



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 04/06/2019

ITEM Nº 087

TC-006871.989.16-6

Prefeitura Municipal: Itapequerica da Serra.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Jorge José da Costa.

Advogado(s): Melissa Hee Terra do Amaral (OAB/SP nº 168.617).

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

Fiscalizada por: GDF-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-7 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	26,79% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	73,29% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	27,60% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,91% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	49,49% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,29% - R\$ 985.259,23
Resultado financeiro	Positivos R\$ 38.429.296,28

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	C	B	C+	
i-Educ	C	B	C+	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	C	C+	C+	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	C	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	C	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	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

Porte médio

Região Metropolitana de São Paulo

Quantidade de habitantes 170.927

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **ITAPECERICA DA SERRA**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da 7ª Diretoria de Fiscalização.

No relatório de fls. 01/84 (evento 166) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



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



A.1.1. CONTROLE INTERNO

- não elaboração dos relatórios periódicos referentes ao 2º e 3º Quadrimestres, em desacordo com o previsto no artigo 74 da Constituição Federal;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- LOA permite percentual de abertura de créditos suplementares superior a 50% da despesa fixada;

- não cumprimento da recomendação contida nas contas dos exercícios de 2014 e 2015, em relação ao aprimoramento do planejamento e da execução do orçamento no intuito de reduzir o percentual de alterações orçamentárias; - ausência de estímulo da participação popular nas audiências públicas sobre o PPA, LDO e LOA, em desatendimento ao previsto no art. 48, I da Lei de Responsabilidade Fiscal; - ausência de divulgação das atas das audiências públicas em desacordo com o art. 6º da Lei 12.527/11; falhas generalizadas no planejamento municipal, desde indicadores precários que impossibilitam a mensuração dos resultados, programas e ações com dotações irrisórias que necessitam de suplementação, ações com dotações incompatíveis com o seu objeto, resultados apresentado sem fidedignidade prejudicando a análise da eficiência e eficácia da despesa pública;

- não cumprimento da recomendação contida na conta do exercício de 2014, em relação à observância do Comunicado SDG 34/2009;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- alterações orçamentárias equivalentes a 16,475% da Despesa Fixada Inicial, mostrando-se superior ao índice de inflação do período de 2,95%;

- remanejamento, transposições e transferências realizados através de Decretos, em desacordo com o art. 167, VI da Constituição Federal;

B.1.8. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- ausência de fidedignidade nos lançamentos realizados no Sistema AUDESP, prejudicando o acompanhamento eletrônico;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ausência de exigência de escolaridade para os cargos em comissão em desacordo com o Comunicado SDG nº. 32/2015;

- servidores comissionados com escolaridade incompatível com as atribuições do cargo;

- elevada incidência de horas-extras na folha de pagamento, representando 3,58% das despesas de pessoal no exercício, sendo que existem casos de volume significativo de horas extras registradas por determinado funcionário, que somam mais de 100 horas mensais;

- inobservância dos artigos 59 e 66 da CLT, relativamente ao limite máximo diário de horas extras;

- ausência de medidas saneadoras para diminuição das horas extras visto assunto tratado nos Relatórios de Acompanhamento do 1º e 2º Quadrimestre;



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



- não cumprimento da recomendação contida na conta do exercício de 2015, em relação à horas extras;
- concessão de Gratificação de Nível Universitário tanto a ocupantes de cargos que exigem a titulação universitária para sua ocupação, quanto a ocupantes de cargo em comissão, em desrespeito à jurisprudência deste Tribunal;
- concessão de Gratificação de Nível Médio para cargos que exigem nível médio para sua ocupação, em desrespeito à jurisprudência deste Tribunal;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- julgada inconstitucional a lei municipal sobre o estabelecimento do subsídio do Prefeito e Vice Prefeito para o exercício de 2017;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- Planta Genérica de Valores sem revisão desde 1997 (somente atualização monetária), prejudicando a arrecadação do Município;
- Município não possui sistema a fim de detectar o encerramento das atividades ou a sonegação do ISS;
- ausência de mecanismos específicos de restrição, controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa e compensação das renúncias prejudicam o aumento de arrecadação/melhoria da situação social;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- saldo da Dívida Ativa é composto por uma grande parte de dívidas prescritas e dívidas de difícil recebimento, como destaque dívidas dos exercícios da década de 1960, 1970, 1980 e 1990;
- ausência de fidedignidade de créditos de Dívida Ativa que impossibilitam a impetração de ação judicial; - recebimento no exercício foi de apenas 3,41% do total da Dívida Ativa; - ausência de documentos que comprovem a origem do cancelamento contábil de R\$ 1.988.127,70 no exercício;
- os registros da Dívida ativa apresentaram inconsistências entre os dados constantes no AUDESP, na Contabilidade e nos registros do setor, evidenciando falha grave nos registros contábeis apresentados pela origem, em afronta aos artigos 89 (princípio da evidenciação contábil), 104 e 105 da Lei Federal n.º 4.320/64, bem como ao princípio da transparência;

B.3.2. CONTRATOS DE CONCESSÃO / PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

- ausência de fiscalização e controle sobre receita prevista na concessão dos serviços funerários;
- falta de recolhimento de correção da contrapartida pecuniária recolhida em atraso pelas concessionárias do serviço funerário;
- falta de aplicação de penalidades nas concessionárias do serviço funerário pela ausência e/ou atraso do recolhimento da contrapartida;



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



B.3.3 - RENÚNCIA DE RECEITA

- renúncia de receita instituída por Decreto Municipal, em desacordo com §6º do artigo 150 da Constituição Federal;
- renúncia de receita 66,275% superior ao montante previsto na LDO;
- ausência de revisão dos instrumentos que estabelecem a renúncia de receita no Município;
- não estabelecimento de medidas efetivas para a compensação da renúncia de receita em desacordo com art. 4º, § 2º, inciso V da Lei Complementar 101/00;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- a Prefeitura teve um gasto anual por aluno equivalente a 72,02% da média de gastos dos Municípios do Estado de São Paulo jurisdicionados por este Tribunal;
- ausência de estudo sobre o déficit de vagas para a Educação Infantil no Município;
- o Município não realizou programa para o desenvolvimento das competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- o Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei nº 13.185/15;
- ausência de aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche;
- nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação;
- irregularidades apontadas na Fiscalização Ordenada n.º 06/2017 sobre Obras Públicas ainda não foram sanadas;
- irregularidades na Fiscalização Ordenada n.º 08/217 sobre o tema: Merenda Escolar;
- irregularidades em licitações, ajustes e execuções de contratos relacionados à área da Educação municipal;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- o Município teve um gasto anual por habitante, na área da Saúde, equivalente a 61,75% da média dos gastos dos Municípios do Estado de São Paulo, jurisdicionados por este Tribunal;
- equipes do Programa de Saúde da Família não cobrem 100% da população;
- nenhuma das unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77, bem como alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária, conforme Lei nº 6.437/77;
- irregularidades apontadas durante a Fiscalização Ordenada n.º 01/2017 sobre Serviços Públicos Municipais de Saúde ainda não foram sanadas;
- irregularidades apontadas na Fiscalização Ordenada n.º 03/2017 sobre o Programa da Saúde da Família ainda não foram sanadas;
- parecer do Conselho Municipal de Saúde reprova as contas do 3º Quadrimestre;



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



E.1. IEG-M – I-AMB

- apesar da existência de legislação municipal sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Município não estabeleceu nenhuma diretriz, regulamentação e/ou controle sobre serviços de abastecimento e/ou esgotamento sanitário no Município;
- o Município não possui todos os seus habitantes atendidos com abastecimento de água tratada e coleta de esgoto;
- aterro municipal desativado sem licença ambiental da CETESB;
- área de transbordo da coleta de resíduos sólidos sem Licença de Operação emitida pela CETESB;
- a Prefeitura não implantou o Plano de Gestão de resíduos da Construção Civil em desacordo com a Resolução CONAMA 307/2002;
- Município com áreas de descarte irregular de entulhos devido à ausência de controle e regulamentação sobre descartes dos resíduos da construção civil;
- irregularidades apontadas na Fiscalização Ordenada n.º 07/2017 sobre Resíduos Sólidos ainda não foram sanadas;
- irregularidades em licitação, ajuste e execução de contrato relacionado à área de Meio Ambiente municipal;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ausência medida efetiva para a implantação do Plano de Mobilidade Urbana, haja vista que não existe ação/dotação na Lei Orçamentária de 2017 relacionado a este Plano;
- o Município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, indo de encontro à Lei nº 12.340/10;
- o Município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado, conforme Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil;
- Mapa de Risco municipal desatualizado, realizado de forma genérica sem detalhes sobre a real condição das áreas de risco;
- ausência de dotação no Programa e Ações relacionados à Defesa Civil municipal;

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

- ausência de divulgação dos dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios, em desacordo com a Lei Federal 12.527/11, artigo 8º, inciso IV;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- os dados da Dívida Ativa, IPTU e seu sistema de Nota Fiscal Eletrônica são armazenados de forma eletrônica em um banco de dados e seu conteúdo está na gerência indireta do Município, ou seja, está em sistemas terceirizados;

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

- não atendimento as instruções desta E. Corte (ocorrência tratada no processo de Controle de Prazos das Resoluções e Instruções eTC 9671.989.17-6;



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



- não atendimento as recomendações desta E. Corte.

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 26,79% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		210.875.027,97	
Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		210.875.027,97	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		29.788.837,86	
Transferências recebidas		70.559.117,10	
Receitas de aplicações financeiras		594.277,51	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		71.153.394,61	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		52.149.543,27	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)			
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		52.149.543,27	73,29%
Demais Despesas		15.601.673,92	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		(152.965,49)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		15.448.708,43	21,71%
Total aplicado no FUNDEB		67.598.251,70	95,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		23.195.952,03	
Acréscimo: FUNDEB retido		29.788.837,86	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras	<i>Ficha de Receita 29</i>		
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2017		52.984.789,89	25,13%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%:	3.555.142,91	3.555.142,91	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 31.01. 2018		(8.936,43)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(45.332,24)	
Aplicação final na Educação Básica		56.485.664,13	26,79%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		212.053.990,11	
Despesa Fixada Atualizada		56.278.974,04	
Índice Apurado		26,54%	

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram 95,00% dos recursos do Fundo durante o período, aos quais foram somados os investimentos com a totalidade do saldo diferido até o final do 1º trim/18.



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



Do montante de recursos do FUNDEB foram investidos 73,29% na valorização dos profissionais do magistério.

Aplicação do FUNDEB residual até 31.03 do exercício seguinte:	2018	
Receitas de Impostos e Transferências de Impostos		210.875.027,97
Retenções ao FUNDEB		29.788.837,86
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros		70.559.117,10
Receitas de aplicações financeiras		594.277,51
Despesas com recursos do FUNDEB		67.598.251,70
Saldo FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de: 2017		3.555.142,91
Máximo de até 5% do FUNDEB acrescentável aos 25% (art. 212, CF)		-
Empenho e pagamento com FUNDEB residual feitos no primeiro trimestre de 2018		3.555.142,91
Saldo do FUNDEB residual não empenhado e pago até o primeiro trimestre de 2018		(0,00)
Valor a ser adicionado à aplicação de 2017 para compor o mínimo de 25%		-
Aplicação na Educação até 31.12 de 2017		56.539.932,80

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 27,60% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	27,60%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	27,60%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	26,89%

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

Valor utilizado pela Câmara em:	2017	12.156.000,00
Despesas com inativos		
Subtotal		12.156.000,00
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2016	205.536.902,32
Percentual resultante		5,91%

O resultado da execução orçamentária foi superavitário em R\$ 985.259,23 - representando que as receitas realizadas ficaram 0,29% acima das despesas executadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	334.865.906,94	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	265.262.643,15	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	12.156.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	2.729.429,12	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	59.191.433,68	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	985.259,23	0,29%

Registre-se que o Município vinha de seguidos déficits da execução orçamentária apresentados nos exercícios de 2014 a 2016.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Déficit de	3,27%	5,08%
2015	Déficit de	3,39%	6,51%
2014	Déficit de	1,33%	8,09%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançou R\$ 68.618.991,34, correspondendo a 16,47% da despesa fixada inicialmente.

O resultado orçamentário positivo do período elevou o saldo financeiro remanescente do exercício anterior, agora registrando positivos R\$ 38.429.296,28.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	38.429.296,28	36.410.007,49	5,55%
Econômico	59.829.632,27	297.847,69	19987,32%
Patrimonial	419.513.518,99	365.675.913,77	14,72%

Diante da existência do saldo financeiro apontado, a fiscalização indicou que o Município 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



Houve redução de 11,03% da dívida de longo prazo no período.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	21.178.624,73	23.791.426,16	-10,98%
Precatórios		12.000,00	-100,00%
Parcelamento de Dívidas:	-	-	
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	-	-	
Previdenciárias			
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	21.178.624,73	23.803.426,16	-11,03%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	21.178.624,73	23.803.426,16	-11,03%

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	228.990,03
Ajustes efetuados pela Fiscalização	9.891,32
Pagamentos efetuados no exercício de	238.881,35
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	827.121,15
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	827.121,15
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

A despesa com pessoal atingiu 49,49% da RCL no período, fixando-se abaixo do teto fiscal; no entanto, dentro da margem do chamado “limite de alerta” (>48,60% <51,30%).

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	166.497.130,00	166.790.767,05	166.040.008,37
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Gastos Ajustados	166.497.130,00	166.790.767,05	166.040.008,37
Receita Corrente Líquida	340.043.382,66	331.707.601,78	337.161.848,90
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			



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



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	3.490	3490	2465	2471	1025	1019
Em comissão	402	402	371	388	31	14
Total	3892	3892	2836	2859	1056	1033
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	21		21			

A Lei 2550/16 fixou os subsídios dos Agentes Políticos abaixo do valor antes vigente, razão pela qual sofreu a suspensão liminar e depois confirmação de sua inconstitucionalidade pela ADIN tratada no Proc. 20799199-47.2017.8.26.000.

Ocorrendo o fenômeno da repristinação em relação à norma fixatória anterior – LM nº 2259/12, dos valores válidos a fiscalização procedeu o exame dos pagamentos e constatou sua regularidade.

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

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

Também foi destacado que o RPPS é administrado pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE ITAPECERICA DA SERRA – ITAPREV, cujas contas estão abrigadas no Processo eTC-2287.989.17-2.

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Jorge José da Costa para apresentação de justificativas – DOE 24.07.18 (evento 173).



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



Na sequência, após solicitar e obter dilação do prazo inicial – DOE 28.08.18 (eventos 181 e 185) - o Responsável apresentou sua defesa e documentos correspondentes (evento 187).

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 197).

O d. MPC, no mesmo sentido, colocou-se a favor da aprovação das contas, apresentando proposta de recomendações onde avaliou por necessárias (evento 207).

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4393.989.16	Favorável – DOE 20.09.18 – Trânsito em julgado em 05.11.18
2015	2358/026/15	Favorável – DOE 31.08.17 – Trânsito em julgado em 18.10.17
2014	0266/026/14	Favorável – DOE 21.07.16 – Trânsito em julgado em 01.09.16

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 087

Processo: eTC-6871.989.16-6.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA.

Responsável: Jorge José da Costa – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 31.12.17.

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Advogados:

Aplicação total no ensino	26,79% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	73,29% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	27,60% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,91% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	49,49% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,29% - R\$ 985.259,23
Resultado financeiro	Positivos R\$ 38.429.296,28

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	C	B	C+	
i-Educ	C	B	C+	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	C	C+	C+	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	C	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	C	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	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

Porte médio

Região Metropolitana de São Paulo

Quantidade de habitantes 170.927



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



Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **ITAPECERICA DA SERRA** cumpriu os principais aspectos da gestão 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) A Municipalidade empregou 26,79% 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 95,00% do seu montante e, conforme anotado pelo quadro da fiscalização, esgotado o valor residual no período seguinte.

E, no mais, ainda foram destinados 73,29% 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.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 27,60% 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, com transferência de valor equivalente a 5,91% das receitas tributárias do exercício anterior.

e) Verificou-se que os gastos com pessoal fixaram-se em 49,49% da RCL; e, desse modo, embora abaixo do teto fiscal, situou-se na



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



linha do limite de alerta – aproximando-se das vedações dispostas pela LRF à gestão do setor.

Sobre o setor foram feitas críticas ao quadro de comissionados, à realização e pagamento de sobrejornada de trabalho, além da concessão de gratificação de nível médio e universitário.

Sobre o tema afeto ao nível de escolaridade incompatível com as atribuições dos cargos comissionados, a Defesa informou que está alterando a LC 36/16 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itapeverica da Serra e, que deverá proceder análise sobre eventuais irregularidades nas atribuições de tais cargos; também, que o Decreto nº 2711/18 proíbe a realização de serviços extraordinários e horas extras, proporcionando a sua redução; bem como, que embora a concessão das gratificações destacadas contenham amparo em norma local, a Administração deverá rever tal situação.

Dito isso, observa-se que a Administração manteve 388 servidores comissionados no período, montante que representou 13,6% do quadro de seu quadro geral (2859).

Ademais, a fiscalização anotou que houve 154 nomeações no período, das quais foram selecionadas situações onde a exigência à sua investidura indicava grau de escolaridade de ensino médio, fundamental e/ou fundamental (*Chefe de Divisão, Chefe de Serviço, Secretário da Junta Militar, Assessor Geral de Gabinete, Assessor de Departamento, Assessor Técnico, Assessor Especial*).

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

A investidura direta, por meio da nomeação a cargos em comissão, é exceção à regra constitucional, porque são próprios ao desenvolvimento de funções ligadas ao comando ou assessoria superior, em auxílio direto à alta Administração, não se confundindo com atividades corriqueiras, burocráticas, permanentes, ou que não possuam gabarito técnico-profissional suficiente à realização das metas impostas e perseguidas pelo Poder Público em favor da comunidade.



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



Logo, avalio que o número de servidores comissionados no período é bastante elevado em relação ao quadro geral.

E, não sem razão a orientação que se colhe dos julgados do Excelso Pretório é no sentido de que a investidura de cargos em comissão, fora dos contornos constitucionais, constitui esvaziamento da regra estabelecida à admissão pela via do concurso.

Nesse sentido:

“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.

Depois, também deve ser conferido que não seja a denominação do cargo que defina a sua adequação ao rigor constitucional; antes, é necessário observar a substância ou materialidade das funções exercidas.

Portanto, a norma que embasa a investidura deve estabelecer as atribuições desenvolvidas, sob pena de dissipar parâmetros de aferição de legalidade.

E, em sendo os comissionados 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.

Dos exemplos trazidos pela fiscalização, todos passíveis de censuras à correção, de maior envergadura encontram-se os cargos de *Assessor Geral de Gabinete, Assessor de Departamento, Assessor Técnico e Assessor Especial*, posto que a atividade de “assessoria” pressupõe conhecimento técnico-profissional obtido pela via acadêmica.



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



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.

Ainda sobre a gestão de pessoal foi indicado que a Municipalidade despendeu R\$ 5.611.806,65 e R\$ 452.927,64 em pagamentos de horas extras a 50% e 100% sobre a hora normal de trabalho.

O montante é significativo, segundo anotado pela Fiscalização, representou 3,58% do volume de despesas com pessoal da Prefeitura.

Considero que as informações revelam a necessidade de distribuição racional dos serviços, uma vez que o apontamento indica falta de apoio no interesse público primário, na medida em que a sobrejornada acarreta ônus financeiro à Administração e reduz a capacidade laboral do trabalhador ao longo do tempo, desse modo reduzindo a qualidade dos serviços prestados.

E, a respeito da concessão de gratificações ou adicionais de nível médio e superior, do modo que foi informado no laudo de inspeção, entendo que seja incompatível com os princípios da Administração Pública e constitui elevação indevida na remuneração dos servidores.

Ainda sobre a questão, em que pesem eventuais divergências doutrinárias, penso que possa haver distinção entre uma e outra figura jurídica, sendo que a gratificação é concedida, *via de regra*, em razão de um encargo assumido pelo servidor; ao revés, o adicional estaria mais próximo



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



ao pagamento pela natureza do trabalho desenvolvido, pelo local de prestação ou pela incorporação de um direito estabelecido em lei.

Em exemplo didático, do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado – Lei 10261/68 destaca que as gratificações são conferidas pela prestação de serviço extraordinário, elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico, representação, participação em órgão legal de deliberação coletiva e outras previstas em lei (art. 135, I a V); e, quanto aos adicionais, estabelece que são devidos pela decorrência de períodos de trabalho no tempo – 05 e 20 anos (arts. 127 e 130).

Mas é importante estabelecer que em um ou outro caso, a distinção salarial está ligada ao alcance de uma determinada situação, antes não compreendida na situação de admissão/investidura do servidor, servindo como estímulo ao aperfeiçoamento e/ou à longevidade na prestação de serviços à entidade pública.

Sendo assim, a concessão de gratificação e/ou adicional – à qual mais se aproxima - de nível médio ou superior, somente poderia ser atribuída aos servidores que inicialmente tivessem ingressado na Administração em cargo cuja investidura não exigisse tal grau de escolaridade.

Portanto, havendo construção jurisprudencial no E. TJESP e nesta E. Corte a respeito de que os cargos comissionados somente poderiam ser preenchidos por agentes com escolaridade superior – independentemente da previsão local, torna-se insubsistente o seu pagamento a tais servidores.

E, no mesmo sentido, também irregular o pagamento a todos os servidores efetivos que recebam gratificações – de nível médio ou universitário – cujo ingresso na Administração estava condicionado a tal condição.

Desse modo, ficou patente a necessidade de que a Origem proceda a amplo, detalhado e urgente estudo no sentido de adequar seu quadro ao modelo constitucional.



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



f) Quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos foi destacada a retirada da norma fixatória do mundo jurídico (Lei 2550/16), desse modo ripristinando os termos e valores antes vigentes pela Lei 2259/12.

Com base nesses parâmetros a fiscalização procedeu aos cálculos necessários e não identificou pagamentos irregulares.

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 superavitário em 0,29%, tendo em vista que as receitas realizadas superaram as despesas executadas em R\$ 985.259,23.

Esse resultado equilibrado rompeu a série histórica de déficits da execução orçamentária que vigorou nos exercícios de 2014 a 2016.

A fiscalização apresentou censuras pela alteração do programa orçamentário em 16.47% da despesa fixada inicialmente, porquanto superior ao índice de inflação do período.

Sobre o tema considero que movimentação não foi significativa; no entanto, realço que a Origem deverá manter rígido controle sobre as metas físicas e fiscais estabelecidas originalmente, não permitindo que os ajustes realizados durante a execução orçamentária prejudiquem o planejamento inicial.

Além disso, as alterações no orçamento – sendo lei formal, somente poderiam produzir efeitos pela vontade legislativa.



Também considero importante que o resultado financeiro foi positivo, inclusive, elevado em relação ao exercício anterior, atingindo superávit de R\$ 38.429.296,28.

Diante desse resultado positivo foi indicado que o Município possuía suficiência financeira à quitação integral de sua dívida de curto prazo; e, ainda, a respeito à dívida de longo prazo, observa-se que fora reduzida em 11,03% em relação a posição apresentada no exercício anterior, 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.

No caso concreto, a avaliação das informações apresentadas pela Origem resultou na obtenção do índice “**C+**”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “**em fase de adequação**”.

O índice obtido é inferior à nota atribuída em 2016.



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



Observa-se que o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no *i-Educ*, *i-Saúde*, *i-Planej* e *i-Amb*, imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Ademais, verifica-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 físicas e fiscais impostas, falhas generalizadas que prejudicam o efetivo cumprimento dos resultados projetados.

Quanto ao *i-Fiscal* a fiscalização suscitou a necessidade do aprimoramento das rotinas de controle de receita e fiscalização, sobretudo pela atualização da Planta Genérica de Valores e falta de utilização de sistema de monitoramento das atividades empresariais e sonegação de ISSQN.

Também foram feitas críticas ao efetivo controle sobre a inadimplência nos parcelamentos de débitos inscritos; e, inclusive, relatando que o saldo inscrito em Dívida Ativa é constituído por valores sabidamente prescritos, distorcendo o saldo patrimonial da entidade, além de recebimento em baixa escala e cancelamento contábil sem comprovação documental.

Em que pesem as justificativas apresentadas no sentido de identificar a divergência de valores e os esforços à cobrança dos créditos, avalio que a Administração deva ser advertida ao fato de que o setor da dívida ativa, em geral, é sensível à manipulação de dados, além de constituir veia de ingresso de receitas próprias – necessárias ao equilíbrio fiscal – demandando a necessidade de estrito controle contábil.

O *i-Cidade* revelou que o Município não possuía um efetivo Plano de Mobilidade Urbana e estudos/instrumentos adequados aos trabalhos da Defesa Civil



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



Pelo *i-Gov* foi destacada a terceirização de informações contidas no banco de dados sobre a Dívida Ativa, IPTU e Nota Fiscal Eletrônica, informações estratégicas que, a rigor, deveriam ser mantidas ao controle direto da Administração.

No que diz respeito à Gestão Ambiental foram feitas críticas em relação à efetiva implantação e funcionamento adequado do Plano Municipal de Saneamento Básico; falta de atendimento pleno de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto; ausência de licença ambiental para o aterro sanitário; falta de implantação do Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil, inclusive, havendo áreas de descarte irregular de entulhos; além de pendência de solução dos apontamentos estabelecidos em Fiscalização Ordenada sobre o setor.

Aqui acrescento informações constantes no sítio do IBGE¹, indicando que o Município possuía 52% de esgotamento sanitário adequado (2010).

Esgotamento sanitário adequado (2010)	52%
Posição no país – 5570 Municípios	2147º
Posição no Estado	619º
Posição na microrregião - 8 Municípios	7º

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito urbanização de vias públicas foi de apenas 36,3% (2010) - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	36,3º
Posição no país – 5570 Municípios	911º
Posição no Estado	179º
Posição na microrregião - 8 Municípios	4º

¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/itapeverica-da-serra/panorama>



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



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.

Ocorre que diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados *i-Educ*, o índice atribuído foi considerado como **“em fase de adequação”** – sendo atribuída nota **“C+”**.

Também 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 96,8% - colocando o Município em posição distante em relação às comunas melhor colocadas.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	96,8
No país (5570 Municípios)	3870º
No Estado (645 Municípios)	549º
Na microrregião (8 Municípios)	7º

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

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



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



C.2. IEG-M – I-EDUC

- a Prefeitura teve um gasto anual por aluno equivalente a 72,02% da média de gastos dos Municípios do Estado de São Paulo jurisdicionados por este Tribunal;
- ausência de estudo sobre o déficit de vagas para a Educação Infantil no Município;
- o Município não realizou programa para o desenvolvimento das competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- o Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei nº 13.185/15;
- ausência de aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche;
- nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação;
- irregularidades apontadas na Fiscalização Ordenada n.º 06/2017 sobre Obras Públicas ainda não foram sanadas;
- irregularidades na Fiscalização Ordenada n.º 08/217 sobre o tema: Merenda Escolar;
- irregularidades em licitações, ajustes e execuções de contratos relacionados à área da Educação municipal;

É necessário realçar que a Municipalidade não dispunha no período de estudos sobre o déficit de vagas na educação infantil, fator preponderante ao planejamento na realização de investimentos estratégicos à solução do problema.

No entanto, com a utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC² à aferição da oferta de vagas nas escolas municipais, têm-se as seguintes informações:

	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 – 28,2%
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 – 84,0%

² http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php



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



Portanto, o Município está abaixo dos objetivos traçados pelo Plano Nacional de Educação - PNE³, no que diz respeito ao 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, devo ressaltar 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

³ 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



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

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

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) 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



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



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)	25.160
Matrículas no ensino médio (2018)	7.622
Docentes no fundamental (2018)	1.354
Docentes no ensino médio (2018)	580
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	80
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	33

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 primeiros e últimos anos do ensino fundamental, descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB (2015)	5,8	4,8
Posição no país – 5570 Municípios	1912º	1150º
Posição no Estado	502º	356º
Posição na microrregião - 8 Municípios	7º	2º

Informações atualizadas junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁴ (2017), com o histórico da evolução das notas observadas e projetadas ao cumprimento pelo Município, indicam elevação da qualidade do ensino para os alunos dos primeiros anos do Fundamental.

⁴ <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



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

Quanto aos alunos dos últimos anos do fundamental não houve divulgação das notas observadas e projetadas, motivando a Administração a procurar outros mecanismos de aferição da qualidade do serviço público prestado.

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no exercício de 2017 a aplicação de recursos por aluno foi inferior ao valor investido em 2014.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			6.729,73
2015	5,8	4,8 (divulgação IBGE)	6.235,31
2016			6.740,81
2017	6,3	Não divulgado	6.651,50

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.



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



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.

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, buscando o aprimoramento e elevação de qualidade, calcados no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.

c) O índice IEGM alcançado no ***i-Saúde*** foi “**C+**”, portanto, considerado como “em fase de adequação”.

Importante lembrar, em que pese o índice positivo alcançado, que o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo,



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



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

- o Município teve um gasto anual por habitante, na área da Saúde, equivalente a 61,75% da média dos gastos dos Municípios do Estado de São Paulo, jurisdicionados por este Tribunal;
- equipes do Programa de Saúde da Família não cobrem 100% da população;
- nenhuma das unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77, bem como alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária, conforme Lei nº 6.437/77;
- irregularidades apontadas durante a Fiscalização Ordenada n.º 01/2017 sobre Serviços Públicos Municipais de Saúde ainda não foram sanadas;
- irregularidades apontadas na Fiscalização Ordenada n.º 03/2017 sobre o Programa da Saúde da Família ainda não foram sanadas;
- parecer do Conselho Municipal de Saúde reprovava as contas do 3º Quadrimestre;

Avalio que também podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁵ situações em que os resultados obtidos pelo Município eventualmente pudessem ter sido inferiores àqueles de sua Região de Governo ou do próprio Estado.

2017	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de mortalidade infantil	10,72	10,85	10,74
Taxa de mortalidade na infância	12,26	12,48	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	148,44	107,66	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.725,04	3.321,86	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	5,52	5,05	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	9,08	9,35	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	74,89	76,44	79,05

Adiante indico as despesas realizadas em saúde por habitante, observando que houve elevação dos investimentos; contudo, lembro

⁵ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



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



que maior atenção deverá ser feita sobre os resultados efetivamente alcançados.

2014	R\$ 458,42
2015	R\$ 544,50
2016	R\$ 538,03
2017	R\$ 521,68

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 proceder o levantamento dos registros em geral, a fim de que guardem confiabilidade e, especialmente, mantenham coerência com as informações transmitidas ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao sistema de controle externo.

Maior atenção deverá ser dispensada à execução dos contratos de concessão/permissão de serviços públicos; bem como, às situações de renúncia fiscal – compreendidas dentro das regras fiscais inerentes.

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.



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



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.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ITAPECERICA DA SERRA, 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:

- Atente ao limite de despesas com pessoal, bem como, finalize as correções anunciadas sobre o setor, sobretudo em relação ao quadro de comissionados, contratação de sobrejornada de trabalho e pagamento de gratificações/adicionais;
- Proceda ao aperfeiçoamento dos projetos orçamentários, evitando alterações ao longo de sua execução – as quais somente poderão ocorrer pela via da autorização legislativa;
- 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;
- Mantenha efetivo controle sobre a demanda e oferta de vagas nas escolas municipais;
- Reveja os registros em geral, a fim de que guardem confiabilidade e não imponham prejuízo ao exame do controle externo;
- Mantenha atenção sobre a execução dos contratos de concessão / permissão;



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



- Atente às regras pertinentes à renúncia fiscal;
- Observe o princípio da transparência;
- Implante e/ou aperfeiçoe o sistema de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

Determino à inspeção da E. Corte que se certifique da correção das situações determinadas / recomendadas nesta decisão; e, em especial, proceda a análise sobre a correção dos apontamentos no setor de 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