Processo: TC 1.136/14-98

Interessado: Prefeitura do Município de São Paulo

Objeto: Contas do Exercício de 2013

Responsável: Prefeito Fernando Haddad

Relator: Conselheiro Corregedor Domingos Dissei

VOTO

Início meu voto, abordando alguns aspectos que julguei relevantes nas contas em exame.

O primeiro deles diz respeito à **situação financeira vivenciada pela Administração**, que, como vimos, não é confortável. Com efeito, conforme constou do meu relatório, em 2013 a capacidade própria de investimento do Município foi insuficiente para bancar os gastos com investimentos, redundando no déficit orçamentário de R\$ 673,5 milhões, que foi parcialmente coberto com recursos do superávit financeiro. As perspectivas para 2014 tampouco são animadoras, em razão da persistência de fatores vários que afetaram a gestão do exercício em análise, tais como as dificuldades para aumentar a carga tributária local (que encontra-se “sub judice”), bem assim os preços públicos (particularmente no que se refere à tarifa do transporte público, que encontra-se congelada, elevando os gastos com subsídio), a indefinição quanto à renegociação da dívida (cujo projeto encontra-se em tramitação no Senado Federal) e a ainda pendente modulação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à Emenda 62, sobre precatórios judiciais (decisão que implica grave risco fiscal, a depender do prazo de pagamento que vier a ser estabelecido).

Tais constatações sinalizam a necessidade de **o Município não descurar de suas receitas**, não apenas as de caráter próprio, mas **a proveniente de transferências tributárias, cujo repasse pode e deve ser fiscalizado pela Administração**. Nesse sentido, determinei que os órgãos técnicos do Tribunal procedessem a auditoria de caráter operacional no sentido de verificar o tratamento conferido pela Administração à apuração do índice de participação do Município na arrecadação do ICMS (por meio das chamadas DIPAM's), bem como estou requerendo que façam o mesmo com relação aos demais repasses decorrentes da partilha tributária.

Por outro lado, no que concerne à operacionalidade da gestão, o cenário de dificuldades financeiras, se não justifica, ao menos sugere que se contextualize o modesto desempenho da Administração, apurado pelos auditores do Tribunal em diversas funções governamentais. Com efeito, o baixo grau de realização de alguns programas de governo reflete indubitavelmente essas dificuldades, que se fazem sentir, por exemplo, em áreas como habitação (v.g. urbanização de favelas, recuperação de cortiços), urbanismo (ausência de um plano de melhoria e recuperação da malha viária, serviços de zeladoria da cidade, etc.) e proteção ambiental.

Tal fato não isenta, porém, os gestores da observância das normas legais e da necessidade de aprimoramento da gestão em termos operacionais, como é o caso da área da saúde, onde os problemas detectados não decorrem unicamente da falta de recursos, mas também da necessidade de melhoria no gerenciamento dos serviços prestados, com o fito, por exemplo, de acabar com as filas e a morosidade na realização de consultas, exames e internações – tudo isso demandando que se aprimore a fiscalização, em especial sobre as organizações sociais (O.S.'s), entidades a que são cometidas majoritariamente a prestação desses serviços.

Ressalto que o aprimoramento gerencial da gestão pública, no âmbito do Município de São Paulo, tem constituído motivo de preocupação desta Corte de Contas, podendo-se mencionar, a respeito, estudo elaborado pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Eurípedes Sales sobre “Indicadores Gerenciais”, apurados no triênio 2010/2012, em que se constatou que 70% das impropriedades/irregularidades detectadas pelo Tribunal nesse período referem-se à gestão de contratos e licitações, sendo os 30% restantes de natureza orçamentária, financeira ou administrativa, cenário esse que, creio, não deve ter-se alterado significativamente no exercício de 2013, a julgar pelas informações de caráter gerencial constantes do relatório dos auditores.

Exemplo disso é a infringência apontada pelos órgãos técnicos quanto ao não preenchimento do chamado “Livro de Ordem”, pelos responsáveis pela execução de obras públicas, contrariando a Resolução nº 1.024/2009 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, irregularidade essa constatada em diversas fiscalizações realizadas por este Tribunal no âmbito de SIURB (fls.304 e 346). Conforme já tive oportunidade de ressaltar neste Plenário, o Livro de Ordem constitui instrumento relevante no processo de execução da obra pública, eis que efetua o registro de todas as atividades relacionadas à obra ou serviço executado, retratando com exatidão todas as ocorrências, interferências e readequações, por vezes necessárias, que podem, inclusive, servir de justificativa para os **aditamentos** feitos ao contrato em execução. Seu correto preenchimento constitui importante fonte de dados sobre o andamento da obra, suas vicissitudes e eventuais alterações contratuais decorrentes, devendo, por essas razões, ser objeto de exigência nos procedimentos de fiscalização de obras levados a efeito por este Tribunal.

Em vista disso e considerando a infringência apontada pelos auditores, expedirei, ao final, recomendação pertinente.

Por outro lado, destaco como imperativo o estrito cumprimento da Lei Municipal nº 14.173/2006, que estabelece **indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo**, o que não é observado pela Administração. De fato, com a honrosa exceção dos serviços de limpeza pública (a cargo da AMLURB), os demais serviços públicos abrangidos pela lei mencionada – a saber, saúde pública, educação básica, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente e transportes públicos – não dispõem de indicadores de desempenho elaborados nos termos daquele diploma legal (alguns total, outros parcialmente), cuja elaboração e monitoramento é de responsabilidade dos órgãos afetos à sua prestação, fato que constituiu ressalva recorrente no relatório dos auditores, impedindo-os de aferir adequadamente o desempenho das funções de governo.

Por essas razões e **considerando constituírem tais indicadores informação gerencial de caráter relevante a ser considerada no planejamento da ação governamental**, proporei, ao final, a expedição de recomendação a respeito.

Com relação à educação, tenho três destaques a fazer. O primeiro deles, conforme já adiantara em meu relatório, diz respeito à recente edição da Lei Municipal nº 15.963, de 15 de janeiro de 2014, que ratificou a exclusão gradativa das despesas com inativos, para fins de cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma determinada por esta Corte nos autos do TC 2.292.08-09 (20% ao ano, a partir de 2014). Em contrapartida, esse mesmo diploma legal realocou as despesas assim excluídas no rol de gastos com educação inclusiva, permitindo seu cômputo na despesa total para atendimento do limite mínimo de aplicação estabelecido em 31% pela Lei Orgânica do Município.

Ressalto que esta última disposição contrariou recomendação em sentido oposto, expedida pelo Tribunal no processo mencionado, e que tinha como objetivo evitar-se o cumprimento formal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por meio da mera realocação de dotações, sem com isso lograr obter-se um aumento efetivo dos recursos aplicados em educação que seria possibilitado pela exclusão dos gastos com inativos.

De toda forma, **o assunto será examinado na execução do julgado que se processa nos autos do mencionado TC 2.292.08-09, conduzida pelo Nobre Conselheiro Maurício Faria, quando este Tribunal terá oportunidade de se posicionar sobre a questão.**

Outro ponto que quero realçar na área da educação refere-se à chamada Prova São Paulo, sistema de avaliação dos alunos da rede municipal de ensino

de São Paulo, instituído pela Lei Municipal nº 14.063/2005, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 14.650/2007 e 14.978/2009. Conforme relatado pelos auditores, desde o exercício de 2013 a Prefeitura deixou de aplicar a referida prova, medida criticada pelos órgãos técnicos, que sugeriram que se reconsiderasse tal decisão, tendo em vista tratar-se de um sistema de avaliação "consolidado" (fls. 149). Ocorre que, nos termos da legislação em vigor, a realização da Prova São Paulo é obrigatória a cada dois anos, ficando à discricionariedade da Administração apenas a decisão de aplicá-la anualmente e a definição dos componentes curriculares a serem avaliados (art. 3º, Lei Municipal nº 14.063/2005, com a redação dada pela Lei nº 14.978/2009)¹. Demais disso, a Lei Municipal nº 14.173/2009, que define indicadores de desempenho dos serviços públicos municipais, estabelece que o desempenho na Prova São Paulo constitui um dos indicadores de qualidade do ensino (art. 10, inciso X)².

Pelo exposto e considerando que a última Prova São Paulo foi aplicada em 2012, portanto há dois anos, em obediência à legislação em vigor, a Prefeitura deverá obrigatoriamente aplicar referida prova neste exercício de 2014, razão pela qual expedirei, ao final, a recomendação pertinente.

Ainda na área da educação, quero destacar a ocorrência de déficit no atendimento da pré-escola (para crianças de quatro e cinco anos), apurado em cerca 9,7 mil vagas em 2013, que, segundo os auditores do Tribunal, configurou descumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal nº 9.394/1996). Com efeito, alterações recentes na LDB, introduzidas pela Lei Federal nº 12.796/2013, enquadraram tal modalidade como integrante da educação básica obrigatória e gratuita, ao lado dos ensinos fundamental e médio (art. 4º, I, "a")³, donde a sua oferta passou a ser obrigatória pelo Poder Público.

Acerca dessa ressalva, a Administração ponderou que "a legislação prevê a universalização do atendimento às crianças na faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola) até o ano de 2016" (fls. 437), referindo-se a prazo consignado no Projeto de Lei 8035/2010, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, ainda pendente de aprovação.

De toda forma, existindo ou não prazo de atendimento formalmente estabelecido, o fato é que o acesso à educação básica obrigatória (que passou

¹ "Art. 3º A avaliação de aproveitamento dos alunos ocorrerá a cada 2 (dois) anos, podendo ser aplicada anualmente, ficando também a critério da Administração a definição dos componentes curriculares a serem avaliados, dando-se ampla divulgação dos resultados aos alunos, pais e educadores de cada unidade escolar."

² "Art. 10. A quantificação dos índices de ensino será calculada considerando:

X - desempenho apurado no Sistema de Avaliação de Aproveitamento Escolar dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, estabelecido na Lei nº 14.063, de 14 de outubro de 2005."

³ "Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

a incluir a pré-escola) constitui direito público subjetivo, podendo a Prefeitura ser acionada para supri-lo (art. 5º, "caput", da LDB, com a redação dada pela Lei nº 12.796/2013)⁴, razão pela qual cabe recomendar que a Administração adote as providências cabíveis, conforme proporei ao final.

Ressaltados alguns aspectos das contas que me pareceram mais relevantes, passo ao exame das recomendações sugeridas pelos órgãos técnicos, as quais decorrem, em última análise, de ressalvas feitas pelos auditores à gestão do exercício.

Em função do seu elevado número (64 ao todo, incluindo 3 "sugestões de melhoria"), restrinjo a motivação do meu voto àquelas que não serão acolhidas, enumerando, ao final, as recomendações que julguei pertinentes, para as quais adotei o entendimento dos órgãos técnicos como razão de decidir.

Isto posto, com relação às recomendações de caráter técnico-formal constantes dos itens 15.1 a 15.17 do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal (fls. 327/332), deixo de acolher as seguintes:

- 15.2.2, sobre previsão de despesas de capital, pelo fato de estar implicitamente contemplada na recomendação 15.1.1;

- 15.4.1, 15.5.3, 15.13.3 e 15.15.2, relacionadas à gestão financeira e patrimonial, por terem sido atendidas, consoante justificativas da origem, coligidas na manifestação da PFM, respectivamente às fls. 376, 379, 404 e 406.

No que tange às recomendações referentes a funções de governo, excludo as seguintes:

- 15.21-7, no sentido da compatibilização dos dados sobre aplicação de recursos em educação remetidos ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos - SIOPE, do Ministério da Educação, e os publicados pela Prefeitura no Diário Oficial da Cidade, recomendação essa incompatível com a sistemática em vigor no Município (e referendada por esta Corte), que permite a exclusão gradual das despesas com inativos, não admitida por aquele sistema;

- 15.21.8, para que se publiquem os demonstrativos da educação antes da entrega do balanço ao Tribunal, recomendação destituída de base legal e fática, eis que a publicação definitiva ocorreu em 5 de abril do corrente ano, com tempo mais do que suficiente para a auditoria do Tribunal proceder às suas verificações;

- 15.24.18, 15.24.19 e 15.24.20, sobre medidas a serem adotadas em relação a operadores do sistema municipal de transporte coletivo,

⁴ "Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para cumpri-lo."

recomendações caráter amplo e de difícil aferição prática, a par de se basearem em indicadores criticados pelos próprios auditores;

- 15.24.21, sobre acessibilidade da frota de veículos do sistema, uma vez que o prazo para adequação ainda não expirou (observe que, recentemente, este Tribunal determinou a realização de auditoria sobre o assunto);

- 15.24.22, 15.24.23 e 15.24.27, respectivamente sobre planejamento, transporte para pessoas com deficiência e falhas no sistema de semáforos, em razão de seu caráter genérico e de difícil aferição prática, ante a ausência de metas previamente estabelecidas;

- 15.24-25, sobre contingências cíveis relacionadas com a SPTrans, recomendação que deverá ser deduzida no exame das contas daquela empresa;

- 15.24.26, sobre melhoria do índice de operação de câmeras de controle de tráfego, uma vez que já constou como determinação relativa às contas da CET do exercício de 2008, tendo sido considerada atendida no julgamento ocorrido em 2013, conforme informação da PFM às fls. 474;

- 15.24.28, sobre aspectos contábeis do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito, recomendação suscitada em processo próprio (TC 583/14-10), de relatoria diversa, ainda em tramitação no Tribunal;

- 15.25.8, 15.25.9 e 15.25.10, respectivamente, as duas primeiras sobre o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA e a última sobre licenciamento ambiental no âmbito de SVMA, recomendações apontadas pelos auditores em processos específicos, a saber, TC's 1.057/14-13 e 2.552/13-87, de relatoria diversa, ainda em fase de instrução no Tribunal;

- 15.26.8 e 15.27.3, respectivamente sobre planejamento de despesas relacionadas com as funções urbanismo e habitação, em razão de seu caráter vago e genérico, de difícil apuração quanto a eventual cumprimento, além de endereçadas a órgãos desprovidos de plena autonomia orçamentária.

Analisadas as recomendações sugeridas pelos órgãos técnicos sobre as contas de 2013, passo ao exame do atendimento das recomendações expedidas pelo Tribunal relativamente a exercícios anteriores (2010, 2011 e 2012).

Conforme tive oportunidade de relatar, os auditores avaliaram que, das 168 (cento e sessenta e oito) recomendações expedidas ou reiteradas, 24 (vinte e quatro) foram atendidas e 4 (quatro) encontram-se prejudicadas, restando, a seu ver, 140 (cento e quarenta) não cumpridas.

Observe, porém, que **eventual reiteração dessas recomendações**, acrescidas das outras 64 (sessenta e quatro) sugeridas pelos auditores em relação ao exercício em exame, **levaria este Tribunal a expedir um total de 204 (duzentas e quatro) recomendações no bojo do parecer sobre as**

contas de 2013, número esse sem precedentes entre os praticados por órgãos de controle congêneres.

Tal constatação leva-nos a perquirir sobre as razões dessa discrepância, que, a meu ver, residem no modo como é avaliado o cumprimento das recomendações, bem assim no fato de o parecer prévio não constituir o meio mais adequado para proceder à execução do julgado relativo ao exercício anterior.

Com efeito, observo que o critério de avaliação adotado pelos auditores tem caráter dual, não admitindo meio termo, ou seja, ou a recomendação foi integralmente cumprida, ou não foi, o que faz com que sejam consideradas como não atendidas recomendações que demandam atendimento mais demorado, ou aquelas que estão sendo cumpridas ou foram parcialmente cumpridas pela Administração - que, ao final, acabam sendo sucessivamente reiteradas, inflando o número de recomendações expedidas pelo Tribunal.

Por essas razões, entendo não constituir a emissão do parecer prévio o veículo mais adequado para proceder à execução do julgado relativo ao exercício anterior, sem embargo de se continuar a informar, no relatório das contas, sobre as providências que vem sendo adotadas, ou não, pela Administração para atender às recomendações anteriormente expedidas por esta Corte de Contas.

Parece-me, portanto, conveniente que o exame da execução das recomendações se dê no mesmo processo em que as mesmas foram expedidas ou reiteradas, ou em autos apartados, na hipótese de ter sido realizada auditoria específica para verificação do seu cumprimento, o que ocorreu neste caso, por meio do TC 1.028/14-15, acompanhante, razão pela qual proporei, ao final, seu processamento em apartado. **Não se pretende aqui - é bom frisar - rediscutir o mérito das recomendações expedidas ou reiteradas pelo Tribunal, eis que essa etapa processual, que corresponderia ao processo de conhecimento, já encontra-se preclusa, mas sim verificar se elas foram ou não atendidas, o que processualmente equivaleria à fase de execução.**

Ressalto, por fim, a necessidade de que o acompanhamento e monitoramento do atendimento dessas recomendações, não obstante dirigidas aos diversos órgãos da Administração, sejam centralizados no âmbito do Executivo municipal pelo órgão responsável pelo controle interno. Referido órgão serviria como interface da Administração com o Tribunal, cumprindo, destarte, seu papel de apoio ao controle externo definido constitucionalmente (art. 74, inciso IV, Constituição Federal)⁵.

⁵ "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

Assinalo, a respeito, que recomendação nesse sentido foi expedida por esta Corte, quando da emissão do parecer sobre as contas de 2010, sendo direcionada ao Departamento de Auditoria Geral da Secretaria de Finanças, que foi extinto. Tendo em vista, porém, que as atribuições desse órgão foram absorvidas pela Controladoria Geral do Município (CGM), criada pela Lei Municipal nº 15.764/2013, parece-me relevante reformular referida recomendação, adaptando-a à nova estrutura organizacional do Município, o que será feito na parte dispositiva do voto.

Isto posto, considerando que, da instrução dos autos, restou demonstrado o atendimento dos requisitos essenciais ao acolhimento de contas, a saber:

- regularidade da execução orçamentária, traduzida pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a execução dos orçamentos públicos;

- gestão fiscal responsável, caracterizada pela observância dos limites e condições estabelecidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

- cumprimento dos limites mínimos constitucionais de aplicação dos recursos públicos nas áreas de educação e saúde,

voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Poder Executivo municipal relativas ao exercício financeiro de 2013, ressalvados os atos não apreciados ou pendentes de julgamento.

Pelas razões anteriormente expostas, formulo as seguintes recomendações:

I – à Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana e Obras (SIURB) que, na execução de obras públicas e serviços correlatos, efetue o devido registro de ocorrências no “Livro de Ordem”, consoante o disposto na Resolução nº 1.024/2009 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA;

II - à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) que coordene a elaboração e divulgação dos indicadores de desempenho relativos aos serviços públicos relacionados no art. 3º da Lei Municipal nº 14.173/2006, ficando os órgãos afetos à sua prestação, a saber, Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal dos Transportes (SMT), Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), responsáveis pela atualização e monitoramento dos dados;

III - à Secretaria Municipal de Educação (SME) que, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei Municipal nº 14.063/2005, com a redação dada pela Lei nº 14.978/2009, proceda à avaliação de desempenho dos alunos da rede

municipal de ensino, no exercício de 2014, nos moldes estabelecidos na legislação mencionada;

IV - à Secretaria Municipal de Educação (SME) que, em atenção ao disposto no art. 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), com a redação dada pela Lei nº 12.796/2013, adote as providências cabíveis no sentido de eliminar o déficit de atendimento escolar das crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade (pré-escola).

Em decorrência das ressalvas consignadas pelos órgãos técnicos do Tribunal, expeço as recomendações a seguir enumeradas, na forma como redigidas nos itens 15 e 16 do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls. 327/350), que incorporo neste voto, mantendo sua numeração para facilidade de remissão e cumprimento pelos órgãos destinatários:

- 15.1.1, 15.2.1, 15.5.2, 15.6.1, 15.6.2, 15.6.3, 15.6.4, 15.6.5, 15.7.1, 15.7.2, 15.7.3, 15.7.4, 15.7.5, 15.7.6, 15.9.1, 15.9.2, 15.10.1, 15.10.2, 15.11.1, 15.12.1, 15.13.1, 15.13.2, 15.16.1, 15.16.2, 15.17.2, 15.17.3, 15.17.4, 15.20.4, 15.21.9, 15.21.10, 15.21.11, 15.23.2, 15.24.16, 15.24.17, 15.24.24, 15.26.9, 15.26.10, 15.27.2, 15.27.4, 16.1.1, 16.2.1 e 16.2.2.

Determino, ainda, que o processo TC 1.028/14-15 deixe de acompanhar os autos, anexando-se-lhe, por cópia, a manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal sobre o cumprimento das recomendações dos exercícios de 2010, 2011 e 2012 (fls. 510/649), e prosseguindo-se a execução do julgado.

Recomendo, por fim, à Controladoria Geral do Município (CGM) que, na condição de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal e cumprindo o disposto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, monitore o atendimento das recomendações expedidas ou reiteradas por este Tribunal, prestando contas quando solicitado.

É o voto.

São Paulo, junho de 2014.

Conselheiro Corregedor **Domingos Dissei**

Relator