



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 04/06/2019

ITEM Nº 086

TC-006858.989.16-3

Prefeitura Municipal: Bauru.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Clodoaldo Armando Gazzeta.

Advogado(s): Antonio Carlos Batista Martinez (OAB/SP nº 79.927), Letícia Rodrigues de Carvalho Mariano (OAB/SP nº 102.720), Elisete Cristina Sartori (OAB/SP nº 107.156), Maria Gabriela Ferreira de Mello (OAB/SP nº 107.801), Gabriella Lucarelli Rocha (OAB/SP nº 123.451), Ricardo Chamma (OAB/SP nº 127.852), Denise Baptista de Oliveira (OAB/SP nº 129.697), Claudia Fernanda de Aguiar Pereira (OAB/SP nº 133.034), Carla Cabogrosso Fialho (OAB/SP nº 135.032), Marisa Botter Adorno Gebara (OAB/SP nº 143.915), Fátima Carolina Pinto Bernardes (OAB/SP nº 161.287) e Maurício Pontes Porto (OAB/SP nº 167.128).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	25,39% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	75,89% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	25,19% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Sendo providenciado o recolhimento administrativo das diferenças pagas a maior
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 3,13% (R\$ 25.503.851,88)
Resultado financeiro	Positivos R\$ 43.874.931,28

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
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	B+	A	B+	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	C	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B+	A	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 Grande

Região Administrativa de Bauru

Quantidade de habitantes 371.690



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



Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **BAURU**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Araraquara – UR/13.

No relatório de fls. 01/53 (evento 101) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1.1. CONTROLE INTERNO:

- Controle interno ineficiente, tanto pela periodicidade dos levantamentos quanto pela falta de tomada de providências pelo Senhor prefeito; desatendimento ao Comunicado SDG n.º 32/2012;

A.2. IEG-M – I PLANEJAMENTO:

- A coerência entre a média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa, comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa foi de menos de 60%;
- Entre 60% a 80% das metas há compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados;
- Não cumprimento da meta prevista no Programa de Ampliação da Rede Municipal de Ensino;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Déficit Orçamentário amparado em superávit financeiro proveniente do exercício anterior;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL:

- Inclusão de repasses a Entidades Públicas do Terceiro Setor, decorrentes de substituição de Servidores Públicos (Reincidência);
- Extrapolação do limite prudencial (95%), após ajustes da fiscalização, sujeitando a Origem às vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da LRF (Reincidência);



B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:

- Cargos em Comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento sem qualquer exigência de escolaridade, meramente administrativos e burocráticos, passíveis de preenchimento por servidores de carreira;

B.1.9.1. TERCEIRIZAÇÃO DE PESSOAL – PSF:

- Falta de contratação direta pela Prefeitura de Agentes Comunitários de Saúde, em contrariedade ao disposto na Lei n.º 11.350/06 e recomendação expressa deste Tribunal (Reincidência);

B.1.9.2. FÉRIAS VENCIDAS:

- Acúmulos de períodos aquisitivos de férias laborais acima do previsto em Lei Municipal (Reincidência);

B.1.9.3. ACÚMULO DE MAIS DE DOIS CARGOS DE MÉDICO:

Acúmulo ilegal de 3 cargos privativos de profissionais da saúde, em desatendimento ao artigo 37, XVI, alínea “c” da CF e possível comprometimento na eficiência do trabalho prestado;

B.1.10 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

- Pagamentos a maior ao Prefeito Municipal e Secretários Municipais cuja devolução foi parcelada em 10 vezes, merecendo acompanhamento até a integral restituição;

B.2. IEG-M – I-FISCAL:

- Rotinas de controle de receita e fiscalização não adequadas e improdutivas, gerando dificuldades no Departamento de Arrecadação Tributária;

B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE:

- Falta de manutenção/conservação/segurança do prédio do Paço Municipal;
- Inconsistências nos controles de combustíveis, demonstrando a necessidade de melhorias;
- Não observância à estrita ordem cronológica de pagamentos;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL (ENSINO):

- Não abertura de crédito adicional para a utilização da parcela diferida, em desatendimento ao §2º, do art. 21, da Lei Federal n.º 11.494/2007;

C.2. IEG-M – I-EDUC:

- Existência de obras de escolas abandonadas, inacabadas ou não inauguradas;
- Vinculação à Secretaria Municipal de Educação, do COMUDE - Conselho Municipal dos Diretos da Pessoa com Deficiência, voltado à promoção, inclusão social e defesa dos direitos da pessoa com deficiência, sendo que este tem caráter totalmente voltado a ações sociais e não à educação;



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



- Atuação em outros níveis de ensino mesmo com demanda de vagas em creches;
- Elevado número de Unidades de Ensino necessitando de reparos em dezembro/2017 (46 Unidades);
- Salas de aula em desacordo com o estipulado nos artigos 4.2.2 e 4.3.3 do Parecer n.º 08/2010 do Conselho Nacional de Educação;
- Falhas na merenda, constatadas durante fiscalização Ordenada, ainda não regularizadas;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE:

- Não implantação do Sistema Hórus e não utilização de sistema com interface necessária para a interoperabilidade entre a gestão de estoques do almoxarifado da Secretaria de Saúde com a Web Service;
- Falta de cumprimento do acordado em TAC firmado em 02/12/2016 com o Conselho Regional de Farmácia face à não contratação do número mínimo de farmacêuticos por semestre;
- Programa de Investimento na Rede Municipal de Saúde com meta realizada igual a zero, mesmo havendo 30 unidades necessitando de reparos;
- Unidade de saúde com edificação e instalações precárias;
- Irregularidades constatadas durante fiscalização Ordenada realizada na UBS Vila Dutra e UPA Geisel, ainda não regularizadas;
- Irregularidades constatadas durante fiscalização Ordenada realizada na gestão do PSF, ainda não regularizadas;

E.1. IEG-M – I-AMB:

- 24.732 domicílios ainda não atendidos pela Coleta Seletiva de Lixo;
- Não elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Nem toda a população é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada;
- Nem todos os órgãos e entidades da Prefeitura são estimulados em projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;

F.1. IEG-M – I-CIDADE:

- Mesmo contando com mais de 20.000 habitantes, o município de Bauru não tem Plano de Mobilidade Urbana;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Irregularidades constatadas quando da análise do Pregão Presencial n.º 08/2017, via seletividade, através do eTC-11140/989/17-9;

G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:

- Informações não disponibilizadas em tempo real;
- Peças de Planejamento não são divulgadas com indicadores de programas e metas de ação previstas versus realizados;

G.3. IEG-M – I-GOV TI:

- Falta de atendimentos do setor de TI a chamados abertos pelo Departamento de Arrecadação Tributária, culminando em dificuldades na fiscalização da sonegação de impostos;
- Encaminhamento parcial à União das informações alusivas às contas do exercício anterior;

H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Falta de atendimento a recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2014 e 2015;

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), uma vez que os investimentos corresponderam a 25,39% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram 99,88% dos recursos do Fundo durante o período; bem como, investidos 75,89% na valorização do magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	25,39%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	25,27%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	24,89%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	99,88%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	99,88%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	96,12%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	75,89%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	75,89%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	73,30%



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



A fiscalização esclareceu que o Município, por meio de conta bancária vinculada, utilizou parte da parcela diferida no 1º trimestre/18 (R\$ 96.995,59), sendo que a diferença de R\$ 6.032,34, informada pela Origem, foi equivocadamente empenhada e paga com destinação a recurso diferente.

Ainda sobre o tema, a Origem identificou os empenhos com destinação incorreta, procedendo a correção contábil no movimento de maio/18, informando ao Sistema AUDESP.

E, desse modo, o quadro elaborado pela fiscalização identificou a integralização dos recursos do FUNDEB.

Aplicação do FUNDEB residual até 31.03 do exercício seguinte:	2018
Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	606.930.399,22
Retenções ao FUNDEB	64.641.340,94
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	87.994.477,12
Receitas de aplicações financeiras	181.546,95
Despesas com recursos do FUNDEB	88.072.996,14
Saldo FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de: 2017	103.027,93
Máximo de até 5% do FUNDEB acrescentável aos 25% (art. 212, CF)	-
Empenho e pagamento com FUNDEB residual feitos no primeiro trimestre de 2018	103.027,85
Saldo do FUNDEB residual não empenhado e pago até o primeiro trimestre de 2018	0,08
Valor a ser adicionado à aplicação de 2017 para compor o mínimo de 25%	-
Aplicação na Educação até 31.12 de 2017	154.099.911,61

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 25,19% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	25,19%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	24,96%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	24,40%

Foi atestado que a transferência financeira à Câmara atendeu a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.



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



O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 25.503.851,88, representando defasagem de 3,13% entre as despesas executadas e as receitas realizadas.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	815.253.038,21	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	815.181.029,11	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	19.080.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	1.706.403,52	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	8.202.264,50	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-25.503.851,88	-3,13%

Registre-se que o Município vinha de superávits da execução orçamentária apresentados nos exercícios de 2015 e 2016.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	1,22%	4,35%
2015	Superávit de	0,85%	6,91%
2014	Déficit de	0,83%	2,91%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançou R\$ 96.773.293,38, correspondendo a 11,13% da despesa fixada inicialmente.

No entanto, o resultado orçamentário negativo do período foi totalmente coberto pelo saldo financeiro remanescente do exercício anterior, agora registrando positivos R\$ 43.874.931,28.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	43.874.931,28	55.012.393,80	20,25%
Econômico	136.301.215,15	82.881.544,64	64,45%
Patrimonial	2.657.190.555,79	2.517.626.083,57	5,54%

Não obstante a existência de saldo financeiro apontado, a fiscalização indicou que o Município não possuía plena capacidade à quitação de suas dívidas de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Índice de Liquidez Imediata	Disponível	90.729.014,92	0,92
	Passivo Circulante	98.750.330,07	

Quanto à dívida de longo prazo houve crescimento de 2,31% no período; e, conforme anotado, em grande parte relacionado aos contratos de financiamento com a Caixa Econômica Federal – destinados à execução de obras/serviços com repasses de recursos do Governo Federal no âmbito do Programa Pró-Transporte.

A Municipalidade manteve parcelamentos com o RPPS e com a Receita Federal (PASEP) antes firmados, cumprindo-se as obrigações de pagamentos no período.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	-	-	
Precatórios	-	-	
Parcelamento de Dívidas:	94.391.825,07	101.943.286,56	-7,41%
De Tributos	24.709.298,72	26.446.621,59	-6,57%
De Contribuições Sociais:	69.682.526,35	75.496.664,97	-7,70%
Previdenciárias	69.682.526,35	75.496.664,97	-7,70%
Demais contribuições sociais	-	-	
Do FGTS	-	-	
Outras Dívidas	182.053.446,83	168.252.235,68	8,20%
Dívida Consolidada	276.445.271,90	270.195.522,24	2,31%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	276.445.271,90	270.195.522,24	2,31%

O Município encontra-se ajustado ao Regime Ordinário de Pagamento de Precatórios, sendo que o quadro elaborado pela fiscalização ilustra o cumprimento dos pagamentos/depósitos no período.

REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	5.282.725,33
Ajustes efetuados pela Fiscalização	167.798,33
Pagamentos efetuados no exercício de	5.450.523,66
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	1.106.399,88
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	1.106.399,88
Houve pagamento integral no exercício em exame	-



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



A despesa com pessoal atingiu 53,12% da RCL no período, fixando-se abaixo do teto fiscal; no entanto, dentro da margem do chamado “limite prudencial” (>51,30%).

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	450.669.922,13	456.880.612,79	466.673.807,86	472.285.528,39
Inclusões da Fiscalização	19.531.053,25	18.256.646,94	18.793.864,25	21.754.837,06
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	470.200.975,38	475.137.259,73	485.467.672,11	494.040.365,45
Receita Corrente Líquida	966.509.067,82	902.993.609,32	922.006.451,32	929.964.435,77
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	966.509.067,82	902.993.609,32	922.006.451,32	929.964.435,77
% Gasto Informado	46,63%	50,60%	50,62%	50,79%
% Gasto Ajustado	48,65%	52,62%	52,65%	53,12%

O quadro seguinte indica o número de servidores mantidos no período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	8.996	9039	5956	5813	3040	3226
Em comissão	128	123	126	116	2	7
Total	9124	9162	6082	5929	3042	3233
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados						

Sobre a gestão de pessoal a fiscalização teceu críticas ao quadro de comissionados, terceirização de serviços, estoque de férias e acúmulo de cargos de médico.

A fiscalização identificou que a norma de fixação dos subsídios dos Agentes Políticos – Lei Municipal nº 6894/16, indevidamente previu que os reajustes anuais poderiam ser aplicados por meio de Decreto; logo, considerando que a Lei Municipal nº 6907/17 determinava, exclusivamente, revisão geral anual de 2% aos servidores e, detectada a impropriedade, a Administração determinou – em 19.12.17 – que fossem providenciados os descontos relativos aos valores recebidos a maior, em 10 parcelas.



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



O Município apresentou as guias de recolhimento dos encargos sociais devidos no período.

Também foi destacado que o RPPS é administrado pela Fundação de Previdência dos Servidores Públicos Municipais Efetivos de Bauru – FUNPREV, cujas contas estão abrigadas no Processo eTC-2273.989.17.

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Clodoaldo Armando Gazzetta para apresentação de justificativas – DOE 31.07.18 (evento 107)

Na sequência o Responsável apresentou sua defesa e documentos correspondentes (evento 115).

Em síntese apresentou justificativas sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Controle Interno; e, que há 03 obras em andamento de Unidades Educacionais, além de 01 em fase de licitação, 01 concluída e próxima à inauguração, 01 que será retomada e, 01 de responsabilidade do FDE.

Avaliou que o índice de liquidez imediata é conservador e, nessas condições, indicou posição de insolvência; contudo, que há registro de férias e licenças que não chegarão a ser pagas em pecúnia, o que elevaria o índice de 0,92 a 1,18.

Considerou que o índice das despesas com pessoal relaciona-se à sistemática de não inclusão das receitas provenientes dos rendimentos das aplicações do FUNPREV; no entanto, que o Município providenciou contingenciamentos que reduziram o índice a 50,70% no 1º quadrimestre/18; fez ampla defesa para a não inclusão nos gastos com pessoal das despesas com contratos de cooperação; noticiou providência para elaboração de projeto de lei para regulamentação das descrições, atribuições e escolaridade dos cargos comissionados; também, que está adotando providências quanto ao acúmulo de férias vencidas; e, que procedeu a abertura de sindicância no sentido de averiguar a situação de acúmulo de cargos – Processo nº 56.029/18.



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



Enfim, rebatendo pontualmente as censuras da fiscalização, ao final requereu pela emissão de parecer favorável às contas.

A Assessoria Técnica avaliou os aspectos econômico-financeiros, os temas de relevância jurídica e os demais itens componentes dos demonstrativos, posicionando-se em favor das contas, sob a aquiescência de sua i. Chefia (evento 124).

O d. MPC, ao contrário, colocou-se contra a aprovação das contas, motivado pelo precário retorno qualitativo dos investimentos direcionados ao setor de educação, com destaque para o reincidente déficit de vagas na rede pública, com 1765 crianças a espera de atendimento em creches municipais e não cumprimento de TAC; e, ademais, apresentou proposta de recomendações onde avaliou por necessárias, bem como, a abertura de apartados para a análise do acúmulo de cargo e pagamentos a maior aos Agentes Políticos (evento 124).

Por fim, registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2016	4380.989.16	Favorável – DOE 30.01.19 – Trânsito em julgado em 18.03.19
2015	2300/026/15	Favorável – DOE 14.09.17 – Trânsito em julgado em 30.10.17
2014	0208/026/14	Favorável – DOE 17.03.16 – Trânsito em julgado em 04.05.16

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 04/06/2019

ITEM 086

Processo: eTC-6858.989.16.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU.

Responsável: Clodoaldo Armando Gazzetta – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 31.12.17.

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Advogados: Marisa Botter Adorno Gebara – OAB/SP 143.915,
Maria Gabriela Ferreira de Mello – OAB/SP 107.801

Aplicação total no ensino	25,39% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	75,89% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	25,19% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Sendo providenciado o recolhimento administrativo das diferenças pagas a maior
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 3,13% (R\$ 25.503.851,88)
Resultado financeiro	Positivos R\$ 43.874.931,28

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
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	B+	A	B+	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	C	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B+	A	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 Grande

Região Administrativa de Bauru

Quantidade de habitantes 371.690

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



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



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) A Municipalidade empregou 25,39% dos recursos advindos das receitas e transferências de impostos no ensino, desse modo cumprindo formalmente os termos do art. 212 da CF/88.

b) Quanto à verba do FUNDEB, durante o exercício foram aplicados 99,98% do seu montante e, conforme anotado pelo quadro da fiscalização, esgotado o valor residual no período seguinte – ainda que inicialmente tenham ocorridos falhas de contabilização sobre pequena parcela (R\$ 6.032,34).

E, no mais, ainda foram destinados 75,89% do valor total do FUNDEB em favor da valorização dos profissionais do magistério, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07 e o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

No entanto, consoante apontamento da fiscalização, a Origem deve ser advertida à abertura de crédito adicional para utilização da parcela diferida, nos termos da legislação vigente.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 25,19% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

d) A fiscalização atestou o cumprimento do limite de transferências financeiras à Câmara Municipal.

e) Verificou-se que os gastos com pessoal fixaram-se em 53,12% da RCL; e, desse modo, embora abaixo do teto fiscal, situou-se na linha do limite prudencial – contraindo vedações dispostas pela LRF à gestão do setor.



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



Quanto a inclusão de R\$ 21.754.837,06 nos gastos de pessoal, em que pesem os argumentos da defesa, a Assessoria Técnica avaliou correta a intervenção da fiscalização, uma vez que decorrente de repasses a entidades, em substituição de servidores, lastreada no fato de que a operação constituiu procedimento já acolhido anteriormente no exame das contas de 2015 e 2016 (TC-2300/026/15 e TC-4380.989.16), bem como, em face da jurisprudência que fundamentou a sistemática adotada.

Ademais, a Origem noticiou providências posteriores que teriam resultado na redução do percentual destacado.

No entanto, deve ser realçado que do posicionamento da fiscalização infere-se que os ajustes foram realizados sobre atividades-fim, afetas à saúde, mas que deveriam ser oferecidas por meio de aparelhamento público próprio.

E, que na interferência sobre o quadro de valores original distinguem-se R\$ 11.761.374,64 destinados a entidade do Terceiro Setor “Sorri-Bauru” para fazer frente a gastos com equipes de saúde do “Programa Saúde da Família”; e, R\$ 9.993.462,42 destinados à Fundação Estatal Regional de Saúde - entidade intermunicipal formada em consórcio para, dentre outras atividades, desburocratizar o gerenciamento de profissionais de saúde das UPA’s dos Municípios consorciados.

Sobre o ponto, diante dos elementos constantes nos autos, acolho o percentual ratificado pela Assessoria Técnica.

Dito isso, avalio que o tema deva ser revisto em próximas inspeções, com aprofundamento sobre a materialidade do ajuste, distinguindo se há efetivo repasse do serviço público como um todo a terceiros; ou, ao revés, se a atividade pública é simplesmente realizada por agentes não vinculados diretamente à Municipalidade.

Digo isso em razão de que, em sendo o caso da segunda hipótese, estaria caracterizada a terceirização de serviços vinculada aos limites impostos pela Lei Fiscal, impondo a oneração do percentual apurado.



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



Contudo, se os contratos servem ao repasse de um serviço, pago pela sua integralidade pela Administração – como é o caso dos contratos de limpeza e recolhimento do lixo urbano, não seria própria a inclusão no quadro de gastos com pessoal.

Em reforço transcrevo decisão proferida pelo E. Tribunal Pleno, Sessão de 24.05.17, nas contas de Canitar, exercício de 2014, abrigadas no TC-574/026/14, sob minha Relatoria, conforme segue:

“Retornando aos argumentos a respeito da falta de subsunção das despesas com pessoal contratado ao preceito firmado no art. 18, § 1º, da LRF, trago à colação o magistério da boa doutrina sobre o tema¹:

*“De nosso lado, as contratações que visam, claramente, produto determinado, certo, acabado, sem que para isso haja qualquer relação funcional, de subordinação, com a Administração, também aqui, não há que falar em despesa de pessoal a modo do parágrafo em comento. **Estamos nos referindo à terceirização de todo o serviço**; não apenas da mão de obra, situação na qual o Poder Público delega ao particular encargo inequivocamente definido, sendo a mão de obra questão afeta, única e tão somente, à esfera jurídica do particular; não interferindo, diretamente, no mundo administrativo.*

Portanto, o contrato de prestação de serviços, com inclusão do componente mão de obra, claramente se distingue da contratação pura e simples de mão de obra para suprir cargos do quadro de pessoal; somente esta última avença cabe na regra do § 1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

*Aqui, no caso concreto, penso que o Recorrente não conseguiu fazer convencimento de que os serviços exercidos por **médicos**, assessoria jurídica e administrativa em geral e, também, por uma infinidade de outros profissionais, conforme extenso elenco detalhado no laudo da fiscalização, tenham se desvinculado da intimidade administrativa ou retirado de sua rotina própria, com transferência dos*

¹ TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. **Lei de Responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. rev. e atual.**. São Paulo: Editora NDJ, 2005, pp. 158/159.



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



serviços ou atividades executadas – como um todo, ainda que ausentes algum dos elementos que indiquem relação trabalhista. Sem dúvida se referem a serviços contínuos, dentro da atividade-fim da Administração e/ou que poderiam ser exercidos por servidores do próprio quadro, nesse conjunto caracterizando franca substituição de mão de obra, no conceito previsto na LRF”. (sem realce no original)

Desse modo, determino o aprofundamento do tema pela fiscalização em próxima inspeção sobre as contas do Município.

Ainda sobre o setor foram feitas críticas ao quadro de comissionados, terceirização de pessoal para a realização de serviços comunitários da saúde, férias vencidas e acúmulo de cargos de médico.

De início devo reforçar que o ingresso na Administração Pública é realizado pelo certame público, a fim de cumprir os princípios fundantes – notadamente a moralidade, impessoalidade e eficiência.

A investidura direta, por meio da nomeação a cargos em comissão, é exceção à regra constitucional, próprios ao desenvolvimento de funções ligadas ao comando ou assessoria superior, em auxílio direto à alta Administração, não se confundindo com atividades corriqueiras, burocráticas e permanentes.

Portanto, não é a denominação do cargo que define a sua adequação ao modelo constitucional; antes, a substância ou materialidade das funções exercidas.

Não sem razão já decidiu sobre o mérito da questão o Excelso Pretório, na seguinte conformidade:

“Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente”.[ADI 3.706, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, DJ de 5-10-2007.] = AI 309.399 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 23-4-2012.



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



Ademais, sendo servidores que denotam distinção no desempenho da atividade administrativa, não há sentido que sua investidura recaia sobre agentes desguarnecidos de nível de escolaridade superior e condizente com as funções exercidas.

Tal premissa deve constar na norma que apoia a criação desses cargos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

Desse modo, a Origem deverá rever amplamente seu quadro de pessoal, a fim de conformar-se ao modelo constitucional.

E, na mesma quadra, é inadmissível o acúmulo de férias de servidores, uma vez que expõe falha de gestão na distribuição racional dos serviços, em franco prejuízo ao interesse público primário.

A contratação de pessoal para prestação para as atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias estão reguladas por meio da Lei Federal 11.350/06.

E o acúmulo de cargos públicos, fora dos casos definidos pela CF/88, é tema que indica falta de efetivo controle sobre os serviços efetivamente prestados à carga de horário definida, ante a impossibilidade física de sua execução, denotando evidente prejuízo ao erário e ao interesse público.



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



Contudo, em todas as situações a Origem se comprometeu à sua correção, seja pela definição das atividades desenvolvidas por comissionados, pela realização de concurso para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde, pela distribuição racional dos serviços e concessão de férias e, ainda, diante da abertura de Sindicância averiguatória quanto à questão do acúmulo remunerado.

Desse modo, não sendo suficientes à rejeição das contas e, mediante compromisso firmado nestes, penso que tais pontos possam ser levados ao campo das recomendações, mediante determinação à fiscalização para que avalie as correções em próximo ofício roteiro.

f) Quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos, do mesmo modo, identificada a falha, a Administração procedeu a correção de ofício, com a determinação para que houvesse recolhimento dos valores pagos a maior, de modo parcelado.

Logo, a avaliação da efetiva regularização da falha cabe à próxima inspeção.

g) A respeito dos encargos sociais foi destacada a apresentação das respectivas guias do período.

h) A fiscalização registrou adequação ao pagamento da dívida judicial.

i) A gestão fiscal do período indicou que o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 3,13%, tendo em vista que as despesas executadas superaram as receitas realizadas em R\$ 25.503.851,88.

Ocorre que o Município vinha de superávits da execução orçamentária nos exercícios de 2015 e 2016.



E, mais importante, o resultado da execução orçamentária deficitário foi totalmente coberto pela existência de saldo financeiro existente.

Dito isso, o resultado financeiro foi positivo, ainda que reduzido em relação ao exercício anterior, atingindo superávit de R\$ 43.874.931,28.

Mesmo diante desse resultado foi indicado que o Município não possuía suficiência financeira à quitação integral de sua dívida de curto prazo; no entanto, o ponto foi rebatido pela defesa, explicando a adoção de postura mais conservadora na inclusão de lançamentos contábeis a débito que, na verdade, serão cobertos pela concessão do direito de gozo de férias dos trabalhadores.

No que diz respeito à dívida de longo prazo foi ampliada em 2,31% em relação ao exercício anterior; mas mostrando-se tecnicamente administrável, consoante situar-se abaixo do teto fixado pela Resolução Senatorial 40/01 (120% da RCL).

II – Passo ao exame dos resultados apurados pelos indicadores sociais e através da fiscalização operacional.

a) Não obstante a tradicional verificação do cumprimento de legalidade imposta aos órgãos jurisdicionados, esta E. Corte tem expandido a auditoria operacional, especialmente por meio da aferição de adequação ao IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, índice criado com a finalidade de demonstrar o alcance concreto dos atos da gestão no desenvolvimento da execução orçamentária e financeira.

Também nesse sentido as Fiscalizações Ordenadas – criadas para análise específica de pontos sensíveis da atividade administrativa.

Significa dizer que o exame das contas não se presta tão somente à aferição da realização de índices legais e constitucionais – limitados ao seu aspecto formal, mas também, pelo alcance material ou substantivo de resultados ao desenvolvimento da qualidade de vida da comunidade – fins para os quais aqueles foram criados.



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



No caso concreto, a avaliação das informações apresentadas pela Origem resultou na obtenção do índice “**B**”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “**efetiva**”.

O índice obtido repete o desempenho obtida em 2015 e 2016.

Ainda assim, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no *i-Planej*, imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Observa-se que parte das críticas lançadas na conclusão dos trabalhos da fiscalização, fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, está ligada à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

Destacam-se falhas no tocante *i-Planej*, departamento estratégico ao cumprimento das metas fiscais impostas, no que diz respeito ao efetivo cumprimento das metas estabelecidas aos resultados físicos e fiscais.

Quanto ao *i-Fiscal* a fiscalização suscitou a necessidade do aprimoramento das rotinas de controle de receita e fiscalização.

O *i-Cidade* revelou que o Município não possuía um efetivo Plano de Mobilidade Urbana.

Pelo *i-Gov* foi destacada a falta de aperfeiçoamento do setor, inclusive, em prejuízo ao Departamento de Arrecadação Tributária.

No que diz respeito à Gestão Ambiental foram feitas críticas às políticas de tratamento de resíduos pela falta de Coleta Seletiva de Lixo, falta de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, insuficiência na oferta de água tratada a toda a população, bem como, falta de estímulo às ações de promoção do uso racional de recursos naturais.



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



Aqui acrescento informações constantes no sítio do IBGE², indicando que o Município possuía 98,2% de esgotamento sanitário adequado.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	98,2%
Posição no país – 5570 Municípios	59º
Posição no Estado	55º
Posição na microrregião - 21 Municípios	3º

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito urbanização de vias públicas foi de apenas 28% - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	28%
Posição no país – 5570 Municípios	1329º
Posição no Estado	262º
Posição na microrregião - 21 Municípios	9º

Enfim, esse conjunto revela uma série de pontos negativos, fragilizando controles e expondo a atividade estatal ao risco e/ou à mitigação do princípio da eficiência, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e execução de ações administrativas e fiscais até então desenvolvidas.

Desse modo, a Origem deve ser advertida ao aperfeiçoamento dos pontos suscitados pela fiscalização, IEGM e demais indicadores sociais, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados – disso com reflexo na apuração em próxima inspeção.

b) Conforme já especificado o Município atingiu formalmente as metas de investimento no ensino, através da aplicação de recursos à conta do Tesouro e do FUNDEB.

² <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bauru/panorama>



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



E, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado como “**efetivo**” – sendo atribuída nota “**B**”.

No entanto, pode ser dito que o registro existente sobre a taxa de escolarização alcançada para as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade, segundo informações disponibilizadas pelo IBGE (2010) – era de 96,9% - colocando o Município em posição distante em relação às comunas melhor colocadas.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	96,9%
No país (5570 Municípios)	3571º
No Estado (645 Municípios)	537º
Na microrregião (21 Municípios)	19º

Bem assim, a análise fiscalizatória também apresentou críticas pela existência de falhas de organização e planejamento, pelo descumprimento da legislação convergente.

Abaixo reitero os apontamentos da inspeção, servindo de modelo à correção.

C.2. IEG-M – I-EDUC:

- *Existência de obras de escolas abandonadas, inacabadas ou não inauguradas;*
- *Vinculação à Secretaria Municipal de Educação, do COMUDE - Conselho Municipal dos Diretos da Pessoa com Deficiência, voltado à promoção, inclusão social e defesa dos direitos da pessoa com deficiência, sendo que este tem caráter totalmente voltado a ações sociais e não à educação;*
- *Atuação em outros níveis de ensino mesmo com demanda de vagas em creches;*
- *Elevado número de Unidades de Ensino necessitando de reparos em dezembro/2017 (46 Unidades);*
- *Salas de aula em desacordo com o estipulado nos artigos 4.2.2 e 4.3.3 do*



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



Parecer n.º 08/2010 do Conselho Nacional de Educação;

- Falhas na merenda, constatadas durante fiscalização Ordenada, ainda não regularizadas;

É necessário realçar que o número de crianças de 0 a 3 anos fora da creche era de 1.765 indivíduos.

Com utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC³, à aferição da oferta de vagas nas escolas municipais, têm-se o seguinte:

	BRASIL	São Paulo	Bauru
Percentual da população de 0 a 03 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar	Meta Prevista – 50% Situação atual – 23,2%	Meta Prevista – 50% Situação atual – 32,1%	Meta Prevista – 50% Situação atual – 43,7%
Percentual da população de 04 a 05 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar	Meta Prevista – 100% Situação atual – 81,4%	Meta Prevista – 100% Situação atual – 87,6%	Meta Prevista – 100% Situação atual – 92,4%

O Município noticiou em sua defesa a situação de diversas escolas municipais para atendimento dessa demanda reprimida.

Entendo que seja importante realçar, dentre as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação - PNE⁴ abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino, o estabelecido na Meta 1:

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.

Ademais, quero ressaltar que o tema se insere entre os chamados direitos fundamentais, consoante explicitação no Texto, adiante transcrito:

³ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

⁴ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf



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



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



Exponho, ainda, as demais Metas do PNE de Responsabilidade do Município.

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.

Há informações expostas no Portal do IBGE, de onde pode ser observado o seguinte:

Matrículas no fundamental (2018)	42.208
Matrículas no ensino médio (2018)	13.683
Docentes no fundamental (2018)	2.193



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



Docentes no ensino médio (2018)	1.024
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	114
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	61

Ainda podem ser observadas informações dispostas a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – atualizadas até 2015, demonstrando que o Município não havia alcançado as metas estabelecidas para as notas dos últimos anos do ensino fundamental, descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB (2015)	6,2	4,6
Posição no país – 5570 Municípios	1100º	1630º
Posição no Estado	306º	467º
Posição na microrregião - 21 Municípios	7º	12º

Informações atualizadas junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁵ (2017), com o histórico da evolução das notas observadas e projetadas ao cumprimento pelo Município, indicam a manutenção da qualidade do ensino para os alunos dos últimos anos do Fundamental, ainda abaixo das metas projetadas.

4ª Série / 5º ano			8ª Série / 9º ano	
	Observado	Projetado	Observado	Projetado
2005	4,4		4,4	
2007	4,6	4,5	4,5	4,5
2009	5,3	4,8	4,9	4,6
2011	5,7	5,2	4,7	4,9
2013	5,4	5,5	4,8	5,3
2015	5,9*	5,7	4,8	5,6
2017	6,1	6,0	4,9	5,9
2019		6,2		6,1
2021		6,5		6,3

**(Os dados do IDEB quanto ao índice dos primeiros anos do fundamental – 2015 – divergem do anotado pelo IBGE; contudo, sem afetar a presente análise)*

⁵ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=160558>



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



Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no biênio 2016/2017 houve proximidade dos valores investidos em educação por aluno, em comparação ao biênio anterior.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			11.434,76
2015	5,9	4,8	11.052,66
2016			10.533,46
2017	6,1	4,9	10.983,86

Aqui faço lembrar que a ordem constitucional expressa forte vínculo de entrega dos serviços à população com padrão de qualidade.

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

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

No mesmo sentido aponta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n 9394/96.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;

E, igualmente convergem 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 públicos.



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



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.

Desse modo, todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas voltadas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os temas de atenção ao IEGM e demais indicadores 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.

c) O índice IEGM alcançado no ***i-Saúde*** foi “**B+**”, portanto, considerado como “muito efetivo”.

Importante lembrar, em que pese o índice positivo alcançado, que o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Aqui é importante destacar, não obstante os resultados apurados pelo IEGM, os apontamentos da fiscalização, sobre os quais a Administração deverá se pautar à correção.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE:

- Não implantação do Sistema Hórus e não utilização de sistema com interface necessária para a interoperabilidade entre a gestão de estoques do almoxarifado da Secretaria de Saúde com a Web Service;



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



- Falta de cumprimento do acordado em TAC firmado em 02/12/2016 com o Conselho Regional de Farmácia face à não contratação do número mínimo de farmacêuticos por semestre;
- Programa de Investimento na Rede Municipal de Saúde com meta realizada igual a zero, mesmo havendo 30 unidades necessitando de reparos;
- Unidade de saúde com edificação e instalações precárias;
- Irregularidades constatadas durante fiscalização Ordenada realizada na UBS Vila Dutra e UPA Geisel, ainda não regularizadas;
- Irregularidades constatadas durante fiscalização Ordenada realizada na gestão do PSF, ainda não regularizadas;

Avalio que também podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁶ situações em que os resultados obtidos pelo Município eventualmente pudessem ter sido inferiores àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	11,22	10,59	10,74
Taxa de mortalidade na infância	12,28	11,91	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	87,15	92,42	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.506,03	3.673,88	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	4,70	5,88	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	9,70	9,25	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	79,46	80,45	79,05

Adiante indico as despesas realizadas em saúde por habitante, observando que houve elevação dos investimentos; contudo, lembro que maior atenção deverá ser feita sobre os resultados efetivamente alcançados.

2014	R\$ 540,17
2015	R\$ 566,67
2016	R\$ 587,10
2017	R\$ 634,16

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



Portanto, a Administração – a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor, deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local, perseguindo a elevação dos indicadores sociais e correção dos apontamentos da fiscalização/IEGM.

III – Há um grupo de irregularidades apontadas pela fiscalização que não são suficientes à rejeição das contas, conquanto mereçam maior atenção por parte da Administração à sua imediata correção.

Nesse sentido a Origem deverá atender às necessidades de manutenção/conservação/segurança dos próprios municipais.

Do mesmo modo a Administração deverá manter atenção estreita aos controles e registros, bem como, sobre a utilização racional de combustíveis, considerando sua natureza, sensível à perdas e extravios.

A Origem deverá submeter-se à ordem cronológica de pagamentos, sob pena de submeter-se à sua motivação, devidamente publicada, vinculando-se aos motivos determinantes.

Também reforço considerar que a Administração deverá cumprir o princípio da transparência.

Ainda, no conjunto das contas, destaca-se a necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento do sistema de controle interno, exatamente porque é capaz de inibir a incidência das falhas destacadas, bem como, porque possui a atribuição constitucional de auxílio à Gestão e ao Controle Externo.

E, no mais, a Origem deverá proceder ao cumprimento das recomendações TCESP – uma vez que editadas ao longo de processos próprios e tendentes ao aperfeiçoamento da atividade administrativa, bem assim, às Instruções desta E.Corte, com o fim de não prejudicar a atividade constitucional do Controle Externo.



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



Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **BAURU, exercício de 2017**, 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:

- Proceda a abertura de créditos adicionais para a utilização dos saldos diferidos do FUNDEB;
- Atente ao limite de despesas com pessoal, bem como, finalize as correções anunciadas sobre o setor;
- Finalize a recuperação dos valores pagos a maior aos agentes políticos;
- Adote providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Atente aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação;
- Amplie a oferta de vagas nas escolas municipais;
- Atenda às necessidades de manutenção/ conservação/ segurança dos próprios municipais;
- Mantenha atenção estreita aos controles e registros sobre a utilização de combustíveis;
- Cumpra a ordem cronológica de pagamentos;
- Observe o princípio da transparência;
- Implante e/ou aperfeiçoe o sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.



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



Determino à inspeção da E. Corte que se certifique da correção das situações determinadas / recomendadas nesta decisão; e, em especial, proceda avaliação material sobre a eventual vinculação das despesas referentes aos contratos para realização de serviços com o teto de gastos com pessoal.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.

GCCCM/25