



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 05/07/2018

ITEM Nº 032

TC-003916/989/16

Prefeitura Municipal: Ilhabela.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Antonio Luiz Colucci.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Vinícius de Moraes Felix Dornelas (OAB/SP nº 331.641), Maylise Rodrigues Santos (OAB/SP nº 380.089), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	28,05% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	17,87% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Certificada a regularidade
Gastos com pessoal	25,53% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Matéria Apartada
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Inexistente
Resultado da execução orçamentária	Déficit 20,79% (R\$ 81.136.407,57)
Resultado financeiro	Positivo – cobrindo o resultado da execução orçamentária negativo
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Relevado

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	B+	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	A	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte médio

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes 31.508



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **ILHABELA** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de São José dos Campos – UR/7.

No relatório de fls. 01/100 (evento 91) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item 3.1 – ENSINO

- Despesas computadas no ensino não amparado pelo artigo 70 da LDB.

Item 3.1.1 - Demais Aspectos Relacionados à Educação

- O Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB.
- Há lista de espera por vagas na Rede Municipal de Ensino.

Item 3.2 – SAÚDE

- Foram encontradas despesas não elegíveis no cômputo da Saúde.

Item 5 - ENCARGOS SOCIAIS

- Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária durante parte do exercício.

Item 7 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Despesa referente à dotação específica ao atendimento prioritário à criança e ao adolescente foi executada abaixo do previsto na Lei Orçamentária Anual.
- Plano de Mobilidade Urbana não está aprovado.

Item 8 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- Página eletrônica da Prefeitura não traz informações acerca dos repasses públicos transferidos a entidades do terceiro setor.
- Site da Prefeitura carece de ferramentas de busca e filtros referentes as receitas e despesas.
- As receitas e despesas não são divulgadas em tempo real.

Item 10 - ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- Ausência de Termo de Transferência dos ativos de iluminação pública.
- Ativos de iluminação pública não foram devidamente discriminados para incorporação ao Patrimônio Público.

Item 11 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- Não celebração de contrato de concessão com SABESP na prestação de serviços de abastecimento e distribuição de água.

Item 12 - ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Desatendimento às recomendações expedidas no julgamento de Contas de exercícios anteriores.

Item 13 - DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES E/OU EXPEDIENTES

- Pagamento de honorários de sucumbência ao Secretário e Secretário Adjuntos de Assuntos Jurídicos.

Item 14.1 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Cancelamento de restos a pagar processados sem as devidas justificativas.

Item 14.2 – DESPESA DE PESSOAL

- Foram encontradas despesas de pessoal erroneamente classificadas e não computadas para fins de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Item 14.3 – PESSOAL

- Contratação de funcionários sem a realização de concurso público ou processo seletivo.

Item 14.5 - DÍVIDA ATIVA

- Aumento no saldo final ao término do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Baixo nível de recebimento em 2016.
- Altos valores cancelados em razão de prescrição e lançamentos equivocados.

Item 14.6 – OUTRAS DESPESAS

- Realização de despesa sem prévio empenho.
- Valor empenhado insuficiente para cobrir a despesa oriunda do Contrato.
- Indevida dispensa de Licitação com base no inciso IV do Artigo 24;
- Ausência de caracterização da situação calamitosa ou emergencial que ensejou a dispensa;
- Ausência de no mínimo 3 orçamentos para contratação.
- Preços contratados superfaturados.
- Concessão de patrocínios sem lei que a autorize e sem as devidas prestações de contas.

Item 14.7 – LICITAÇÃO

- Descumprimento de decisão desta Corte de Contas, no sentido de suspender procedimento licitatório;
- Contratação por dispensa de licitação da mesma empresa vencedora de licitação suspensa por este Tribunal, e por valores manifestadamente superiores.
- Fracionamento de procedimento licitatório.
- Falhas no planejamento de obras de pavimentação.
- Patrocínio de evento privado, no intuito de auferir vendas a empresas privadas.

Item 14.8 - INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO EM SHOW ARTÍSTICOS

- Cartas de exclusividade de empresário emitidas para data única.
- Aquisição de toda estrutura para o show através da inexigibilidade.

Item 14.9 - DESPESAS COM DESAPROPRIAÇÕES

- Falta de planejamento na realização de desapropriações.
- Desapropriações realizadas às vésperas do término do mandato do Prefeito.
- Ausência de adoção de medidas no sentido de remover famílias de área desapropriada para a destinação correta ao imóvel.

Item 14. 10 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Acréscimo no valor da obra a pedido do Prefeito, após o término do prazo contratual.
- Ausência de Termo Aditivo para aumento no valor da obra.
- Ausência de trabalhadores no local da obra.
- Termo aditivo contempla itens previsíveis no planejamento da obra.
- Reforma da escola não contempla os sanitários, os quais estão em condições precárias.

Item - 15.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- No primeiro semestre de 2016, os gastos empenhados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros.

Item 15.3 - VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- Prefeitura empenhou mais que um duodécimo no último mês de mandato do Chefe do Executivo.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,05% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das transferências, considerando a soma ao saldo diferido aplicado durante o primeiro trimestre do exercício seguinte; e, mais ainda, que foi destinado 78,00% do montante na valorização dos profissionais do Magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 17,87% do valor da receita e transferências de impostos.

Foi certificada a regularidade na transferência financeira à Câmara, dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

A Receita Corrente Líquida do período sofreu redução de 4,21%, em valor nominal de R\$ 17.614.340,75, em relação a realizada no exercício anterior.

	Dez/15	Abril/16	Ago/16	Dez/16
Receita Corrente Líquida - E	417.995.748,91	432.747.759,56	437.057.781,68	400.381.408,16

A fiscalização indicou quanto à execução orçamentária que ocorreu déficit de 20,79%, em montante de R\$ 81.136.407,57 – expurgadas as receitas e despesas do Fundo Previdenciário e consideradas as transferências financeiras para o Legislativo e demais entidades da Administração Indireta.

No entanto, a inspeção anotou que a Prefeitura encerrou o período com superávit financeiro, evidenciando recursos disponíveis ao pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Nesse sentido foi destacado o registro na conta “caixa e equivalentes de caixa” do Balanço Patrimonial em R\$ 141.068.220,77; conquanto as obrigações de curto prazo totalizassem R\$ 6.746.465,18.

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposições atingiram R\$ 667.783.624,03, correspondente a 32,67% da despesa fixada inicial.

O Município não possui dívida de longo prazo.

O quadro elaborado pela fiscalização indicou que houve aumento de 3,51% no estoque da dívida ativa, encontrando-se superior a R\$ 147,6 milhões; conquanto, o recebimento limitou-se a pouco mais de R\$ 6 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Movimentação da Dívida Ativa		2015	2016	AH%
Saldo inicial da Dívida Ativa		117.947.263,97	142.654.981,60	20,95%
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado		117.947.263,97	142.654.981,60	20,95%
Saldo inicial da Provisão para Perdas				
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado		-	-	
Total		117.947.263,97	142.654.981,60	20,95%
Total Ajustado		117.947.263,97	142.654.981,60	20,95%
Recebimentos		10.053.066,01	6.041.833,91	-39,90%
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Recebimentos Ajustados		10.053.066,01	6.041.833,91	-39,90%
Cancelamentos			24.638.495,49	
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Cancelamentos Ajustados		-	24.638.495,49	
Valores não Recebidos		107.894.197,96	111.974.652,20	3,78%
Valores não Recebidos Ajustados		107.894.197,96	111.974.652,20	3,78%
Inscrição		34.760.783,64	35.686.742,36	2,66%
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Inscrições Ajustadas		34.760.783,64	35.686.742,36	2,66%
Juros e Atualizações da Dívida				
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Juros e Atualizações da Dívida Ajustada		-	-	
Saldo Final da Provisão para Perdas				
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado		-	-	
Saldo Final da Dívida Ativa		142.654.981,60	147.661.394,56	3,51%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado		142.654.981,60	147.661.394,56	3,51%

A despesa com pessoal atingiu 25,53% da RCL no período, portanto, fixando-se abaixo do “limite de alerta”.

Período	dez/15	abr/16	ago/16	dez/16
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	77.450.239,78	85.700.545,89	94.480.787,68	102.184.488,95
Inclusões da Fiscalização - B		782.400,00	1.429.818,50	50.114,00
Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		86.482.945,89	95.910.606,18	102.234.602,95
Receita Corrente Líquida - E	417.995.748,91	432.747.759,56	437.057.781,68	400.381.408,16
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		432.747.759,56	437.057.781,68	400.381.408,16
% Gasto Informado A/E	18,53%	19,80%	21,62%	25,52%
% Gasto Ajustado - D/H		19,98%	21,94%	25,53%

A Origem apresentou as guias pertinentes ao recolhimento dos encargos sociais no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	Sim
2	FGTS:	Sim
3	RPPS:	Sim
4	PASEP:	Sim

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos, à exceção de apontamento no sentido de que o pagamento a título de honorários sucumbenciais aos Srs. Secretário de Assuntos Jurídicos e Secretário Adjunto teriam sido realizados de forma ilegal.

<i>Mês/2016</i>	<i>Honorários de Sucumbência recebidos pelo Secretário</i>
Janeiro	16.962,06
Fevereiro	17.662,79
Março	18.299,02
Abril	18.311,80
Maio	7.187,90

<i>Mês/2016</i>	<i>Honorários de Sucumbência recebidos pelo Secretário- Adjunto</i>
Janeiro	16.962,06
Fevereiro	17.662,79
Março	18.299,02
Abril	18.311,80
Maio	7.187,90

A fiscalização anotou que o Município não possui dívidas de natureza judicial.

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato é importante destacar que o Município cumpriu o art. 42 da LRF, considerando a existência de liquidez ao final do exercício, com numerário suficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos no período.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016
223.616.369,55
4.489.497,99
4.749.429,20
214.377.442,36
139.182.842,25
4.556.395,09
134.626.447,16

Do mesmo modo, foi anotado o aumento do percentual das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato; contudo, nesse quesito a fiscalização fez ressalvas de que o aumento da taxa não teve relação com atos de gestão expedidos a partir de 05.06.16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	90.903.759,89	439.142.790,71	20,7003%	20,7003%
07	93.053.020,05	438.021.239,16	21,2440%	
08	94.480.787,68	437.057.781,68	21,6175%	
09	96.251.784,69	434.650.551,95	22,1446%	
10	97.097.909,26	431.334.906,65	22,5110%	
11	98.125.411,22	391.708.155,54	25,0506%	
12	102.184.488,95	400.381.408,16	25,5218%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				4,82%

Quanto ao regramento eleitoral foi anotado que o Município não empenhou gastos de publicidade a partir de 02.07.16; no entanto, na comparação do 1º semestre/16 com os primeiros semestres dos exercícios anteriores houve aumento das despesas dessa natureza.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	8.903,44	148.074,52	-	365.603,00
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				52.325,99
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				313.277,01

A inspeção a cargo da UR/7, ao longo do exercício sob exame, também procedeu a elaboração dos seguintes trabalhos:

- Acompanhamento das Contas Anuais do 1º e 2º quadrimestres (eventos 16 e 64);

Tramita em dependência aos presentes o seguinte processo/expediente:

16668.989.16.3	Anailton de Jesus Medeiro - Construções	Possíveis irregularidades no processamento da licitação na modalidade Concorrência Pública nº 010/16 (Edital nº 161/2016 - Processo nº 7611-1/2016), tipo menor preço global, realizada pela Prefeitura Municipal de Ilhabela, destinada à "contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de Materiais, Equipamentos e Mão de Obra para a Construção da Nova Base do Corpo de Bombeiros e SAMU"
----------------	---	---

Por meio do DOE de 20.06.17 procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Antonio Luiz Colucci (evento 96), a fim de que tomasse ciência do laudo de inspeção e fizesse a apresentação de justificativas.

Depois de seguidas concessões de dilação de prazo [DOE 15.07.17 (evento 106), DOE 10.08.17 (evento 113), DOE 30.08.17 (evento 119) e DOE 20.09.17 (evento 126)], a Municipalidade compareceu nos autos com justificativas e documentos (evento 128).

Em síntese, alegou que o déficit da execução orçamentária encontra-se amparado pelo saldo financeiro positivo do exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Realçou os índices de aplicação no ensino, bem como, anotou que o Município vem mantendo diversos programas destinados ao aumento da qualidade na educação; igualmente pontuou sobre o índice de aplicação de recursos na saúde.

Esclareceu que já providenciou a regularização do Certificado de Regularidade Previdenciária; que adotou providências no sentido de ampliar as informações de caráter público; que praticou os atos de competência a fim de regularizar o contrato de abastecimento de água; e, que dispôs do máximo esforço para atender as Instruções e recomendações desta E. Corte.

Sobre o pagamento de honorários de sucumbência aos Secretários Municipais trouxe à colação o decidido nos autos do TC-800076/523/06, de onde se destaca que a matéria restou pacificada pela Lei 8906/94, assentando que a verba pertence ao advogado e não à parte litigante.

Negou que o cancelamento de restos a pagar tenha sido burla contábil, mercê do saldo financeiro disponível ao final do período.

Apresentou defesa pontual sobre as críticas lançadas no setor de pessoal; e, que a Municipalidade adotou medidas para satisfazer a cobrança dos créditos tributários, inclusive com a instituição do programa de recuperação fiscal por meio da Lei Municipal nº 1073/15.

Enfim, defendendo-se das críticas lançadas sobre licitações e contratos; bem como, apontando falha no quadro formulado sobre os gastos com publicidade, pediu pela emissão de parecer favorável às contas.

A Assessoria Técnica, sob o ponto de vista econômico-financeiros, destacou que as despesas com pessoal corresponderam a 25,62% da RCL; que o Município atingiu as metas impostas aos investimentos junto ao ensino e na saúde; bem como, obedeceu à limitação constitucional à transferência de recursos à Câmara e, quanto ao aumento da taxa de despesa com pessoal, o crescimento não se deu por ato do Gestor.

A ATJ realçou a emissão de pareceres favoráveis nas contas de 2012, 2013, 2014 e 2015, sendo que neste último o resultado orçamentário alcançou superávit de 21,50%.

Nesse sentido, foi anotado que o saldo da execução orçamentária negativo do período foi coberto pelo superávit financeiro do ano anterior; ainda, observando os demais pontos afetos ao setor, anotou que a falha pertinente ao empenhamento superior em dezembro poderia ser relevada, não havendo questão de ordem contábil que pudesse comprometer as contas em apreço.

A ATJ, quanto aos aspectos jurídicos, procedeu a análise sobre os demais pontos e posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas, sob aquiescência de sua i. Chefia (evento 153).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O Ministério Público de Contas, ao contrário, concluiu pela emissão de parecer desfavorável às contas em razão da insuficiência de vagas na educação infantil; realização de despesa sem prévio empenho, gasto com publicidade acima da média e por ter incorrido no empenhamento em dezembro, em valor superior ao duodécimo da despesa prevista em orçamento (evento 158).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2015	2537/026/15	Favorável – DOE 12.07.17
2014	445/026/14	Favorável – DOE 14.12.16
2013	1972/026/13	Favorável – DOE 11.12.15
2012	1904/026/12	Favorável – DOE 27.10.15

É o relatório.

GCCCM/25

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 05/07/2018****ITEM 032****Processo: TC-3916.989.16****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA****Responsável: Antonio Luiz Colucci – Prefeito Municipal à época****Período: 01.01 a 31.12.16****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016**

Procurador(es): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013, Tatiana Barone Sussa – OAB/SP 228.489, Beatriz Neme Ansarah – OAB/SP 242.274, Graziela Nobrega da Silva – OAB/SP 247.092, Rodrigo Pozzi Borba da Silva – OAB/SP 262.845, Vinicius de Moraes Felix Dornelas - OAB/SP 331.641

Proc. Depedente: eTC-16668.989.16-3

Aplicação total no ensino	28,05% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	17,87% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Certificada a regularidade
Gastos com pessoal	25,53% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Matéria Apartada
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Inexistente
Resultado da execução orçamentária	Déficit 20,79% (R\$ 81.136.407,57)
Resultado financeiro	Positivo – cobrindo o resultado da execução orçamentária negativo
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Relevado

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	B+	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	A	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Porte médio

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes 31.508

Registro que o Interessado apresentou peça denominada “razões de defesa complementar” em meu Gabinete, as quais foram devidamente avaliadas.

Em síntese, apresenta reforço de justificativas às críticas lançadas pela fiscalização no que tange ao empenhamento de despesas em dezembro, as quais foram superiores à média mensal no período, desse modo invocando precedentes dessa E.Corte em favor dos atos praticados; bem como, no que diz às despesas com publicidade e propaganda oficial; despesas sem prévio empenho; déficit de vagas nas escolas públicas; bem como, licitações e contratos, com pedido de emissão de parecer favorável às contas.

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de ILHABELA cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais em que a Administração superou o cumprimento dos índices obrigatórios e/ou conseguiu atender de forma aceitável determinações impostas pela legislação competente.

a) O Município aplicou 28,05% das receitas e transferências recebidas à conta de impostos, cumprindo o art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos; e, ademais, foram aplicados 78,00% dessa verba em favor da valorização dos profissionais do magistério, desse modo cumprindo ao art. 21 da Lei 11494/07 e o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 17,87% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou o respeito ao limite constitucional de transferências financeiras à Câmara Municipal

d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do chamado “limite de alerta” ($>48,60 < 51,30\%$ da RCL), fixando-se em 25,53%.

Contudo, a Origem deverá rever as questões pertinentes ao apontamento da fiscalização no tocante à classificação inadequada de despesas, desse modo inserindo os gastos com substituição de mão de obra e outras dessa natureza no quadro fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ademais, consoante crítica lançada no relatório de acompanhamento do 2º quadrimestre, observa-se que a Municipalidade deu conhecimento do Edital de Credenciamento nº96/16 – Chamamento Público de profissionais, autônomos ou microempresários, na área de educação física para atuarem como instrutores de diversas modalidades esportivas, sob contratação nos termos do art. 25, caput, da Lei 8666/93; e, que valor dispensado nestes termos atingiu R\$ 647.418,50.

Desse modo devem ser direcionadas fortes críticas à Origem, no sentido de que, via de regra, o ingresso ao serviço público somente pode se dar através de concurso público; ou por meio de contratação temporária, em situações de necessidade provisória e de excepcional interesse público, mas sempre sob seleção pública, a fim de resguardar os princípios informadores da Administração Pública.

e) Não foram realizadas observações quanto à remuneração pelos subsídios pagos aos agentes políticos, exceto quanto ao pagamento de verba de sucumbência ao Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e seu Adjunto, matéria que deverá ser avaliada em Apartado, conforme sugerido por ATJ.

f) A respeito dos encargos sociais foi destacada a apresentação das respectivas guias de recolhimento.

g) A Inspeção anotou a inexistência de dívida de natureza judicial.

h) Conforme anunciado, o Município experimentou a redução de sua RCL em 4,21% no período, resultado bastante prejudicial ao planejamento, considerando que a inflação acumulada no período e, portanto, a correção dos preços, foi de 7,19% (IGPM).

A fiscalização detectou que a execução orçamentária – expurgados os resultados do RPPS, Legislativo e Administração Indireta, obteve resultado negativo de 20,79% - ou seja, a diferença faltante entre a receita arrecadada e as despesas executadas foi de R\$ 81.136.407,57.

Sendo assim, não há como negar que houve desajuste fiscal demarcado pela redução da RCL e, em maior proporção, pela execução de despesas em volume superior à entrada de receitas.

Essa situação é bastante ruim, na medida em que provocaria a reavaliação de todo o plano de investimentos, disso obrigando a Gestão ao corte de despesas e consequente prejuízo na realização das políticas públicas em prol do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população.

Lembro que o quadro sintético sobre a gestão da dívida ativa demonstrou que o Município não foi plenamente eficiente na recuperação dos seus créditos, na medida em que recuperou R\$ 6.041.833,91 em 2016, enquanto as inscrições atingiram R\$ 35.686.742,36.

Ademais, o registro de cancelamentos no período atingiu R\$ 24.638.495,49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Enfim, diante da retração da RCL, muito maior empenho se esperaria das ações tendentes à recuperação dos créditos em dívida ativa – os quais não estão imunes à prescrição; e, desse modo, ficando aqui severas advertências para que a Origem adote postura mais eficaz nesse sentido e, inclusive, mantenha detida atenção sobre o controle de inscrições e baixas – máxime porque o setor, de modo geral, é daqueles mais sensíveis à manipulação indevida de dados.

Ocorre que o resultado da execução financeira do período foi positivo, porquanto trazia consigo saldo do exercício anterior.

Informes da inspeção indicam que o Balanço Patrimonial da Prefeitura mantinha ao término do exercício o montante de R\$ 141.068.220,77, ao passo que a conta “caixa e equivalentes” registrava obrigações de curto prazo que totalizavam R\$ 6.746.465,18.

Nessa medida havia disponibilidade líquida à quitação da dívida de curto prazo, alertando à Origem que nessa conta não podem entrar os resultados do RPPS, uma vez que, sendo vinculados a determinadas despesas, não representam saldo livre à disposição dos gastos gerais da Municipalidade.

A fiscalização registrou a ausência de dívida consolidada.

Sendo assim, com base no posicionamento firmando nesta Corte, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, comportando recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerentes com sua realidade econômica e financeira, bem como, suficiente ao atendimento das necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Aqui relembro às orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10¹.

¹ COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*
- 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.*
- 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).*
- 5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.*
- 6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.*
- 7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.*
- 8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).*
- 9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- 10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).*
- 11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é substancial na análise e emissão de juízo sobre os demonstrativos.

i) A inspeção indicou que o aumento na taxa de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato não teve relação com atos de gestão praticados no período.

j) A fiscalização lançou críticas ao empenhamento de despesas em dezembro (R\$ 75.756.776,50) sob valor superior ao duodécimo do exercício (R\$ 44.492.787,96).

Sobre o ponto, conforme anotado, realço que houve redução da RCL e desequilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas dentro do exercício, evidenciando a deficiência no programa orçamentário estabelecido.

Na verdade, a falta de adequação do orçamento à realidade econômico-financeira verificada, somente não veio a trazer desequilíbrio fiscal, em face da existência de saldo financeiro resultante do exercício anterior.

Desse modo, não seria possível que ao final do exercício fosse cumprida ordem adequada a peça deficiente, sob pena de inviabilizar a Administração.

Portanto, o defeito está mais para a peça planejada, cujas recomendações foram endereçadas anteriormente.

Ademais, também não se pode descartar que em havendo um planejamento inicial, formalizado na peça orçamentária, necessariamente deverá sofrer ajustes advindos das situações postas ao longo da execução orçamentária – para cima ou para baixo, na medida em que as receitas se confirmem ou sejam frustradas, influenciando diretamente no valor disponível em cada período mensal.

Aqui considero oportuno trazer à colação excerto do r. voto proferido nos autos do TC-1765/026/12, contas da Municipalidade de Pacaembu, Sessão de 16.09.14, da E. Primeira Câmara, sob minha relatoria, onde a questão foi relevada em face das circunstâncias aqui mencionadas.

“E, sobre o empenho superior ao duodécimo da despesa prevista – avaliando que a norma, já à época de sua edição, possuía a preocupação de que não haja desequilíbrio fiscal, penso que a questão possa ser superada.

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Lei Fiscal apresentou regras ainda mais rígidas a ser cumpridas em final de mandato, na comparação com o destaque do Estatuto Financeiro, mercê da proibição de aumento de despesas com pessoal e a vedação de constituição de dívida que não pudesse ser paga.

Em favor da Origem, observa-se o seguinte precedente julgado pelo E. TJESP:

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ARTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

Juiz de 1ª Instância: Fábio Calheiros do Nascimento

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - AUSÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS - EMPENHO - DESRESPEITO AO DUODÉCIMO - IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES - DEMONSTRAÇÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE DANO PRESUMIDO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO OU MÁ-FÉ - NECESSIDADE - INEXISTÊNCIA.

1. Prefeito Municipal pode ser réu de ação de improbidade administrativa proposta em primeira instância. Precedentes do Colendo STF e deste Tribunal.

2. A abertura de créditos suplementares depende de recursos disponíveis e exposição justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64).

Créditos abertos quando a previsão era de queda da arrecadação. Ilegalidade.

3. Empenho no último mês do mandato que superou o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. Ofensa ao art. 59, § 1º da Lei.

4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. Inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

5. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

6. É indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, especialmente nas hipóteses do art. 11 da Lei nº 8.429/92, de ampla abrangência por tutelar os princípios constitucionais da administração pública. A modalidade culposa somente se admite no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10), não se aplicando aos demais tipos (arts. 9º e II).

7. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é colir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.

8. Para caracterização da improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92 necessária a demonstração de efetivo prejuízo material ao erário, pois inadmissível a condenação ao ressarcimento de dano hipotético ou presumido. Inexistência de lesão, perda ou desfalque patrimonial. Condenação por improbidade administrativa. Inadmissibilidade. Sentença reformada. Improcedência da pretensão inicial. Recurso provido.

Também é preciso observar que houve excesso de arrecadação no período – em montante equivalente a 13,81% (R\$ 3.080.415,84) de sua previsão inicial, situação que certamente determinaria a revisão da distribuição dos duodécimos durante todo o exercício.

Ademais, aplicar uma interpretação literal do dispositivo em comento implicaria em aceitar a obrigação de contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos, mesmo diante da necessidade de cumprimento de obrigações legais e contratuais, conquanto houvesse disponibilidades financeiras suficientes à sua liquidação e pagamento.

E, além disso, não se pode olvidar que entre as despesas legais do último mês do ano encontra-se o 13º salário, direito que foi estendido definitivamente aos servidores públicos com o advento da Constituição/88, diploma posterior à edição do Estatuto Financeiro”.

Enfim, considero relevada a falha apontada pela fiscalização, sob a determinação de que a Origem deverá proceder ao aperfeiçoamento de seu orçamento programa.

k) Ainda nesse grupo, embora a fiscalização tenha indicado contrariedade à norma eleitoral, penso que assiste razão à defesa, na medida em que o quadro elaborado no laudo de inspeção (fl. 93) não indicou o total gasto com publicidade no 1º semestre do exercício de 2015, desse modo prejudicando o cálculo sobre a média apurada.



Ademais, penso que a regra estabelecida na Lei Eleitoral procura inibir a realização de publicidade institucional² que venha a beneficiar o mandatário – disso causando desequilíbrio no certame.

Em sendo assim seria preciso destacar daquele montante toda publicidade necessária ao conhecimento dos atos oficiais, inclusive aquelas de caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º da CF/88), razões pelas quais avalio por superada a crítica lançada no laudo de inspeção.

II – Passo ao exame dos resultados apurados pela fiscalização e pelos diversos indicadores de desempenho

No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, sob aspectos da auditoria operacional, demarco que esta E. Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Sendo assim, procurando avaliar a qualidade dos serviços prestados, considerando as informações prestadas a esta E. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias, destaca-se que o Município obteve o **índice B**, ou seja, incluindo-se na categoria “efetiva”.

Contudo, há de serem destacados os apontamentos lançados pela inspeção no tocante à execução de despesas em favor do atendimento prioritário à criança e adolescente abaixo do previsto na LOA; falta de aprovação do Plano de Mobilidade Urbana; deficiências nas informações fiscais disponibilizadas em página eletrônica da Municipalidade – aqui em prejuízo ao princípio da transparência e do controle social; falta de adequação à realidade dos ativos da iluminação pública; ausência de termo de concessão firmado com a SABESP na prestação de serviços de abastecimento e distribuição de água; falhas procedimentais na realização das despesas e licitações; além de outras questões ligadas ao ensino, saúde, planejamento e execução orçamentária.

Desse modo, a Origem deve ser advertida à correção dos pontos realçados, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados – disso com reflexo na apuração do próximo IEGM.

Quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado “**muito efetivo**” - “**B+**”.

² **Lei 9504/97**

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No entanto, destacam-se observações feitas à conta da auditoria operacional sobre o setor, as quais merecem atenção e reparos imediatos por parte da Origem.

Item 3.1 – ENSINO

- Despesas computadas no ensino não amparado pelo artigo 70 da LDB.

Item 3.1.1 - Demais Aspectos Relacionados à Educação

- O Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB.

- Há lista de espera por vagas na Rede Municipal de Ensino.

Realço que o déficit de vagas é de 281 crianças, correspondente a 12,45% das 2.256 vagas disponibilizadas na rede municipal de ensino.

Aqui faço realçar que os prejuízos causados ao indivíduo fora da rede de ensino, mais ainda nessa faixa etária de desenvolvimento, dificilmente poderão ser recuperados.

Em sendo assim, ressalto que o tema se insere entre os chamados direitos fundamentais, consoante explicitação no Texto, adiante transcrito:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Aliás, sobre o tema já se pronunciou o E.STF, em decisões lapidares de valorização do direito fundamental à educação infantil.

"A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. <208>, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] = RE 956.475, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016 = RE 464.143 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010

A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da existência de direito subjetivo público de crianças até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas. (...) também consolidou o entendimento de que é possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação daquele direito constitucional. [RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009.] = AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em acréscimo vale realçar as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação³ abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino e à responsabilidade do Município:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

O Portal do IBGE⁴ indica que o Município possui as seguintes características:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos	98,3
Matrículas no fundamental (2015)	4430
Matrículas no ensino médio (2015)	1320
Docentes no fundamental (2015)	285
Docentes no ensino médio (2015)	95
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2015)	25
Número de estabelecimentos de ensino médio (2015)	5

³ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ilhabela/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Informações constantes nos bancos de dados desta E. Corte indicam que o valor gasto por aluno no período superou aquele dispensado no exercício anterior, atingindo R\$ 18.171,47; portanto, encontra-se acima da média de investimentos realizados em sua região administrativa e no contexto do Estado.

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Ilhabela	R\$ 10.786,99	R\$ 18.171,47
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 8.071,76	R\$ 8.771,76
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Contudo, em que pese o volume de recursos direcionados à educação, crescentes e superiores à média de sua região administrativa e do próprio Estado, observa-se da análise sobre as informações dispostas pelo IBGE a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (2015), que o Município foi deficiente na aferição da pontuação alcançada na realização da Prova Brasil para os últimos anos do ensino fundamental.

Ademais, no que tange aos primeiros anos do fundamental o Município não atingiu a meta projetada para o período⁵.

	4ª série/5º ano	
Exercício	IDEB observado	Metas projetadas
2005	5,0	
2007	5,4	5,1
2009	5,0	5,4
2011	5,3	5,8
2013	5,3	6,0
2015	5,9	6,3
2017		6,5

	8ª série/9º ano	
Exercício	IDEB observado	Metas projetadas
2005		
2007		
2009		
2011	4,7	
2013	4,6	4,9
2015	4,9	5,1
2017		5,4

Mais ainda, segundo IBGE, observa-se que o Município se colocou em posição bastante distante dos melhores colocados.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB	5,9	4,9
Posição no país – 5570 municípios	1695º	941º
Posição no Estado	459º	295º
Posição na micro região - 16 municípios	2º	2º

⁵ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=655375>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Essas informações indicam que, muito embora tenha sido cumprida a obrigação constitucional de investimentos na educação e, bem assim, adequado aos parâmetros de avaliação do IEGM, o Município deverá empreender esforços à elevação da qualidade de ensino ofertada.

Lembro que a ordem constitucional é, exatamente, pelo forte vínculo da gestão dos recursos públicos direcionados ao setor à entrega de serviço com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

Igualmente consigno os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços dispostos à população.

“In verbis”,

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

*II - **qualidade do atendimento prestado ao usuário;***

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

*V - **medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.***

Enfim, essas questões devem ser levadas em consideração no programa estabelecido à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os pontos de atenção do IEGM e demais índices sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, **na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.**

b) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi “A”, portanto, considerado como “altamente efetivo”.

Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter e/ou elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Segundo dados extraídos dos arquivos desta E.Corte, o Município procedeu aplicação de recursos no setor, por habitante, em montante bastante superior à sua Região Administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Ilhabela	R\$ 1.668,68	R\$ 2.294,90
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 803,30	R\$ 866,30
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

No entanto, podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁶ situações em que os resultados obtidos pelo Município foram inferiores àqueles de sua Região Administrativa e/ou do próprio Estado.

	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil	18,37	10,23	10,91
Taxa de Mortalidade na Infância	18,37	11,94	12,58

Esses índices refletem a necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento de campanhas educativas e, bem assim, disponibilização e melhoria dos serviços de saúde à população.

Destaca-se ainda, sobre o setor, a necessidade de correção dos pontos suscitados pela fiscalização:

Item 3.2 – SAÚDE

- Foram encontradas despesas não elegíveis no câmpulo da Saúde.

Portanto, a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor, o Município deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – Há um grupo de situações expostas na conclusão do laudo que merecem recomendações para imediata correção.

A inspeção destacou a realização de despesas sem prévio empenho, o que contraria o Estatuto Financeiro.

Observa-se que a prática não foi suficiente a contornar as regras fiscais indicadas ao último ano de mandato, sobretudo o cumprimento do art. 42 da LRF; no entanto, a emissão de empenho é norma primária à qual a Administração deve manter rígida atenção.

No mesmo sentido a inspeção relatou a falta de adequação de despesas realizadas à exceção legal de procedimento por meio de dispensa, situação que deverá ser revista pela Origem.

Igualmente deve haver melhor planejamento das compras e serviços necessários ao funcionamento da máquina administrativa, a fim de que não incorra em fuga de procedimento, ou quebra de modalidade licitatória.

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido a Origem deverá observar os princípios fiscais do planejamento e transparência, em harmonia ao processamento de despesas, licitações e celebração de contratos.

Enfim, a Origem deverá bem observar as recomendações e Instruções desta E.Corte.

E, considerando as diversas falhas destacadas, penso que deve ser endereçada firme advertência à Origem para que implante e/ou aperfeiçoe o sistema de controle interno.

Lembro que esta E. Corte já emitiu orientações gerais sobre o tema, traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12⁷.

IV – Quanto ao expedientes/processo em dependência determino passe a ter tramitação independente.

16668.989.16.3	Anailton de Jesus Medeiro - Construções	<i>Possíveis irregularidades no processamento da licitação na modalidade Concorrência Pública nº 010/16 (Edital nº 161/2016 - Processo nº 7611-1/2016), tipo menor preço global, realizada pela Prefeitura Municipal de Ilhabela, destinada à “contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de Materiais, Equipamentos e Mão de Obra para a Construção da Nova Base do Corpo de Bombeiros e SAMU”</i>
----------------	---	--

V – considerando a instrução da matéria e a falta e/ou insuficiência de informações da defesa sobre determinados pontos, avalio que os temas seguintes devam ser examinados em autos próprios.

- Contrato 139/16 - contratação emergencial para prestação de serviços de locação de estrutura e congêneres – R\$ 1.545.000,00 – inclusive, com críticas pela falta de prévio empenho e sobrepreços – item 14.6 do Relatório de Inspeção;

⁷ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Convites 80, 81, 83 e 86 – com indicação de fracionamento;
- Despesas com desapropriações – falta de planejamento e realizadas ao término do mandato – item 14.9 do Relatório de Inspeção;
- Remuneração do Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e seu Adjunto.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ILHABELA, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Reveja a contabilização das despesas com substituição de mão de obra; observe o ordenamento constitucional ao ingresso de servidores;
- Atente ao adequado planejamento e execução da peça orçamentária, dentro de sua realidade econômico-financeira e necessidades de atendimento às demandas da população;
- Implante medidas eficazes à recuperação do estoque da dívida ativa;
- Mantenha atenção ao cumprimento dos quesitos que formam o IEGM;
- Promova ações visando a manutenção/elevação do padrão de qualidade e oferta dos serviços afetos à educação e saúde;
- Atente ao regramento estabelecido no Estatuto Financeiro à contabilização de despesas;
- Atenda aos preceitos impostos pelas normas que regem as licitações e contratos;
- Atente aos princípios fiscais do planejamento e da transparência;
- Atenda as recomendações e determinações desta E.Corte;
- Proceda a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno;

Determino o envio de cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, consoante averiguações no ponto pertinente à remuneração do Sr. Secretário de Assuntos Jurídicos.

Determino que a destinação dos expedientes/processos mencionados nos termos do Item IV.

Determino a abertura de apartados e autos próprios para análise dos temas destacados no item V.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte, que se certifique das correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.