo, no parecer, em cada tópico específico, para melhor organização deste relatório.

A defesa particular do ex-Prefeito argumentou em suma que as falhas observadas não passavam de “meras formalidades”, que a prefeitura “atendeu de maneira exemplar os principais vetores da Administração Pública”. A respeito do planejamento, argumentou que não há demanda para tal e que ter profissionais para realizar o planejamento “só aumentaria a demanda laboral”, complementando que a “estrutura existente atualmente tem sido capaz de prover todas as necessidades da Administração. No mais, passou a reproduzir, quase na integralidade, os mesmos argumentos das justificativas realizadas pela Procuradoria do Município. Alguns argumentos adicionais foram elaborados na parte ambiental: ausência de risco de estiagem pois o Município é bem servido de recursos hídricos, informou que seriam instalados “ecopontos” na zona rural e afirmou que a Prefeitura elaborará “ainda em 2024” Plano de Gerenciamento da Construção Civil; em relação ao resultado financeiro desfavorável ressaltou que “a



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Administração Pública não tem o dever de produzir e acumular resultados financeiros positivos estratosféricos” e que o dever é de manter o equilíbrio fiscal, o que alega ter ocorrido.

Os patronos do ex-Prefeito também apresentaram argumento de que não houve nenhuma irregularidade / ilegalidade em relação ao nível de escolaridade exigido dos cargos em comissão posto que “nas atribuições dos aludidos cargos não exigem funções/tarefas que prescindam prévio conhecimento e aprovação em instituição de nível superior” e que “não existe gravidade nas constatações” – dando a entender que na realidade se tratam de cargos burocráticos e operacionais que sequer poderiam ser preenchidos por cargos em comissão, o que seria ilegal e particularmente grave. Também apresentaram o argumento de que a divergência observada contabilmente no ativo patrimonial ocorreu pela necessidade de rescisão coma empresa PRESCON, o que resultou em uma confusão na transição dos sistemas de contabilidade.

A Assessoria Técnica do Tribunal, analisando os aspectos contábeis globais das contas do Poder Executivo de 2022 se manifestou pela regularidade das contas. Por sua vez a Assessoria Técnica Jurídica (ATJ) se manifestou pela regularidade com ressalvas.

O douto Ministério Público de Contas emitiu parecer pela REPROVAÇÃO DAS CONTAS. Para tanto agrupou os apontamentos em cinco grupos: gestão fiscal (déficit orçamentário e excesso de alterações orçamentárias); gastos obrigatórios (má qualidade dos gastos em saúde e educação e ausência de AVCB nas escolas); gestão de pessoal (comissionados em situação irregular e contratações ilegais de temporários); gestão de bens e serviços; promoção da governança (IEGM desfavorável e falta de fidedignidade dos dados informados).

O *parquet* destacou que o déficit orçamentário de 4,06% sobre as receitas realizadas demonstrou um precário planejamento orçamentário. Destacou o percentual altíssimo de alterações orçamentárias (80,06%) e que tal situação já havia sido objeto de ressalvas nas contas de 2020 e 2018. Destacou que pela OI-MPC 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”.

Na educação destacou que embora respeitados os pisos constitucionais e legais de investimento na educação os gastos se deram com baixa qualidade, destacando o indicador setorial “C” – a nota mais baixa possível no IEG-M. Destacou que as falhas são reincidentes com apontamentos dos anos de 2019 e 2020. Apontou para o fato de que em 2022 ainda havia déficit de 50 vagas em creche. Ressaltou que o Poder Executivo se defendeu com mera expectativa de correção das ocorrências, mas que medidas feitas no futuro não modificam a análise do exercício. Argumentou que a ausência de AVCB nos estabelecimentos de ensino revela desídia da Administração.

Concluiu da mesma forma em relação à falta de qualidade nos gastos em saúde, que se deram sem qualidade. Na visão do Ministério Público de Contas a “lista de apontamentos realizados pela fiscalização sinaliza ineficácia do Poder Executivo na gestão de políticas públicas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde”.

Na gestão de pessoal destacou a presença de servidores comissionados em funções burocráticas, técnicas e operacionais e a contratação reiterada de pessoas por tempo determinado, sem concurso público, em descumprimento de determinação realizada pelo TCE-SP nas contas do exercício de 2019.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Em relação às irregularidades nos ativos patrimoniais o MPC não concordou com as justificativas apresentadas pela defesa, pois em sua visão tais lançamentos já deveriam constar do balanço patrimonial como “bens em andamento” – reincidência de falha já verificada na apuração das contas de 2019.

Concluiu o Ministério Público de Contas que:

Além desse resultado global inepto, destacam-se os insuficientes resultados (C e C+) na maioria das dimensões abrangidas pelo índice: educação, saúde, meio ambiente, defesa civil e tecnologia. A situação é agravada pelo nítido descaso do gestor municipal que não atendeu às recomendações, acerca da necessidade de aprimorar a destinação dos investimentos públicos a fim de aperfeiçoar os serviços oferecidos aos cidadãos, emitidas por esta e. Corte por ocasião da análise das Contas anuais dos exercícios de 2017 (eTC-6419.989.16-5), de 2020 (eTC-2865.989.20-6) e de 2021 (eTC-6848.989.20-8), indicando que mesmo ciente dos problemas e gargalos da comuna, ao invés de atenuá-los, permitiu seu recrudescimento ou estagnação, na contramão do interesse público. Na visão do Parquet, a ausência de melhorias nas verificações realizadas no contexto do IEGM deve ser somada às causas determinantes para a reprovação dos demonstrativos em exame, não só pela natureza reincidente do apontamento, prevista e punida nos termos do art. 33, § 1º, da LCE nº 709/1993, mas sobretudo pelo que representa: desinteresse com a perspectiva qualitativa do investimento público.

No entanto, apesar da grande quantidade de falhas e irregularidades apontadas pela fiscalização e do parecer prévio desfavorável do Ministério Público de Contas, a Corte emitiu parecer prévio favorável, com ressalvas.

Dentre os fundamentos singelos para a opinião favorável o Conselheiro-relator destacou que: houve o atendimento aos mandamentos constitucionais e legais, referentes às despesas com Ensino, Precatórios, Encargos Sociais e Saúde, bem como a observância aos limites de Gastos com Pessoal, Transferência de Recursos ao Legislativo; que houve regularidade na aplicação dos recursos do FUNDEB; que o déficit orçamentário foi totalmente amparado no superávit financeiro do exercício anterior; que houve regularidade no pagamento de precatórios e de aquisições de pequeno valor; destacou a importância de a origem se atentar a fidedignidade das informações prestadas ao Tribunal; que “a Municipalidade deve tomar providências para readequar seu quadro de pessoal, com o devido estudo da quantidade necessária de servidores e de forma que a legislação contemple a realidade das funções desempenhadas pelos cargos”, destacou que no IEG-M o Município obteve nota aceitável no i-Fiscal, entretanto, nos demais indicadores as notas estão estagnadas nas faixas mais baixas e advertiu a Municipalidade para que adote providências imediatas que visem melhoria dos índices, bem como que a fiscalização confirmará as medidas anunciadas pela defesa. Os demais membros da E. Primeira Câmara acompanharam o voto do relator e emitiram parecer prévio favorável com ressalvas em sessão de 23 de julho de 2024, transitando em julgado no âmbito do Tribunal em 12/11/2024.

É o relatório.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Com a devida vênia aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, **as contas do Poder Executivo de 2022 não merecem juízo favorável**, tendo sido apontadas graves irregularidades e ilegalidades.

Planejamento praticamente inexistente

De início observamos um completo descaso do Poder Executivo com a função de planejamento. O planejamento é uma função essencial da Administração Pública Municipal, pois permite a adequada alocação de recursos, o equilíbrio das contas públicas e a execução eficiente das políticas governamentais. A Constituição Federal, em seu Art. 174, estabelece que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, demonstrando sua centralidade na condução da gestão pública. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de planejamento responsável, exigindo que a administração elabore e cumpra o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo a previsibilidade e a sustentabilidade fiscal.

No mesmo sentido, a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro, define princípios como a programação e a execução planejada do orçamento, exigindo que os gastos sejam compatíveis com as receitas previstas. A ausência de um planejamento adequado compromete a eficiência dos serviços públicos, gera incertezas na execução orçamentária e pode resultar em endividamento excessivo ou na descontinuidade de políticas essenciais, prejudicando diretamente a população.

Isto se observa nas metas absurdas que são repetidas, ano após ano, no PPA e na LDO, sem qualquer indicador mensurável, ou no grau elevadíssimo de remanejamento do orçamento anual (chegando a incríveis 80,06%). Oras, se o orçamento é remanejado nesta magnitude ao longo de sua execução, é como se sequer houvesse um orçamento a ser cumprido. As justificativas da defesa em relação às transferências voluntárias recebidas dos entes estadual e federal, embora relevantes, são insuficientes para justificar um grau tão elevado de alterações.

O Poder Executivo insiste em deixar de estruturar sua função de planejamento, alegando apenas que havia um projeto de Lei para criar um cargo em comissão para essa área que foi rejeitado pelo parlamento local. No entanto, o planejamento necessita de um corpo burocrático efetivo bem estruturado e de um esforço coordenado e descentralizado transversal aos diferentes órgãos da Administração.

É preciso que se quantifiquem os problemas com bons indicadores socioambientais, que sejam realizados diagnósticos, monitoramento constante, avaliação de resultados das políticas públicas. Chega a ser patéticos os argumentos de defesa de que “são feitas reuniões regulares com secretários e servidores” ou que o Município é pequeno demais e que o planejamento “só aumentaria a demanda laboral”. É uma confissão plena de que não apenas nunca se planejou nada e sequer houve a intenção de se planejar.

Tal falha de planejamento é reiterada e vem sendo objeto de apontamentos constantes há muitos anos tanto do TCE-SP como dessa Câmara Municipal. Como veremos, em diversos pontos, as falhas ocorrem e se agravam pela deficiência de planejamento.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Controle Interno Irregular e Inoperante

Outro ponto que consideramos de grande gravidade são as falhas reiteradas em se estruturar minimamente o sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

De início, em diligências ao diário oficial e ao portal da transparência, este relator verificou que havia nomeação da servidora ocupante da função gratificada de controladora interna e que esta estava recebendo a necessária gratificação. Desta forma, considero poucos plausíveis a alegação de desvio de função alegada pela auditoria.

No entanto, observe-se que já havia determinação nas contas de 2020 para que se instituisse a Controladoria Interna por meio de cargo em provimento efetivo. O STF possui jurisprudência sólida neste sentido, como é o caso da Orientação firmada pelo STF no RE 1.264.676/SC, pelo voto do Ministro Alexandre de Moraes, também em 2020.

A argumentação da defesa de que se trata de um ente pequeno e que, portanto, tal atribuição poderia ser cumprida por meio de função gratificada (de acordo com o Manual de Controle Interno de 2019 do TCE-SP), beira ao ofensivo. Estamos tratando em Joanópolis em um Município com uma estrutura aproximada de quinhentos servidores do Poder Executivo Municipal, que realiza mais de três mil contratações por ano. Há uma demanda gigantesca para a estruturação de uma controladoria interna atuante.

Imaginar que um servidor ocupante de um cargo em comissão (demissível *ad nutum* sem sequer necessidade de motivação pelo Prefeito Municipal) irá efetivamente fiscalizar atos do próprio governo municipal seria algo de uma infantilidade tremenda.

Além disso, observe-se que a Lei Municipal nº 1.771/2014 é absurdamente frágil ao sequer prever os poderes necessários ao controlador interno para o exercício de suas funções (como medidas cautelares administrativas de suspensão da execução de contratos, ou instauração de processos disciplinares contra servidores públicos) basicamente o controlador interno, pela Lei Municipal, se resume a “fazer relatórios”.

Observe-se que a Câmara Municipal tem inserido de forma reiterada na LDO a autorização específica para criação do cargo efetivo de controlador interno, o que foi prontamente ignorado pela gestão.

Além da grave irregularidade formal, há fortes indícios de que a completa ausência de controle interno minimamente bem estruturado foi um dos motivos determinantes que levaram a um cenário de corrupção generalizada no exercício de 2022, que está sendo objeto de análise da CEI Fio da Navalha (investigação de organização criminosa no âmbito das licitações municipais de 2021 a 2024).

Desta forma, o juízo de reprovação da inadequação do sistema de controle interno é gravíssimo, sendo esse, por si só, um argumento mais que suficiente para a rejeição das contas.

Setor Fiscal Deficiente

A auditoria realizou apontamento para a falta de segregação de funções entre lançamento, arrecadação, fiscalização e contabilidade dos tributos municipais. A defesa declarou que há sim a segregação de funções.

Com a devida vênia à auditoria, é preciso se destacar que o Município sequer possui a carreira em nível superior de “Fiscal de Tributos Municipais”, “Auditor Tributário Municipal” ou equivalente, em completo descumprimento ao Art. 37, XXII da Constituição Federal.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Destaque-se que os “fiscais tributários” atualmente existentes são integrantes da carreira única de “fiscal”, com exigência de nível médio e sem remuneração adequada.

A ausência desta carreira é um motivo para o Município deixar de arrecadar 100% do Imposto de Propriedade Territorial Rural, na forma do Art. 158, II da Constituição Federal. A arrecadação perdida pela inação do Município, apenas nesse caso, é superior ao gasto necessário para instituir a referida carreira.

Dado este contexto, a falha apontada deve ser interpretada com um maior juízo de gravidade e relevância.

Falhas na Educação

A fiscalização apontou para uma série de irregularidades nas políticas públicas educacionais. O duto Ministério Público de Contas considerou que, embora tenha sido atingido o mínimo constitucional de investimento em educação, que a qualidade do gasto foi muito deficiente. Ao ver deste relator, assiste razão ao *parquet*.

A ausência de 50 vagas em creche é um elemento gravíssimo, tendo em vista que já nas contas de 2019 o Município recebeu determinação do TCE-SP para eliminar a fila de espera.

No Tema 584 da Repercussão Geral o STF fixou a tese de que:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

É bem verdade que a jurisprudência do STF foi fixada apenas em 2022, no entanto, o simples fato de ser esse um descumprimento reiterado já eleva o juízo de reprovação das contas.

Tal fato novamente demonstra para a completa ausência de planejamento do Município. De fato, a defesa até mesmo afirmou nos autos que não haveria necessidade de se realizar estudo de demanda, pois há uma rotatividade muito grande de crianças e as vagas logo apareciam, que a fila andava rápido. Seria um raciocínio similar afirmar que não se precisam de novos leitos nos hospitais, pois os pacientes eventualmente morrem e tudo se resolve. Tal fato novamente remete à grave incapacidade de planejamento do Município.

A fiscalização realizada *in loco* encontrou ônibus escolares com pneus ruins e bancos rasgados, havia falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas escolas, merenda não correspondia ao cardápio (falta de carne), havia crianças sem uniforme nas escolas e o Conselho de Alimentação Escolar não estava exercendo suas funções fiscalizatórias.

A queda nas notas do IDEB foi parcialmente justificada pelas dificuldades enfrentadas durante o período pandêmico, conforme apontado pela defesa, mas se observa um conjunto muito amplo de impropriedades, como falta de ar condicionado em todas as salas, falta de nutricionistas, falta de política de enfrentamento ao *bullying*, escolas sem laboratórios de informática... etc.

A defesa destacou que houve contratações para ofertar cursos para professores das empresas Foccus e MPS Service – destaca-se que a segunda é a mesma empresa que havia sido contratada para realizar o levantamento de inventário dos bens patrimoniais do Município,



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

havendo notícia da ineficácia da contratação – causa estranhamento uma amplitude tão grande de atuação de uma mesma empresa, portanto tais contratações serão objeto de análise da CEI Fio da Navalha, atualmente em trâmite nesta Casa.

Ante o exposto o relator acompanha as conclusões do douto Ministério Público de Contas em relação às falhas ocorridas no âmbito da educação.

Falhas na Saúde

O mesmo é válido para as políticas públicas no ramo da Saúde. Houve uma série de apontamentos de deficiências e irregularidades, como por exemplo: o não atendimento de metas do SISPACTO, o não acompanhamento das condicionantes de saúde do Bolsa Família, falta de planejamento, necessidades de reparos em todos os prédios das unidades de saúde, desabastecimento de medicamentos, falta de controle eletrônico de ponto para todos os profissionais da saúde, falta de ouvidoria da saúde, ausência de possibilidade de agendamento de consultas médicas de forma não-presencial, falta de serviço de telemedicina.

No entanto as justificativas apresentadas pelo Executivo se limitam a informar boas intenções e esforços futuros, transferir culpa para a população e para o ente estadual, ou alegar dificuldades orçamentárias, materiais e de recursos humanos.

Ante o exposto, este relator acompanha a conclusão do douto Ministério Público de Contas de que embora o gasto com saúde tenha sido substancialmente acima dos mínimos legais, a qualidade do gasto é muito baixa, sinalizando “ineficácia do Poder Executivo na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde”.

Falhas na política ambiental e de infraestrutura

Observe-se que, desde 2019 a nota do Município no i-Amb e no i-Cidade se encontra estagnada no pior resultado possível: “C”. Demonstrando a gravidade das deficiências observadas nessas áreas.

No ambiental chamam atenção falhas como: falta de cronograma de manutenção e substituição da frota municipal, resultando em ineficiência e maior poluição; manutenção de árvores reativa, sem a realização de acompanhamento preventivo de ofício; não há planos para períodos de estiagem/seca; desperdício de recursos (água, energia elétrica...) em órgãos municipais, falta de acompanhamento e monitoramento dos serviços de saneamento prestados pela SABESP, deficiências na coleta e destinação do lixo, falta de políticas públicas para minimizar riscos de inundações.

A defesa afirmou que “haverá em 2024” ampliação da coleta seletiva, que desde janeiro de 2024 o Município realiza transbordo do lixo para aterro em Bragança Paulista, tendo desativado o aterro municipal que estava em colapso, que há placas, campanhas e fiscalização para evitar pontos de descarte irregular de lixo, que foram realizados desassoreamentos de córregos e rios para evitar alagamentos, e que demais apontamentos serão enfrentados pela Administração.

Já no âmbito da infraestrutura foi apontado pela auditoria, dentre outros; falta de Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil; falta de fiscalização de áreas de risco e de controle de novas ocupações nessas áreas; inexistência de sistema de alerta de desastres; falta de incentivo ao transporte não motorizado; calçamento sem acessibilidade; ausência da fiscalização de taxi; não há estudo de avaliação de segurança de todas as escolas e centros de saúde.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Na defesa se alegou que: quando da aprovação de loteamentos são observadas as áreas de risco; há fiscalização de loteamentos irregulares, com o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas com participação direta da Procuradoria do Município; a Defesa Civil foi estruturada no Município em 2021; que desde 2019 o Município possui Plano de Mobilidade Urbana; que os critérios de acessibilidade são observados em todas as obras, construções e reformas; que há ausência de recursos orçamentários para solucionar todos os problemas apontados.

Ainda que a Câmara Municipal tenha total ciência das dificuldades materiais, financeiras e de recursos humanos do Município, observa-se que a gestão falhou em enfrentar tais problemas, sempre adotando uma postura reativa e sem o planejamento adequado. Cite-se como o exemplo o Plano Municipal de Mobilidade, aprovado em 2019 – muitas das medidas ali previstas são de fácil execução, mas nada nunca saiu do papel. Aprovou-se um belo plano “para inglês ver”. Outras alegações, como a de que foram realizados desassoreamento de córregos e rios carecem de comprovação e não se coadunam com a realidade fática sentida pela população.

O Município gastou em 2022 quantias milionárias com festas, gastou valores absurdos com “kit robótica”, com compras superfaturadas de lixeiras e locações de caçambas mais caras que a aquisição de caçambas novas, com contratos fraudulentos de recauchutagem de pneus e de serviços mecânicos, comprou até uma “máquina de varrição” seminova por um valor elevado que trabalhou um única semana e foi colocada de lado, mas depois alega “falta de recursos” para realizar ações simples como poda preventiva de árvores, para desassorear rios e córregos, ou substituir máquinas e veículos obsoletos e poluidores da frota municipal.

Observe-se que a falta de atenção com a área ambiental e com a infraestrutura decorrem da ineficiência e da malversação dos recursos do Município. É uma vergonha que os problemas, ano após ano, sejam sempre os mesmos e que desde 2019 o Município esteja com a pior nota possível no IEG-M para os indicadores ambientais e de infraestrutura, com a gestão mostrando descaso em corrigir as deficiências apontadas ano após ano. Ante o exposto, tais falhas concorrem para o juízo de reprovação das contas.

Falhas de Tecnologia da Informação

Observe-se que Joanópolis repetiu em 2022 a nota “C” no i-Gov TI/IEG-M, a pior nota possível no indicador, que já havia sido obtida em 2019. Dentre as falhas indicadas pela auditoria foram observadas: a inexistência de área ou departamento de TI; inexistência de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI); inexistência de Política de Segurança da Informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório; ausência de regulamentação da Lei de Acesso à Informação e da Lei sobre Eficiência Pública (Governo Digital); Município não possui software de inteligência de negócios, gestão de frotas, de saúde, de ensino e de saneamento; os módulos de precatórios, certidões e alvarás e cemitérios não estavam integrados ao de contabilidade; site da Prefeitura não permite o download de relatórios em formatos editáveis; falhas na regulamentação e Implementação da LGPD, especialmente a ausência de encarregado de tratamento de dados pessoais (DPO).

Em suas justificativas o Executivo se limitou a informar que realiza a terceirização de todos os serviços de tecnologia de informação, motivo pelo qual não possui encarregado de tratamento de dados pessoais (DPO). Afirmou que esforços serão envidados para a correção das falhas apontadas.

É uma falha grave o Município não possuir sequer um profissional qualificado na área de tecnologia de informação dentre seus quadros burocráticos, dependendo unicamente de serviços terceirizados prestados por empresas. Em qualquer organização de médio porte atual



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

(considerando-se uma estrutura por volta de 500 pessoas) a área de tecnologia de informação e comunicação é vista como um elemento central para o sucesso da organização – um elemento estratégico tão importante como o setor financeiro, jurídico ou de marketing.

Para se ter uma compreensão do tamanho desta falha, recentemente três vereadores desta Câmara Municipal (Ofício n.º 26/2025) representaram criminalmente ao Ministério Público pelos crimes de “frustração de caráter competitivo de licitação” e “fraude em licitação ou contrato” (artigos 337-F e 337-L do Código Penal) o ex-Prefeito e um ex-Secretário Municipal pela compra fraudulenta de computadores com especificações técnicas absurdas que resultaram em direcionamento e sobrepreço de licitação milionária ocorrida em 2023. Se houvesse um setor de TI minimamente estruturado com servidores de carreira, dificilmente uma fraude tão evidente teria sido realizada.

Observe-se que até o presente tais falhas ainda persistem. Desta forma, o relator acompanha as conclusões do *parquet* de que o Município agiu com nítido descaso na estruturação de seus serviços de tecnologia da informação, não demonstrando concretamente nenhum esforço para estruturar esta função e corrigir deficiências já apontadas em exercícios anteriores.

Contratação Ilegal de servidores por tempo determinado

As contratações temporárias de servidores públicos, em clara violação à regra constitucional do concurso público é uma falha grave que já tinha sido objeto de determinação nas contas de 2019 e 2020, no entanto, tal prática foi mantida ainda em 2022, demonstrando o total descaso do gestor com as normas constitucionais que devem reger a Administração Pública.

Ainda que se conheça o argumento da defesa que era necessária a contratação de professores temporários para substituir os professores efetivos que eram nomeados para os cargos em comissão de diretor, vice-diretor e coordenadores pedagógicos, tal argumento não pode ser aceito pois tais cargos devem necessariamente ser providos por servidores concursados ocupantes de cargos efetivos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face dos cargos e função gratificada de "Diretor de Escola" prevista no anexo VI-A da Lei Complementar nº 309, de 14 de dezembro de 2018, do Município de Franca, que "dispõe sobre a criação e extinção de cargos em comissão e funções de confiança e altera a Lei Complementar nº 01, de 24 de julho de 1995. Suscitada preliminar de perda de objeto da ação pelo Prefeito de Franca a ensejar extinção do processo, sem resolução de mérito, por ter a lei impugnada sido revogada e promulgada lei superveniente – Lei Complementar nº 352/2021, dispondo que o Executivo Municipal promoverá estudos para readequação da função de "Diretor de Escola" e que o provimento será de livre nomeação para o prazo de 01 ano. Perda superveniente de objeto pela revogação da lei impugnada via ação direta de inconstitucionalidade. Inocorrência. Lei superveniente que dispõe sobre o mesmo tema – função gratificada para "Diretor de Escola" em função de confiança. **Função gratificada de "Diretor de Escola". Criação abusiva de funções de confiança relativas à área educacional cujo exercício demanda atividades técnicas, não caracterizando atribuições de direção, chefia e assessoramento que necessitem de relação de especial confiança com o agente político responsável pela nomeação, como já reconhecido pelo C. STF. Incidência do Tema 1010 – objeto de julgamento sob o regime de Repercussão Geral – do Supremo Tribunal Federal. Afrenta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e razoabilidade. Ofensa aos artigos 111 e 115, inc. V, da Constituição Estadual Precedentes deste Órgão Especial. Alteração legislativa. Revogação da lei objeto da ação direta de inconstitucionalidade que caracteriza burla. Precedentes deste Órgão Especial e do STF.**



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Inconstitucionalidade caracterizada. Ação procedente.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120721-49.2020.8.26.0000; Relator (a):
James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -
N/A; Data do Julgamento: 24/11/2021; Data de Registro: 17/12/2021)

Ou seja, foi a própria falha da Administração que deu motivo ao descumprimento posterior da lei. A ninguém é lícito alegar em seu benefício a sua própria torpeza - *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

Para o cargo de agente operacional, houve a contratação de temporários por simples análise curricular, para o desempenho de funções das mais diversas dentro da estrutura da Administração Pública, sem nenhuma justificativa além de uma alegada “necessidade excepcional”, sem comprovação do que ela seria.

A defesa se resumiu a afirmar que a Lei que instituiu os cargos efetivos se presume constitucional e que nunca havia sido questionada antes – um argumento totalmente sem nexo com a questão ora em discussão. O problema não era a amplitude das funções do cargo em si, mas sim como realizar o julgamento das contratações por análise curricular para um rol tão amplo de atribuições – o que necessariamente resultaria em subjetivismo e em lesão à impessoalidade.

Aqui temos um evidente caso de burla à regra constitucional do concurso público e, novamente, de total falta de planejamento. Se havia necessidade de se contratar “para ontem”, essa necessidade só existia porque o Poder Executivo não realizou minimamente o planejamento necessário. Deveria ter realizado concurso público e jamais realizado a contratação de servidores temporários por simples análise curricular.

É mais um exemplo de total descumprimento das normas mais elementares do direito administrativo pelo então Chefe do Poder Executivo.

Também destacamos a contratação para cargos não existentes de PEB III e de “condutor socorrista”. Alega a defesa que “a inadequação foi superada pela LC nº 43/2023 que renomeou os cargos de PEB III, no entanto, trata-se de vício insanável e que até mesmo configura crime de responsabilidade do Chefe do Executivo (art. 1º, XIII, do Decreto-Lei nº 201/67).

Ante o exposto, são gravíssimas as falhas na contratação ilegal de servidores por tempo determinado, motivo que, por si só seria mais que suficiente para a rejeição das contas do exercício de 2022.

Irregularidades nos cargos em comissão

É cômico se imaginar que já mais de três décadas da nova ordem constitucional ainda exista no Município de Joanópolis cargos em comissão providos por servidores que sequer possuem o ensino fundamental completo (como o caso do “conservador de estradas”)

Também é tormentoso o argumento da defesa do ex-Prefeito de que não houve nenhuma irregularidade ou ilegalidade em relação ao nível de escolaridade posto que as “atribuições dos aludidos cargos não exigem funções/tarefas que prescindam prévio conhecimento e aprovação em instituição de nível superior”. Oras, a defesa aponta que tais cargos seriam então de natureza burocrática, técnica ou operacional, confessando assim que esses cargos sequer poderiam ser ocupados por servidores comissionados.



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

Como já apontado acima, em total descumprimento da jurisprudência, Joanópolis ainda mantinha em 2022 (e até hoje mantém) servidores comissionados nas funções de diretor de escola, vice-diretor e coordenador pedagógico, em uma situação de flagrante inconstitucionalidade.

Outras irregularidades apontadas na gestão de pessoas

O apontamento a respeito da inconstitucionalidade do art. 3º, §1º e §2º da Lei Municipal nº 1991/2020 é condizente. Embora tenha a defesa se confundido e alegado suposta violação à LC nº 173/20, sem enfrentar realmente a matéria ora em debate, considero ser procedente que o texto da legislação municipal está em desconformidade com o texto constitucional.

No entanto, destaco que tal falha não foi observada sequer por esta Câmara Municipal quando da aprovação da Lei, e que os referidos Secretários que foram beneficiados receberam os valores de boa-fé e que esses não apresentam monta relevante. Desta forma, embora reconheça-se a falha e a necessidade de ajuste, tal elemento não deve ser levado em consideração para o juízo de rejeição das contas.

Particularmente no quesito da possível cumulação de subsídios do secretário de governo com a remuneração do cargo efetivo, esse relator não ficou convencido que houve tal pagamento irregular, posto que da análise dos pagamentos pelo portal da transparência fica claro de que o valor recebido pelo Secretário não chega nem perto do que seria caso houvesse ocorrido a citada cumulação ilegal. Desta forma, nesse ponto específico, aceita as justificativas apresentadas pela defesa;

Notas baixas dos indicadores

Como já exposto acima, o Município alcançou notas muito baixas no IEG-M, em especial obtendo a pior nota possível (C) nos índices de Educação, Cidade, Ambiental e Governança-TI, bem como obtendo a segunda pior nota possível (C+) no âmbito da Saúde.

As notas comprovam uma estagnação completa da gestão de 2022 em relação ao exercício de 2021 e uma piora significativa em relação ao governo anterior frente aos anos de 2019 e 2020.

Assim sendo, esse relator acompanha as conclusões do Ministério Público de Contas de que se observou o “nítido descaso do gestor municipal que não atendeu às recomendações, acerca da necessidade de aprimorar a destinação dos investimentos públicos a fim de aperfeiçoar os serviços oferecidos aos cidadãos, emitidas por esta e. Corte por ocasião da análise das Contas anuais dos exercícios de 2017 (eTC-6419.989.16-5), de 2020 (eTC-2865.989.20-6) e de 2021 (eTC-6848.989.20-8), indicando que mesmo ciente dos problemas e gargalos da comuna, ao invés de atenuá-los, permitiu seu recrudescimento ou estagnação, na contramão do interesse público”.

Ante o exposto, emito parecer pela REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO DE 2022, em função de:

- **Descumprimento reiterado das determinações e recomendações do TCE-SP** referentes às contas de 2019 e de 2020, com especial ênfase para a falta de vagas em creches e no ensino-infantil;



Câmara Municipal da Estância Turística de Joanópolis

- **Notas baixas e estagnadas no IEGM**, com uma diversidade ampla de falhas nos aspectos de saúde, educação, ambiental, infraestrutura e de TI, neste aspecto acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas;

- **Virtual inexistência de planejamento governamental**, resultando em peças orçamentárias sem a fixação de metas críveis e de indicadores socioeconômicos minimamente eficazes, bem como em alterações orçamentárias excessivas (chegando a 80,06% do orçamento inicial) e ausência de monitoramento e avaliação de políticas públicas;

- **Controle Interno deficiente, sem autonomia e independência**, exercido por ocupante de função gratificada subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito;

- **Contratação Ilegal de Servidores Temporários**, sem justificativa adequada, em violação à regra constitucional do concurso público;

- **Cargos em Comissão sem exigência de ensino superior** para as atribuições de direção e assessoramento ou de ensino médio para atribuições de chefia, **em funções burocráticas, técnicas e operacionais**;

Por fim, os demais apontamentos realizados pela fiscalização devem ser alçados à esfera das recomendações e avaliadas pelo Poder Executivo para os anos vindouros.

É o parecer.

Joanópolis, 28 de fevereiro de 2025.

Ezequias Corrêa de Mattos
Vereador-Relator

APROVADO	
Câmara Municipal de Joanópolis	
Votos Favoráveis:	03
Votos Contrários:	00
Abstenções:	—
Em, 11 de	103 de 25
	
Presidente da Comissão	

