

14-05-19

SEB

89 TC-006591.989.16-5

Prefeitura Municipal: Timburi.

Exercício: 2017.

Prefeito: Paulo Cesar Minozzi.

Advogado: Antonio Marcelino da Silva (OAB/SP nº 279.907).

Procuradora de Contas: Élidea Graziane Pinto.

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E SUPERÁVIT FINANCEIRO.

1. Déficit orçamentário totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.
2. Falhas releváveis. Parecer Prévio Favorável.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	28,46%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	68,82%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	47,32%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	23,94%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	5,71%	7%
Execução Orçamentária – (R\$293.731,14), amparado em superávit financeiro do exercício anterior	Déficit de)	(1,91%)
Resultado Financeiro – R\$234.394,06	Superávit	
Precatórios	Não possui	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, RPPS, PASEP, FGTS)	Regulares	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	6,31%	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TIMBURI**, exercício de **2017**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de Itapeva – UR-16 (evento 30.10) apontou as seguintes ocorrências:

1. IEG-M

- o Município caiu da Faixa B em 2016 para a Faixa C em 2017.

A.2. IEG-M – I-Planejamento

- não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do município;
- as metas físicas e financeiras do PPA não são desafiadoras nem pertinentes à realidade do Município;
- os setores da Prefeitura não têm conhecimento da previsão de receita cabível para elaborar suas dotações;
- na lei orçamentária, há previsão para abertura de créditos adicionais por decreto. De acordo com a Lei nº 4.320/64, art. 43, a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa;
- as alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando o art. 167 da CF;
- não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão;
- as atas de audiências públicas não são divulgadas na internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11;
- as audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial (08 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate;
- não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;

- não há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento;

- o confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados a partir de dados da LOA demonstra que menos de 60% das metas possuem compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- servidores comissionados sem atribuições fixadas em lei;
- alto índice de servidores comissionados (30,30% do total de cargos ocupados no exercício em exame);
- inexistência do cargo de Procurador Municipal;
- exercício das funções de Contador mediante contrato de prestação de serviços e de Procurador Municipal por meio de Cargo em Comissão.

B.3. Outros Pontos de Interesse

- descumprimento das normas de contabilidade, especificamente em relação à classificação das despesas orçamentárias.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

- descontrole na aplicação dos recursos do FUNDEB¹.

C.2. IEG-M – I-Educ

- a Prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;
- menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017;
- não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches em 2017, de pré-escola em 2017 e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano);

¹ A exclusão do valor de R\$ 11.285,27 refere-se a despesas que não foram custeadas com recursos do FUNDEB de 2017, porém contabilizadas como se fossem pagas com recursos do fundo.

- não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano) no ano de 2017;

- o Conselho Municipal de Educação não aprovou as contas da Secretaria Municipal de Educação referentes ao exercício de 2016 e não vem cumprindo as atribuições de sua competência², segundo a Lei nº 11.947/07, art. 18;

- na Rede Municipal de Ensino, não há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais;

- nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura;

- nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;

- menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017;

- nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência;

- nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m).

- unidades de ensino necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;

- nem todos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017;

² Não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço, como estabelece a Lei nº 11.947/09.

- a quantidade de escolas informada pelo município é divergente dos dados do censo escolar.
- não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias;
- não houve horas de capacitação do corpo docente municipal dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017;
- não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche, pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017;
- possui mais de 10% do quadro de professores de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental como temporários;
- não possui Plano de Cargos e Salários para seus professores;
- a entrega do material didático (livros, apostilas, etc.) aos alunos na rede municipal no ano de 2017 foi realizada após 15 dias do início das aulas;
- não houve entrega do uniforme escolar e do Kit escolar à rede municipal no ano de 2017;
- não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal;
- possui a frota escolar com idade média acima de 07 anos, tempo ideal para uso dos veículos.

C.3. Fiscalização Ordenada

- falhas verificadas em decorrência da Fiscalização Ordenada – Verificação de Obras Públicas – Construção de prédio para Creche:



* não houve designação formal do responsável pela fiscalização da obra;

* existe um atraso dos serviços executados em relação ao cronograma físico-financeiro;

* a contratada não mantém livro de ordem.

D.2. IEG-M – I-Saúde

- não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências;

- nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);

- unidades de saúde necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;

- não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);

- não possui Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis;

- a Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;

- os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;

- não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica;

- não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).

E.1. IEG-M – I-Amb

- não possui Plano Municipal de Saneamento Básico instituído;

- não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
- não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- não participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares;
- antes de aterrar o lixo, o município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento;
- o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) está em outras fases de elaboração, mas ainda não está em vigor nos moldes da Lei nº 12.305/10.

F.1. IEG-M – I-Cidade

- não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei nº 12.340/10;
- não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;
- não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;
- não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada;
- não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC (Sistema Integrado de Defesa Civil);
- não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;
- nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) e com manutenção adequada.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- descumprimento das leis de acesso à informação e de transparência fiscal (o *site* não apresenta as atas e adjudicação/homologação dos processos de licitação bem como informações sobre o julgamento das contas do Poder Executivo; não são divulgadas as leis, bem como seus anexos, decretos, portarias, bem como as resoluções decorrentes das decisões dos Conselhos Municipais do Município; as atas de audiências públicas não são divulgadas na internet).

G.3. IEG-M – I-Gov TI

- o sistema de controle interno não faz uso dos alertas do sistema AUDESP;

- não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.);

- não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;

- não possui um quadro com funcionários de área de Tecnologia da Informação;

- não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

- não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais;

- os dados relativos a atas da comissão de licitação não são divulgados na Internet;

- não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação, conforme Lei nº 12.527/11, artigo 45.

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- desatendimento às Instruções e Recomendações do TCESP.

1.3 Regularmente notificado (evento 42.1), o Prefeito PAULO CESAR MINOZZI apresentou justificativas (evento 60.1), sustentando em síntese:

1. IEG-M; A.2. IEG-M – I-Planejamento; D.2. IEG-M – I-Saúde; E.1. IEG-M – I-Amb; F.1. IEG-M – I-Cidade e G.3. IEG-M – I-Gov TI:

Reconhece a necessidade de aprimoramento da gestão, mesmo sabendo que as dificuldades serão muitas diante da pequena arrecadação municipal que sobrevive à custa dos repasses que lhe são efetuados pela União e pelo Estado.

B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos:

Existe a intenção de, no exercício de 2019, criar e preencher os cargos de Contador e de Procurador Municipal e, com isso, atender ao que determina a legislação pertinente e à recomendação desta Corte.

1.4 Instada, a **Unidade Jurídica da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 73.1) manifestou pela emissão de **parecer favorável** às contas, sendo acompanhada pela **Chefia** do órgão (evento 73.2).

1.5 Já o **Ministério Público de Contas** (evento 78.1) opinou pela emissão de parecer **desfavorável** pelos seguintes motivos: (i) falhas sob o eixo do planejamento, com realce para as expressivas alterações orçamentárias (29,28% da despesa inicialmente fixada); (ii) precária gestão dos recursos humanos, com servidores comissionados sem atribuições previstas em lei, inexistência de cargo efetivo de Procurador Municipal (função exercida por comissionado), terceirização das funções de contador e elevado índice de comissionados (30,30% do total de servidores); (iii) ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para a regressividade no indicador i-Educ (de B, em 2016, para C, em 2017) e para o desatendimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14); e (iv) fragilidades na gestão da Saúde Municipal, sinalizando ineficiência das políticas públicas voltadas ao setor.

1.6 Pareceres anteriores:

2014 – **favorável** (TC-000374/026/14 – de minha relatoria). Decisão com trânsito em julgado em 26-04-16.

2015 – **favorável** (TC-002466/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES). Decisão com trânsito em julgado em 21-02-2018.

2016 – **favorável** (TC-004113.989.16 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI). Decisão com trânsito em julgado em 22-02-19.

1.7 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

Comparativo do Município em Relação ao Estado e aos demais Municípios				
Timburi	2014	2015	2016	2017
Habitantes	2.605	2.595	2.587	2.580
Receita Arrecadada	12.604.511,18	12.587.165,85	14.360.573,00	15.346.391,00
[A] Receita Per Capita no Município	4.838,58	4.850,55	5.551,05	5.948,21
[B] Receita Per Capita no Estado	2.686,80	2.797,86	2.950,97	3.031,41
[C] Receita Per Capita média dos Municípios	3.316,01	3.320,70	3.570,57	3.615,62
[A] / [B] (em %)	180%	173%	188%	196%
[A] / [C] (em %)	146%	146%	155%	165%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	(0,10%)	(2,10%)	5,49%	(1,91%)

c) Indicadores de Desenvolvimento:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
Timburi	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,1	5,5	6,7	5,4	6,1	4,9	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

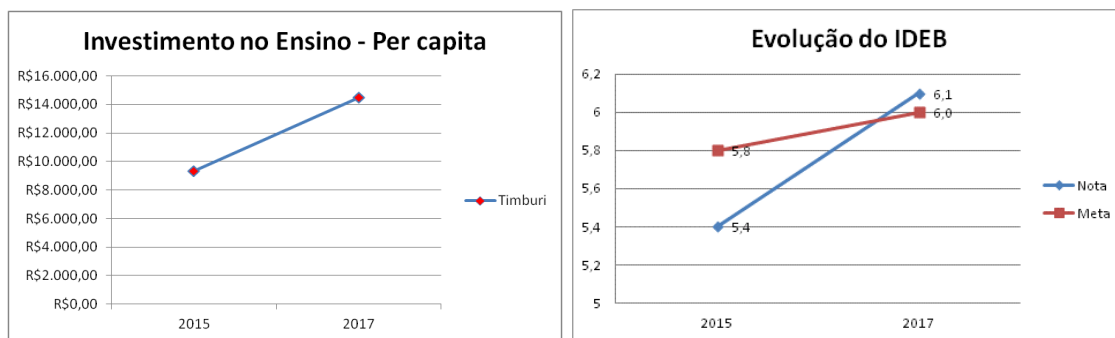
NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	331	R\$9.304,41
2017	269	R\$14.462,36

e) Investimento anual por aluno com Educação em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, no período de **2015 a 2017**, aumento no investimento anual por aluno (de R\$ 9.340,41, em 2015, para R\$ 14.462,36, em 2017). Em relação ao IDEB, constatou-se uma progressão no índice alcançado (de 5,4, em 2015, para 6,1, em 2017), superando a meta projetada para o período em exame (6,0).

f) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B	C	A	B+	C	C+
2015	B	B	B	C	B+	B	C	C
2016	B	B	B+	C+	B+	B	C	C
2017	C	C	C+	C	B	C+	C	C+

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

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de TIMBURI** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no

ensino, FUNDEB, saúde, despesa com pessoal, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos e encargos sociais (INSS, RPPS, PASEP e FGTS).

2.2 Na avaliação da eficácia das políticas públicas, efetuada por intermédio do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), o Município obteve, no exercício em exame, a nota **C** (baixo nível de adequação), inferior à do exercício anterior (B, Efetiva).

Verifico também uma regressão nas notas obtidas nos quesitos **i- Educ, i-Saúde, i-Planej, i-Fiscal, i-Amb e i-Gov TI**, destacando-se, ainda, a deficiência observada em quase todos eles, que foram avaliados como “baixo nível de adequação” (C) ou “em fase de adequação” (C+).

Quanto às notas obtidas no IDEB (4ª série/5º ano), o Município superou no último exercício avaliado (2017) a meta projetada (6,0), alcançando a nota 6,1. Contudo, em que pese esse resultado, ressalto a importância de se buscar melhorias no setor educacional, tendo em vista a **nota C** no **i-Educ** (Baixo nível de adequação), apontando redução em relação à do exercício anterior (nota B).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a melhoria da qualidade e aumento de quantidade de serviços ofertados aliados à otimização dos recursos públicos e ao controle e à apuração sobre os gastos por resultados.

2.3 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 1.143.409,07 (6,93% da receita prevista de R\$ 16.489.800,00). O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 293.731,14, ou seja, 1,91% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 15.346.390,93, déficit, entretanto, totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 501.906,04.

O resultado financeiro foi superavitário em R\$ 234.394,06.

Quanto à abertura de créditos adicionais, observo que alcançaram

o total de R\$ 4.827.658,06, o que corresponde a 29,28% da Despesa Fixada inicial (Poder Executivo) de R\$ 15.718.800,00, acima do permitido pela Lei municipal nº 1.397, de 23-11-16 (LOA), que, em seu artigo 4º, IV, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10%.

Entendo, contudo, que essa falha pode ser remetida ao campo das advertências, uma vez que as modificações orçamentárias não chegaram, como visto, a causar desajuste fiscal.

Houve diminuição nas dívidas de curto prazo em **34,49%** (de R\$ 762.349,35 para R\$ 499.421,26), mas um aumento de **249,53%** no endividamento de longo prazo (de R\$ 177.925,62 para R\$ 621.556,07) em relação ao exercício de 2016 ocasionado pela celebração de Termo de Acordo para Parcelamento de Débito junto à SABESP no valor de R\$ 461.349,25.

A dívida ativa aumentou **11,53%** (de R\$ 228.463,14 para R\$ 254.802,78) em relação ao exercício anterior, e os investimentos totalizaram R\$ 1.011.239,22, **6,31%** da Receita Corrente Líquida (R\$ 16.034.720,87).

2.4 No que respeita ao **Quadro de Pessoal**, destacou a Fiscalização o elevado número de servidores comissionados em 31-12-17³ e a existência de cargos comissionados que não possuem características de direção, chefia e assessoramento nos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal. Além disso, apontou a inexistência de cargo efetivo de Procurador Municipal e o não preenchimento do cargo de Contador.

A Municipalidade informou que pretende, no exercício de 2019, regularizar a situação desses dois cargos, providência que deverá ser verificada na próxima inspeção *in loco*.

Os autos demonstram que 32 (trinta e dois) servidores comissionados foram admitidos em 2017, sendo que 8 (oito) foram demitidos no

3

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	175	175	110	115	65	60
Em comissão	53	71	43	50	10	21
Total	228	246	153	165	75	81
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados					24	

próprio exercício e 13 (treze) desligados no exercício seguinte. Dos que permaneceram, 04 (quatro) cargos não possuem atribuições definidas em lei (Coordenador do CRAS, Chefe de Farmácia, Assessor de Contabilidade e Motorista do Gabinete do Prefeito, cf. evento 30.7).

Dessa forma, deverá o Executivo promover medidas de adequação em seu quadro funcional, verificando a efetiva necessidade do elevado número de cargos em comissão e identificando as suas atribuições de modo a os enquadrar no disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

2.5 As demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que também possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de TIMBURI relativas ao exercício de 2017.

2.7 Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Adote as medidas necessárias com vista à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM com a revisão dos pontos de atenção destacados.

b) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

c) Reavalie seu Quadro de Pessoal, com vista à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, cuidando para que estes efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com a excepcionalidade dessas atividades.

d) Promova as medidas necessárias com vista a solucionar os apontamentos efetuados por ocasião da Fiscalização Ordenada (Verificação de Obras Públicas – Construção de prédio para Creche).

e) Regularize as inconsistências apontadas nos registros contábeis.

f) Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 14 de maio de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO