



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 20/03/2018

68 TC-004362/989/16

Prefeitura Municipal: Mongaguá.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Artur Parada Prócida.

Advogado(s): Eduardo Garcia Canteiro (OAB/SP nº164.149) e outros.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-20 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONGAGUÁ**.

1.2. A fiscalização foi precedida do acompanhamento anual pela Unidade Regional de Santos – UR/20, que na conclusão de seu relatório (*Evento 71.147*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Indicadores fixados na LDO que não permitem avaliação dos resultados das ações e programas propostos, dificultando ou impossibilitando o controle social da atividade administrativa, nisso desatendendo os princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da legalidade e eficiência elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.*
- ✓ *Descumprimento parcial da legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade, em desatendimento da Lei Federal nº 13.146/15.*

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ *O Controle Interno, apesar de instituído, ainda funciona de maneira precária, não atendendo às finalidades para as quais foi criado através da Lei Municipal nº 2.671, de 05/08/2014, restando desatendido, no nosso entendimento, os Comunicados SDG nº 19/2010 e 32/2012 e ao disposto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54 e 59 da Lei Federal nº 101/2000, 38 parágrafo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



único da Lei Complementar Estadual nº 709/93 e às Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC T 16.8 – Controle Interno, aprovada pela Resolução CFC nº 1.135/08.

A.3. ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2016 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL

VALORIZAÇÃO DO CORPO DOCENTE

- ✓ 89,19% dos professores não participaram de videoconferência.
- ✓ 67,12% dos professores não participaram de orientação técnica.
- ✓ 61,64% dos professores não participaram de curso à distância.
- ✓ 49,32% dos professores não participaram de curso presencial.
- ✓ 89,47% dos professores não participaram de pós-graduação lato sensu.
- ✓ 30,26% dos professores não participaram de mais cursos de formação continuada devido à Diretoria de Educação do Município não ter oferecido nenhum evento de formação continuada no período considerado; para 26,32% nenhum fator me impediu ou desmotivou; e 17,11% por falta de tempo decorrente de extensa jornada de trabalho.
- ✓ 7,89% dos professores concordam totalmente que sua escola possui diagnóstico das carências de capacitação de seus professores.
- ✓ 17,11% dos professores concordam totalmente que, no processo de definição da programação dos cursos de formação continuada, foram consideradas as demandas da sua escola.
- ✓ 14,47% dos professores concordam totalmente que as necessidades de formação da sua escola são atendidas pelo programa municipal de formação continuada de professores.
- ✓ 50,00% consideram que o Plano de Carreira os estimulam a permanecer na rede municipal de ensino e a se aperfeiçoarem profissionalmente.

DISPONIBILIDADE DE INSTALAÇÕES E RECURSOS PEDAGÓGICOS

- ✓ 40,00% das escolas pesquisadas possuem turma com número de matriculados superior a 24 alunos, excedendo, assim, a quantidade que o Conselho Nacional de Educação entende como limite para o Ciclo I do Ensino Fundamental, em vista de não ocasionar prejuízos à qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ 20,00% das escolas pesquisadas oferecem área disponível ao aluno inferior a 1 m² para o Ciclo I do Ensino Fundamental, abaixo, portanto, do limite mínimo que o Conselho Nacional de Educação entende como razoável, em termos de conforto ambiental para estudantes e professores, à luz da natureza das interações que estabelecem entre si durante o processo educativo.
- ✓ Nenhuma das escolas pesquisadas possui toda a quantidade de itens de instalação física recomendada pelo Conselho Nacional de Educação.
- ✓ Nenhuma das escolas pesquisadas possui mais do que 01 (um) item dentre os equipamentos para áudio, vídeo e foto recomendados pelo Conselho Nacional de Educação.
- ✓ Nenhuma das escolas pesquisadas possui toda a quantidade de itens de processamento de dados recomendada pelo Conselho Nacional de Educação.
- ✓ Nenhuma das escolas pesquisadas possui toda a quantidade de itens de coleções e materiais bibliográficos recomendados pelo Conselho Nacional de Educação.
- ✓ Banheiro dos meninos na Escola Municipal Ivone de Almeida Monteiro com infiltração e mofo.
- ✓ Quadra coberta da Escola Municipal Ivone de Almeida Monteiro depredada por vândalos, em desuso.

A.4. ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2016 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE

- ✓ As análises identificaram falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue, relativas à: execução das atividades rotineiras (insuficiente levantamento de indicadores entomológicos e visitas domiciliares); estrutura em desacordo com os parâmetros preconizados nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue no que concerne a Supervisor de área (SA), Agente de Saúde, Agente Comunitário de Saúde, Nebulizador Pesado e Nebulizador Portátil; ausência do equipamento de EPI Capacete de Aba Larga; e ausência de pesquisa entomológica por meio de armadilhas e levantamento de índice (IPO e IDO).

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

MERENDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não fiscaliza as condições da merenda escolar.
- ✓ Não há alvará do Corpo de Bombeiros - AVCB no prazo de validade.

TRANSPARÊNCIA

- ✓ Impossibilidade de acompanhamento posterior dos trâmites do pedido no e-SIC pelo cidadão.
- ✓ Os relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) presencial e eletrônico não contém o número e o prazo médio de atendimentos das solicitações.
- ✓ Não foi implantado do serviço de Ouvidoria.
- ✓ Não foi divulgação no site do Portal da Transparência da remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido.
- ✓ Ausência de informações, no site do Portal da Transparência, em tempo real, de dados sobre contrato e anexos na íntegra.
- ✓ Ausência de informações, no site do Portal da Transparência, de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente.
- ✓ Ausência de informações, no site do Portal da Transparência, acerca dos repasses ou transferências financeiras a entidades da sociedade civil decorrentes de parcerias, convênios, contratos de gestão, auxílios, subvenções ou contribuições, e repasses à Câmara Municipal.
- ✓ Ausência, no site do Portal da Transparência, das atas de audiências públicas divididas por temas (saúde, ensino, assistência social, etc.).

RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ Não foi constituído o Conselho de Resíduos Sólidos no Município.
- ✓ A coleta seletiva, em relação ao total do lixo coletado, representa menos de 25%.
- ✓ Ausência de Unidade de Triagem. A triagem é feita apenas na cooperativa para reciclagem.
- ✓ Ausência de Unidade de Compostagem.
- ✓ Não existe tratamento do tipo compostagem antes do aterramento. Em fase de estudo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Não existe tratamento do tipo reutilização antes do aterramento.
- ✓ Não existe área para depósito de resíduos inorgânicos diversos do aterro.

TRANSPORTE ESCOLAR

- ✓ Veículos da frota própria utilizados para o transporte escolar sem identificação de “ESCOLAR”, sem cintos de segurança em boas condições de uso e em número igual à lotação e com pneus sem condições aceitáveis de utilização.
- ✓ Parte dos condutores NÃO apresentou certidão negativa do registro de distribuição criminal.
- ✓ Os veículos locados de placa EJZ8270, EJZ8263, EJZ8186, EJZ8269 e EPU4934, utilizados para o Transporte Escolar, estão com multas de trânsito em aberto, segundo pesquisa realizada junto ao DETRAN SP no dia 03/05/2017.
- ✓ Condutores de transporte escolar do Município sem comprovante de aprovação em curso especializado, nos termos da normatização determinada pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária, de 2,11%, proveniente de superestimativa de receita, visto que a previsão superou, em 10,50%, a efetiva arrecadação.
- ✓ O déficit orçamentário do exercício em exame fez diminuir o superávit financeiro, de R\$ 22.928.481,69 para R\$ 18.892.493,61.
- ✓ Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação no valor de R\$ 6.794.951,12, entretanto, a Municipalidade registrou déficit de arrecadação de R\$ 20.439.475,62.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Insuficiência das baixas dos restos a pagar para redução integral no exercício em exame, mesmo tendo sido o Município alertado, nos termos do artigo 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em todos os bimestres de 2016.
- ✓ Elevado valor de não quitados restos a pagar processados provenientes de exercícios anteriores (empenhos emitidos entre 2011 e 2012), procedendo, nisso, o Município a quebra de ordem cronológica de pagamentos.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ *Permanece cancelada dívida com “Fornecedores Nacionais de Exercícios Anteriores”, no valor nominal de R\$ 3.126.334,72, relativo a Termos de Novação de Dívida, assinados em dezembro de 2012, correspondentes a empenhos já liquidados, que estava registrada no Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial do exercício de 2013 e foi irregularmente cancelada, no nosso entendimento, no exercício de 2014.*
- ✓ *Existência de obrigações assumidas nos exercícios de 2009 a 2012, mas não empenhadas e, portanto, não contabilizadas, cujo total pendente e ainda não contabilizado, em 31/12/2016, era de R\$ 1.628.053,62.*
- ✓ *Possíveis infrações à legislação orçamentária e contábil cometidas entre os exercícios de 2009 a 2012, ou seja, em mandato de Prefeito anterior, a saber: (1) omissão de lançamentos contábeis (obrigações cujo montante de R\$ 8.254.206,37, em 31/12/2012, não foi empenhado e, portanto, não contabilizado, durante os exercícios de 2009 a 2012), em desatendimento ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64; (2) formalização de Termos de Novação de dívidas para com fornecedores, no último mês de mandato, sem a respectiva autorização legal, descumprindo os termos do inciso II do artigo 48 c/c o § 8º do artigo 165 da Constituição Federal e do § 1º do artigo 32 da LRF; e (3) valor excessivo de restos a pagar processados e não processados, sem as respectivas disponibilidades financeiras para sua quitação, provenientes de empenhos realizados em 2011 e 2012, cujo valor, em 01/01/2013, era de R\$ 14.724.504,40, reduzindo a liquidez face aos compromissos de curto prazo e colocando em risco a solvência e o equilíbrio orçamentário, econômico e financeiro do Município nos mandatos seguintes, em desatenção aos princípios da moralidade e eficiência elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Diante da gravidade das novas informações fornecidas pela Origem, sugerimos o encaminhamento ao relator das contas do exercício de 2012, Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, TC-1754/026/12, com proposta de abertura de expediente para a apuração dos fatos e responsabilidades.*
- ✓ *O passivo da PRODESMO (Progresso e Desenvolvimento de Mongaguá) ainda não foi levantando e incorporado pela Prefeitura, como parte do processo de liquidação e extinção da empresa, em desatenção ao Decreto Municipal nº 6.087, de 19/08/2014, que estipulou prazo de 180 dias (prorrogáveis) para finalização do levantamento das dívidas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Não constituição dos ajustes para perdas de valores inscritos em Dívida Ativa, conforme descrito na 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos (item 03.05.01.06), aprovado pela Portaria STN nº 437/2012, evidenciando montante de dívida ativa e resultados econômico e patrimonial irrealistas.

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Remuneração do Conselho Tutelar, empenhada erroneamente no Grupo 33 (Outras Despesas Correntes), quando o correto, em função das alterações promovidas pela Lei Federal nº 12.696, de 25/07/2012, deveria ter sido contabilizado como Grupo 31 (Pessoal e Encargos Sociais).

B.3.1. ENSINO

- ✓ Glosas: Realização de despesas não amparadas pelo artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96, como aquisição de gêneros alimentícios, pagamento de tarifas de energia elétrica referente a exercícios anteriores e aquisição de medalhas e troféus.
- ✓ O Município não atingiu a meta de 4,8 prevista no IDEB 2015 anos finais do ensino fundamental, tendo obtido nota 4,5.
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência.
- ✓ Déficit de vagas nas creches municipais de 202 crianças.

B.3.2. SAÚDE

- ✓ Glosas: despesas no valor total de R\$ 423.878,67 com a aquisição de gêneros alimentícios para fornecimento habitual nas unidades hospitalares, sendo que tais gastos, conforme artigo 4º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 141/12, não constituem despesas com ações e serviços públicos de saúde.
- ✓ Das 13 Unidades de Saúde Municipais, 06 não possuem Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ou o Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB), em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11.
- ✓ Não adoção do controle de ponto eletrônico para os profissionais da saúde, em detrimento dos princípios enumerados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei da Transparência) e de recomendação específica do Ministério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Público Federal, para que se adote sistema de registro eletrônico de frequência dos servidores públicos vinculados ao Sistema de Saúde Pública.

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Os ativos de iluminação pública não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial.
- ✓ A receita obtida com a CIP (Contribuição para Custeio da Iluminação Pública) em 2016, no valor de R\$ 7.378.222,92, pode estar superdimensionada em relação às reais necessidades do Município, cujo montante dispendido no exercício, com os serviços de manutenção do sistema de iluminação pública, foi de R\$ 5.550.899,02.
- ✓ Ausência de plano ou estudos acerca das necessidades do Município quanto à Iluminação Pública, que visem otimizar o uso do saldo de recursos de R\$ 5.177.303,97 disponível em 31/12/2016.

B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- ✓ Valor de depósito para pagamento de precatórios insuficiente para a quitação do saldo devedor até o final de 2020, conforme decidido pelo STF.

B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Almoxarifado: o prédio utilizado para o acondicionamento dos medicamentos necessita de reforma urgente, pois o teto e as paredes das salas possuem mofo em praticamente toda a sua extensão e o corredor não possui ar condicionado para manter a temperatura adequada para o estoque de medicamentos, em desatendimento às boas práticas do setor dispostas na Resolução-RDC ANVISA Nº 44, de 17 de agosto de 2009.
- ✓ Bens Patrimoniais: placas de patrimônio ilegíveis; saldo da conta contábil do Balanço Patrimonial que evidencia os bens patrimoniais (bens imóveis) da Prefeitura Municipal de Mongaguá diferente do apresentado no inventário anual dos bens patrimoniais na mesma data, denotando a incompatibilidade entre os registros (falha recorrente); não possui a Prefeitura o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) dos imóveis que ocupa, em desacordo com o Decreto Estadual nº 56.819/11.

B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Entendemos que vem descumprindo o Município a Ordem Cronológica de Pagamentos, preconizada no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93, ao não priorizar a quitação de restos a pagar processados e não processados (provenientes de empenhos realizados em 2011 e 2012), cujos valores, em 01/01/2013, eram de R\$ 7.179.521,97 e R\$ 7.544.982,43, respectivamente.
- ✓ Entendemos que o cancelamento dos Termos de Novação de Dívida, no valor nominal de R\$ 3.126.334,72, atualmente excluídos da contabilidade municipal configura descumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos preconizada no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ Não há formalização de processos de inexigibilidade e dispensa de licitação para os gastos, respectivamente, com os serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto e serviços de energia elétrica, em descumprimento ao artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93.

C.2.4.2. COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO

- ✓ Os serviços de abastecimento e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto são realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, sem a formalização de processo de contratação.
- ✓ Transbordamento da rede coletora de esgoto, conforme atestam fotos e vídeo juntados aos autos, indicando possível comunicação com a rede de drenagem de águas pluviais, contaminando rios, canais e praias e que o sistema de coleta de esgoto estaria, possivelmente, acima do limite da sua capacidade de coleta e tratamento.
- ✓ Das 84 notificações seguidas de multas emitidas pela Prefeitura à SABESP, entre dezembro de 2015 a dezembro de 2016, nenhuma foi paga e nenhum reparo ou obra foram iniciados.
- ✓ Existência do Boletim de Ocorrência nº 1851/2016, elaborado por representante da Diretoria de Obras da Prefeitura Municipal de Mongaguá, denunciando despejo irregular de esgoto em saída de rede de água pluvial no rio Aguapeú que, por sua vez, deságua no mar, causando forte odor de matéria orgânica em deterioração e morte peixes, conforme relatório fotográfico e boletim de ocorrência juntados ao processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Diante do exposto, entendemos que o indicador de 100% de esgoto tratado, informado pela CETESB e pela SABESP, não reflete, possivelmente, a realidade, uma vez que parte dos resíduos sanitários estaria, conforme entendimento da Diretoria de Obras Particulares do Município e o vazamento presenciado por esta fiscalização, comunicando-se, irregularmente, com a rede de coleta de águas pluviais, em desatendimento aos princípios da transparência e da legalidade, moralidade e eficiência elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.
- ✓ Em função da gravidade do problema, que possui reflexos negativos em diversas áreas como saúde pública, turismo, mobilidade urbana, meio ambiente, etc., sugerimos, ainda, notificação à CETESB e à SABESP (e ao Ministério Público, se couber) para que providenciem adequação do sistema a fim de eliminar os recorrentes transbordamentos.

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ Ausência de informações, no site do Portal da Transparência, de dados sobre contrato e anexos na íntegra e de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente, em detrimento do artigo 8º, § 1º, da Lei Federal nº 12.527/11.
- ✓ Não há um campo específico para a divulgação dos repasses a entidades do 3º setor, constando essas informações apenas nos relatórios gerais de despesas.
- ✓ O Parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é visualizado através de link da Prefeitura que remete à página do TCESP.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Informados “DISPENSA DE LICITAÇÃO” e “OUTROS/NÃO APLICÁVEL” para despesas com serviço de água e esgoto, prejudicando assim a fiel análise da fiscalização, uma vez que, conforme o artigo 25 caput da Lei Federal nº 8.666/93, a situação enquadra-se como “INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO”.
- ✓ Devolução de duodécimos, no valor de R\$ 24.733,39, contabilizada pela Prefeitura no código contábil 4.5.1.1.2.02.00, enquanto o correto seria 4.5.1.2.2.01.99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Tudo isso em afronta aos *Princípios da Transparência* (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da *Evidenciação Contábil* (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Ausência de quaisquer requisitos para preenchimento dos cargos em comissão.
- ✓ Concessão de gratificações sem critérios objetivos que dependem exclusivamente de decisões discricionárias da Prefeitura Municipal, em evidente afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.
- ✓ Médicos plantonistas recebendo proventos mensais brutos, excluindo as ajudas de custo, superiores ao teto constitucional, em afronta ao previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.
- ✓ Contratação recorrente de médicos eventuais através de procedimento simplificado, em detrimento à regra geral de ingresso no serviço público, qual seja, o concurso de provas ou de provas e títulos (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).
- ✓ Existência de “arranjo de natureza informal”, organizado pelos médicos plantonistas, visando o cumprimento parcial da jornada de trabalho, atendendo somente metade (06 horas) das 12 horas previstas em lei, mesmo com tempo de espera de até 50 minutos nos prontos-socorros e recebendo remuneração correspondente à jornada integral, nisso desatendendo a Lei Municipal nº 2.672/14 e a Resolução CFM nº 1.246, de 08 de janeiro de 1988 (Código de Ética), complementada pela Lei Federal nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, cujo regulamento é o Decreto Federal nº 44.045, de 19 de julho de 1958.
- ✓ Não adoção do controle de ponto eletrônico para os profissionais da saúde, em detrimento dos princípios enumerados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei da Transparência) e de recomendação específica do Ministério Público Federal, para que se adote sistema de registro eletrônico de frequência dos servidores públicos vinculados ao Sistema de Saúde Pública. Quanto ao exposto, sugerimos comunicação aos Ministérios Públicos Estadual e Federal.
- ✓ Recebimento, por parte de médicos plantonistas eventuais e efetivos, de ajuda de custo, no valor de R\$ 290,00 por plantão de 12 horas, com a finalidade genérica de “compensar despesas de ordem pessoal, inclusive transporte”, com base no Decreto Municipa-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



pal nº 5.038, de 25 de maio de 2009, quantia esta correspondente a 40,85% do valor do plantão, que, em muitos casos, alcança valores elevados, como, por exemplo, o montante de R\$ 11.540,00 pago à Servidora Natalia Colombo Droguetti, em janeiro de 2016, em afronta, no nosso entendimento, ao princípio da razoabilidade, sublinhando que, tais créditos não se submetem, em tese, ao cômputo do teto da remuneração estabelecido no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal, por possuírem caráter indenizatório.

- ✓ Além disso, como os médicos não vêm cumprindo as jornadas de trabalho integrais de 12 horas, previstas na Lei Municipal nº 2672/14, e não há controle de horário satisfatório, entendemos, s.m.j., que a ajuda de custo é indevida, pois a indenização, segundo o decreto municipal retro, deve ser paga aos médicos plantonistas pela “efetiva presença e atendimento de suas funções durante o período contínuo de 24 (vinte e quatro) horas”, que “deverá sofrer rigorosa aferição por parte da administração municipal, ou proporcional em casos emergenciais de funcionamento de plantão em períodos de 12 (doze) horas.
- ✓ Honorários advocatícios pagos aos Procuradores Municipais não contabilizados como receitas extra-orçamentárias, fora do cômputo do teto remuneratório constitucional e sem retenção de imposto de renda na fonte, em oposição à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Descumprimento das recomendações de exercícios anteriores.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 77 e 80), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Eventos 94, 95, 100 e 101).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A unidade de Economia da Assessoria Técnica não vislumbrou questões de ordem econômico-financeira que pudessem comprometer a matéria. (Evento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



109.1).

A Assessoria Técnico-Jurídica opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Mongaguá relativas ao exercício 2016 (*Evento 109.2*), entendimento endossado pela Chefia (*Evento 109.3*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (*Evento 114*), propondo recomendações relativas aos itens A.1, A.2, A.3, A.4, A.5, B.1.1, B.1.6, B.3.1, B.3.2, B.4.1.2, B.6, B.8, C.2.4.2, D.1, D.2 e D.3.1.

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2014	B	C+	B+	B	B+	A	B	C+
2015	C+	B	B	B	B+	B+	C	C+
2016	A	B	B+	B+	B+	B+	C	B+

Os dados do quadro indicam que o município elevou sua nota geral do IEGM (de C+ para B+), apresentando melhoria em praticamente todos os índices, especialmente no i-Educ. No entanto, com relação ao i-Gov-TI, a nota mínima indica baixo nível de adequação e, portanto, necessidade de investimentos no setor de governança da tecnologia da informação.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **Prefeitura Municipal de Mongaguá**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de 2,11%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,62%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	86,75%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	28,05%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	48,27%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



instrução processual revela equilíbrio das contas.

O município registrou um déficit orçamentário de R\$4.102.621,97, correspondente a 2,11%, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

O resultado financeiro foi superavitário em R\$18.892.493,61. O município possui liquidez frente aos compromissos de curto prazo, vez que dispõe de R\$1,99 para cada R\$1,00 exigível.

Corroborar ainda para o juízo favorável das contas o índice de investimento, equivalente a 8,18% da Receita Corrente Líquida, valor acima da média dos municípios paulistas¹.

No que se refere ao resultado econômico positivo e aumento do saldo patrimonial, observo que possuem relação direta com o expressivo reconhecimento contábil dos valores relativos a multas, juros e atualizações monetárias referentes à dívida ativa, sem que houvesse compatível registro de provisão para perdas, que ora **determino**.

Ainda com relação à dívida ativa, em vista da queda acentuada no recebimento, é importante que o Executivo de Mongaguá melhore a eficiência na cobrança dos créditos, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP², para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

Atinente aos apontamentos relativos à dívida de longo prazo, em que pese se tratem de compromissos adquiridos por gestão anterior, não pode o gestor subsequente simplesmente deixar de pagar os credores que contrataram com a Prefeitura, tendo em vista que a administração é contínua e impessoal.

O não pagamento de valores devidos a particulares que efetivamente prestaram serviço ou entregaram produtos adquiridos pela Prefeitura, ações comprovadas pela liquidação da despesa, pode caracterizar enriquecimento ilícito do órgão público. Assim, **determino** que o Executivo Municipal regularize as pendências apontadas e registre adequadamente todo o passivo da Prefeitura em suas demonstrações contábeis.

Por fim, cumpre **recomendar** à Origem a permanente adoção de medidas vol-

¹ A média de investimento dos Municípios Paulistas no exercício de 2016 foi de 6,93% da RCL (Fonte: AUDESP)

² <http://www.tjsp.jus.br/download/geraisintranet/spi/cartilhaparaexecucoesfiscaismunicipais.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



tadas à garantia do equilíbrio fiscal 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 esforços objetivando reduzir o passivo de longo prazo, que sofreu aumento expressivo em 2016 (65,11%0.

2.5. ENSINO

De acordo com o apurado, o município aplicou 30,62% de suas receitas de impostos em Ensino, valor bem acima do mínimo exigido pela Constituição. Também foram atendidos os demais índices legais e o IEGM apontou uma expressiva melhora no indicador *i-Educ*, que passou de “C+” em 2015 para “A” em 2016.

Em que pese esses aspectos positivos, os estudantes dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta do IDEB, o que demonstra que o cumprimento dos mínimos legais e constitucionais não é o bastante para garantir a qualidade dos investimentos. O foco das despesas realizadas em educação deve ser, sempre, o efetivo aprendizado dos alunos.

Além disso, tanto a Fiscalização operacional quanto a ordenada (merenda e transporte escolar) revelaram falhas que merecem atenção da Administração Municipal, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação, medida que fica desde já **determinada** à Origem.

Nesse aspecto é relevante ressaltar os problemas de segurança verificados pela Fiscalização, quais sejam, falta de AVCB e utilização de veículos de transporte escolar sem cinto de segurança e/ou com pneus sem condições de utilização. Tais falhas são graves, pois colocam em risco a vida das crianças, motivo pelo qual **determino** a sua imediata correção.

Com relação ao déficit de vagas nas creches, relevo o apontamento tendo em vista a redução do déficit de 580 para 202 vagas entre 2013 e 2016, sem prejuízo de **recomendar** à Prefeitura que busque suprir rapidamente a carência de vagas restante.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo gestor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.6. SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A Fiscalização constatou, em suas inspeções, possível comunicação das redes de coleta de esgoto com a rede de drenagem de águas pluviais, bem como despejo irregular de esgoto em saída de rede de águas pluviais, contaminando rios canais e praias.

Apesar de serem de responsabilidade da SABESP, tais falhas trazem consequências econômicas para o Município, pois afeta áreas como Saúde e Turismo, entre outras. Como agravante, não há formalização de contrato ou convênio entre a empresa estadual e a Prefeitura, devendo o gestor municipal estar atento às questões ambientais e endereçá-las aos órgãos responsáveis, o que registro como **recomendação**.

Em sua defesa a Origem informa a publicação da Lei Complementar Municipal nº 35/2017, que autoriza o Poder Executivo a celebrar Convênio de Cooperação Técnica, Contrato e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado, gradual e progressivo dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *“in loco”*.

2.7. PESSOAL

Foram diversos os apontamentos da Fiscalização atinentes ao setor de pessoal.

Inicialmente afasto o apontamento relativo à nomeação de servidores para o cargo comissionado “Assistente Especial Administração”, pois não é possível concluir, com os arquivos anexos, que suas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento.

De outro lado, a ausência de requisitos de escolaridade para preenchimento dos cargos em comissão é falha persistente, objeto de recomendação desta Corte no exame das contas de 2015³. A Origem reitera o compromisso de adequar a legislação municipal aos ditames Constitucionais.

³ TC-2387/026/15 – Primeira Câmara de 24/10/17 – Relator Dr. Valdenir Antônio Polizelli



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A esse respeito cumpre salientar que os cargos comissionados, conforme delimitados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível superior compatível⁴.

Com relação às gratificações, a Origem apresentou a base legal para concessão daquelas correspondentes a 100% dos vencimentos do servidor disponível em tempo integral, bem como das gratificações devidas por dedicação exclusiva e semiexclusiva e outras com determinação judicial para pagamento.

Portanto creio ser possível, nesta oportunidade, relevar o apontamento. Contudo, fica o **alerta** à Origem de que a concessão de gratificação, assim como a fixação de remuneração, deve necessariamente observar o princípio da legalidade e respeitar critérios objetivos, evitando dessa maneira o beneficiamento de alguns em detrimento de outros.

Também não houve pagamento acima do teto aos procuradores do município de Mongaguá, de acordo com o quadro apresentado pela Fiscalização. Com efeito, o STF já decidiu⁵ que o teto dos procuradores municipais é o subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça, ou seja, 90,25% da remuneração dos ministros do STF.

A Prefeitura apresentou os comprovantes de recolhimento do imposto de renda sobre os valores pagos a título de honorários advocatícios. No entanto, conforme apontado pela Fiscalização, esses valores não compõem a folha de pagamento dos servidores, falha que deve ser corrigida pela Administração.

Os honorários de sucumbência pagos aos procuradores municipais possuem natureza salarial. Seu pagamento deve observar o teto constitucional e possuir base legal própria do ente⁶, sobre ele incidindo imposto de renda. Sob esse prisma é importante que seu valor esteja registrado na folha de pagamento do servidor, para auxiliar no cálculo do valor a ser recolhido e facilitar o controle, medida que fica aqui **determinada**.

⁴ Comunicado SDG nº 32/2015

⁵ Recurso Ordinário nº 663.696

⁶ Código do Processo Civil, art. 85, §19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No mesmo sentido, já é pacífico⁷ nesta Corte de Contas que as horas extras pagas de maneira contumaz devem ser consideradas para efeito de teto remuneratório, devendo observar a limitação imposta pela Carta Magna, pois perdem seu caráter extraordinário e adquirem característica remuneratória.

A Fiscalização trouxe aos autos elementos que demonstram que alguns médicos de Mongaguá receberam acima do teto por plantões realizados de maneira rotineira, sendo que alguns deles realizaram, em determinados meses, mais de 300 (trezentas) horas de jornada de trabalho, chegando a até 400 (quatrocentas) horas.

O caso mais extremo trazido aos autos é o do Dr. Juan Mori Albornoz, que em janeiro de 2016 recebeu por 418 (quatrocentas e dezoito) horas de trabalho, incluindo jornada regular e plantão. Essa carga horária equivale a mais de 13 horas diárias, considerando que o médico trabalhou de domingo a domingo, durante 31 (trinta e um dias).

Além de ser uma carga desarrazoada, pra não dizer inexecutável, agrava a situação a falta de confiabilidade dos registros, visto que não há ponto eletrônico de controle de frequência, contrariando recomendação do Ministério Público Federal, e um aparente “acordo informal” entre os médicos que, possibilitaria diminuição indevida da jornada de trabalho, porém com recebimento integral.

Verifico, ainda, em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, que alguns dos médicos citados pela Fiscalização possuem outros vínculos profissionais, de natureza pública ou privada, o que tornaria ainda mais improvável a consecução de tamanha carga laboral apenas no Município de Mongaguá.

Diante dos fatos, creio ser necessária a formação de **autos apartados** para analisar a efetiva realização dos serviços, compatibilidade de horários com outros órgãos públicos e eventual necessidade de ressarcimento ao erário. Adicionalmente, determino remessa imediata dos autos ao Ministério Público Estadual, ao CRM e ao CFM.

For fim, **recomendo** à Prefeitura de Mongaguá que passe a controlar a frequência dos servidores públicos municipais, inclusive dos médicos, com mais rigor, por meio de ponto eletrônico, preferencialmente biométrico.

2.8. DEMAIS APONTAMENTOS

⁷ TC-8998/989/15, TC-800056/544/11, TC-800131/149/11, TC800182/303/09, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Acolho as justificativas apresentadas pela Origem a respeito dos apontamentos contidos nos itens *A.5 – Fiscalização Ordenada – Transparência* e *D.1 – Cumprimento das Exigências Legais*, sem prejuízo de **recomendar** a implantação do serviço de ouvidoria, dada sua importância para o relacionamento dos munícipes com o ente público, em atenção aos princípios constitucionais da isonomia e proteção dos direitos da cidadania.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas*, *A.2 – Controle Interno*, *B.2.2 – Despesa de Pessoal*, *B.3.2 – Saúde*, *B.3.3.1 – Iluminação Pública*, *B.4.1.2 – Quitação de Precatórios Até 2020 (STF)*, *B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, *C.1.1 – Falhas de Instrução* e *D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp* podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.9. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONGAGUÁ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações** e **determinações**:

- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e envide esforços objetivando reduzir o passivo de longo prazo;
- Aprimore a cobrança da dívida ativa, visando o aumento da arrecadação;
- Contabilize provisão compatível para perda de dívida ativa (*determinação*), bem como aprimore os mecanismos de cobrança;
- Regularize as pendências relativas à dívida de longo prazo, contabilizando adequadamente o passivo da Prefeitura (*determinação*);
- Corrija as falhas apontadas nas fiscalizações operacional e ordenada no setor de Ensino, especialmente as que comprometem a segu-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



rança dos estudantes;

- Busque suprimir rapidamente a demanda por vagas nas creches municipais, bem como adote medidas corretivas objetivando melhorias no ensino fundamental público;
- Crie o serviço de ouvidoria, em atenção aos princípios constitucionais da isonomia e proteção dos direitos da cidadania;
- Promova as readequações necessárias e edite ato normativo regulamentando as atribuições dos cargos comissionados do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pelo art. 37, V, da Carta Magna (*determinação*);
- Atue ativamente nas questões relativas ao meio ambiente, em conjunto com a SABESP e demais entidades competentes, contribuindo para despoluição das praias, rios e canais que desembocam no mar;
- Inclua na folha de pagamento dos procuradores municipais o valor pago a título de honorários de sucumbência;
- Adote ponto eletrônico, preferencialmente biométrico, para controle de frequência dos servidores municipais, inclusive dos médicos;
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*, A.2 – *Controle Interno*, B.2.2 – *Despesa de Pessoal*, B.3.3.1 – *Iluminação Pública*, B.4.1.2 – *Quitação de Precatórios Até 2020 (STF)*, B.6 – *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*, D.2 – *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audeps*.

Determino formação de autos apartados para análise de pagamentos efetuados acima do teto a médicos plantonistas, bem como o cumprimento das jornadas de trabalho e compatibilidade de horários.

Oficie-se ao Ministério Público Estadual, CRM e CFM para que tomem ciência dos fatos narrados no item 2.7 – *Pessoal*, encaminhando-lhe cópias desse relatório e voto, bem como das fls. 81/83 do relatório de Fiscalização (*Evento 71.147*).

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-41