



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 02/07/2019

ITEM Nº 072

TC-006518.989.16-5

Prefeitura Municipal: Quatá.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Marcelo de Souza Pécchio.

Advogado(s): Cristiano Roberto Scali (OAB/SP nº 162.912), Rafael Delgado Chiaradia (OAB/SP nº 199.092), Jefferson Rosa Alves Peixoto (OAB/SP nº 233.741) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	29,19% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	70,98% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	29,08% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	52,22% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,18% - R\$ 72.614,14
Resultado financeiro	Positivos R\$ 2.823.013,30

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

Região Administrativa de Marília

Quantidade de habitantes 13.893

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **QUATÁ**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Presidente Prudente – UR/5.

No relatório de fls. 01/33 (evento 67) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



A.1.1. CONTROLE INTERNO:

- Descumprimento do “caput” do artigo 31 e dos incisos I a IV do artigo 74 da Constituição Federal, visto que o Controle Interno ainda não foi regulamentado por meio de legislação específica;
- atuação pouco efetiva e “pro forma” do Controle Interno ao longo do exercício de 2017, visto que os relatórios e as declarações bimestrais trazem repetitivamente as mesmas informações quanto ao fato de determinados itens estarem sempre em ordem.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Elevado percentual de alterações orçamentárias (51,9%) aponta para falhas no planejamento orçamentário inicial;
- abertura de créditos suplementares em percentual acima do autorizado pela LDO;
- inobservância do artigo 43, § 1º, I e § 2º da Lei 4.320/1964, pois o montante de créditos adicionais abertos com fulcro em superávit financeiro do exercício anterior foi superior ao superávit efetivamente observado;
- abertura de créditos por excesso de arrecadação, quando não se apurou excesso, o que implica afronta ao artigo 43, § 1º, II da Lei 4.320/1964;
- reduzido percentual de investimentos em relação à RCL.

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS:

- Descumprimento do art. 98, parágrafo único, da Lei 4.320/1964 (ocultação de passivo), pois a Prefeitura Municipal de Quatá ainda não registrou em seu Passivo Não-Circulante parte dos débitos previdenciários com o Instituto Municipal de Previdência (IMPREV – Quatá), falha que também implica inobservância dos princípios da evidenciação contábil (Lei 4.320/1964, artigos 85 e 89) e da transparência (LRF, art. 1º, § 1º).

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL:

- Descumprimento do art. 18, § 1º da LRF, pois a Prefeitura não incluiu no câmpo das despesas com pessoal os gastos com profissionais terceirizados para realização de serviços típicos da administração;



B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:

- Atribuições dos cargos em comissão foram definidas por Decreto o que, conforme jurisprudências do TJ-SP e do STF, afronta os incisos I e V do artigo 37 da Constituição Federal.

B.3.1. DÍVIDA ATIVA:

- Proposta de recomendação para que a Prefeitura incremente a cobrança da Dívida Ativa por meio de protesto extrajudicial;
- Divergência entre os registros do Setor de Tributação e os registros contábeis quanto ao saldo da Dívida Ativa implica inobservância dos princípios da evidenciação contábil (Lei 4.320/1964, art. 89) e da transparência (LRF, art. 1º, § 1º).

B.3.3. BENS PATRIMONIAIS:

- Inobservância do art. 96 da Lei 4.320/1964, visto que a Prefeitura ainda não realizou o levantamento geral de bens móveis e imóveis.

B.3.4. ALMOXARIFADO:

- O prédio do almoxarifado da Prefeitura Municipal de Quatá possui AVCB fora do prazo de validade.

C.1. ENSINO – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL:

- Falha na apropriação da despesa vinculada aos recursos do FUNDEB, pois o total de despesas empenhadas vinculadas a esse Fundo foi superior à receita efetivamente recebida, descumprindo a legislação pertinente.

C.2.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB:

- Nos dois últimos anos examinados (2013 e 2015), a nota do município no IDEB foi inferior à meta projetada.

C.2.2. INFRAESTRUTURA ESCOLAR:

- Ausência de salas e laboratórios de informática equipados com computadores em algumas escolas da rede municipal; em dezembro de 2017, uma escola necessitava de reparos prediais. Tais falhas comprometem o atendimento das estratégias 6.2 e 6.3 da meta 6 do Plano Nacional de Educação, o que implica inobservância do “caput” e do § 1º do artigo 7º da Lei 13.005/2014 e da meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.



C.2.3. CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:

- Inobservância do artigo 19 da Lei Federal 11.947/2009, visto que, no exercício de 2017, o Conselho de Alimentação Escolar de Quatá não cumpriu todas as atribuições de sua competência.

C.2.4. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

- O Conselho Municipal de Educação de Quatá não é plenamente atuante, nem demonstra eficácia no controle social, comprometendo, assim, o atendimento da meta 19 do Plano Nacional da Educação (anexo da Lei 13.005/2014) em razão da inobservância da Estratégia 19.5 dessa meta.

D.3. SAÚDE – FISCALIZAÇÃO ORDENADA I DE 2017:

- Permanecem pendentes as seguintes irregularidades apontadas pela Fiscalização Ordenada I de 2017 na Unidade Ambulatorial João Jorge Estevan de Quatá: (i) Escalas das jornadas de trabalho dos médicos, enfermeiros e demais profissionais da saúde não são divulgadas em local acessível ao público; (ii) Falhas no sistema de controle do estoque de medicamentos.

G.3. IEG-M – I-GOV-TI – ÍNDICE C:

- Tanto em seu portal da transparência, quanto em seu site, a Prefeitura não divulga os dados e os documentos relativos a Atas e contratos decorrentes de processos licitatórios. Tais falhas apontam para inobservância da Lei de Acesso à Informação, além de comprometerem o atendimento das metas 16.6 e 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

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

- Descumprimento do art. 52, IV, das Instruções nº 02/2016 deste E. Tribunal de Contas por causa do não envio de dados e documentos ao Sistema AUDESP Fase III;

- não atendimento de algumas das recomendações consignadas na apreciação das contas de 2015 (TC-2424/026/15) e de 2013 (TC-1859/026/13).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



investimentos corresponderam a 29,19% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade recursos do período; bem como, investidos 70,98% na valorização do magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	29,19%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	29,17%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	29,17%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
	100,00%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	70,98%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	70,98%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	70,98%

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 29,08% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	29,08%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	29,00%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	29,00%

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

O resultado da execução orçamentária apresentou superávit de 0,18%, indicando que as receitas realizadas superaram em R\$ 72.614,14 as despesas executadas.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	40.769.454,00	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	39.218.502,59	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	1.982.500,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	504.162,73	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	72.614,14	0,18%



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



A Receita Corrente Líquida no período alcançou R\$ 40.180.818,01 (não incluída a receita resultante da remuneração dos recursos do RPPS).

Registre-se que o Município vinha de superávit da execução orçamentária apresentado nos exercícios anteriores.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	3,29%	2,20%
2015	Superávit de	0,58%	4,59%
2014	Superávit de	0,79%	8,11%

A abertura de créditos adicionais representou alteração de 51,90% da despesa fixada inicialmente.

(A) Total de Alterações Orçamentárias	R\$ 17.296.770,44
(B) Despesa Fixada (Inicial)	R\$ 33.348.800,00
(A / B) %	51,9%

O resultado da execução financeira do período registrou positivos R\$ 2.823.013,30.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	2.823.013,30	2.576.854,30	9,55%
Econômico	5.562.271,21	840.148,33	562,06%
Patrimonial	69.118.724,74	65.560.015,62	5,43%

A fiscalização indicou que o Município possuía plena capacidade à quitação de suas dívidas de curto prazo.

A dívida de longo prazo foi reduzida em 19,78% durante o período.



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



	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios			
Parcelamento de Dívidas:	886.771,48	1.105.458,28	-19,78%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	886.771,48	1.105.458,28	-19,78%
Previdenciárias (RGPS)	282.038,99	393.746,56	-28,37%
Previdenciárias (RPPS)	602.936,20	686.953,87	-12,23%
Demais contribuições sociais	1.796,29	24.757,85	-92,74%
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	886.771,48	1.105.458,28	-19,78%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	886.771,48	1.105.458,28	-19,78%

A fiscalização detectou os seguintes termos de parcelamentos firmados com em face dos valores devidos ao INSS e PASEP, de competências anteriores ao período em exame.

PARCELAMENTOS - INSS		
Saldo do exercício anterior		R\$ 393.746,56
(+)	Ajustes firmados no exercício	R\$ -
(-)	Pagamentos no exercício	R\$ 111.707,57
(+)	Reparcelamentos no exercício	R\$ -
(+)	Juros/Correções	R\$ -
(=)	Saldo final do exercício	R\$ 282.038,99

PARCELAMENTOS - PASEP		
Saldo do exercício anterior		R\$ 24.757,85
(+)	Ajustes firmados no exercício	
(-)	Pagamentos no exercício	R\$ 22.961,56
(+)	Reparcelamentos no exercício	
(+)	Juros/Correções	
(=)	Saldo final do exercício	R\$ 1.796,29

A fiscalização atestou que, segundo informações prestadas ao Sistema AUDESP, confirmadas junto à Origem, foi constatado que o Município pagou todas as dívidas judiciais encaminhadas para o exercício de 2017.

A despesa com pessoal atingiu 52,22% da RCL no período, fixando-se abaixo do teto fiscal; no entanto, dentro da margem do chamado “limite prudencial” (>51,30%).



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



Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	19.517.927,64	19.806.200,46	20.187.654,29	20.315.049,26
Inclusões da Fiscalização	751.121,00	669.090,00	722.015,00	668.955,10
Exclusões da Fiscalização	334.959,63			
Gastos Ajustados	19.934.089,01	20.475.290,46	20.909.669,29	20.984.004,36
Receita Corrente Líquida	39.733.758,12	39.898.958,57	41.114.511,59	40.180.818,01
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	39.733.758,12	39.898.958,57	41.114.511,59	40.180.818,01
% Gasto Informado	49,12%	49,64%	49,10%	50,56%
% Gasto Ajustado	50,17%	51,32%	50,86%	52,22%

A fiscalização também apresentou quadro indicando que, se acrescidas as receitas resultantes da remuneração das aplicações com recursos do RPPS, os gastos com pessoal teriam atingido 51,73%.

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	19.517.927,64	19.806.200,46	20.187.654,29	20.315.049,26
Inclusões da Fiscalização	751.121,00	719.332,32	780.024,84	739.801,26
Exclusões da Fiscalização	334.959,63			
Gastos Ajustados	19.934.089,01	20.525.532,78	20.967.679,13	21.054.850,52
Receita Corrente Líquida	39.733.758,12	39.898.958,57	41.114.511,59	40.180.818,01
Inclusões da Fiscalização		545.873,78	507.923,05	524.358,02
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	39.733.758,12	40.444.832,35	41.622.434,64	40.705.176,03
% Gasto Informado	49,12%	49,64%	49,10%	50,56%
% Gasto Ajustado	50,17%	50,75%	50,38%	51,73%

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	652	668	529	526	123	142
Em comissão	15	15	3	12	12	3
Total	667	683	532	538	135	145
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	92		44		47	

Não houve censura ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos

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



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



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

O Regime Próprio de Previdência - RPPS é administrado pelo Instituto Municipal de Previdência Social de Quatá – IMPREV Quatá, cujas contas estão instruídas no Processo nº 2305.989.17-0.

O Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Marcelo de Souza Pecchio para apresentação de justificativas – DOE 12.09.18 (evento 71)

Na sequência, após solicitar e obter dilação do prazo inicial – DD.OO.EE 04.10.18 e 12.12.18, (eventos 80, 84, 88, 91, 97), a Municipalidade apresentou sua defesa e documentos correspondentes (evento 98).

Em síntese, procurando afastar as críticas lançadas pela fiscalização, a Origem afirmou que embora não regulamentado, o sistema de controle interno é exercido por servidores responsáveis pela emissão de relatórios periódicos; também foi realçado que o resultado da execução orçamentária foi superavitário e, no que se refere à alteração do programa inicial, lembrou que o orçamento foi elaborado em 2016, ano em que o Responsável não estava à frente do Executivo; afirmou que todas as transferências e suplementações ocorrem em lei, com base em excesso de arrecadação e superávit do exercício anterior; que as divergências na contabilização da dívida com parcelamentos decorreram de falha administrativa, regularizada no decorrer do ano de 2018; ademais, mesmo com as inclusões da fiscalização o Município ficou abaixo do limite fiscal de despesas com pessoal; e, que a Administração adotará providências em relação aos cargos em comissão.



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



A Assessoria Técnica avaliou os aspectos econômico-financeiros, os temas de relevância jurídica e os demais itens componentes dos demonstrativos, sendo emitidas opiniões em favor das contas, sob a aquiescência de sua i. Chefia (evento 114).

O d. MPC, ao contrário, colocou-se contra a aprovação das contas, motivado pelo pela ineficiência do controle interno; alterações orçamentárias que atingiram 51,90%; abertura de créditos suplementares em percentual acima do autorizado pela LDO; abertura de créditos adicionais com respaldo em excesso inexistente; abertura de créditos adicionais com respaldo em recursos financeiros fictícios; e, ineficiente gestão da rede pública municipal de ensino – regressividade do *i-Educ* e desatendimento das metas estabelecidas no PNE (evento 119).

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4040.989.16	Favorável - DOE 07.11.18 – Trânsito em julgado em 24.01.18
2015	2424/026/15	Favorável - DOE 28.10.17 – Trânsito em julgado em 15.12.17
2014	332/026/14	Favorável - DOE 03.09.16 – Trânsito em julgado em 19.10.16

Os autos fizeram parte dos trabalhos da E. Primeira Câmara em Sessão de 25.06.19, sendo retirados, a pedido, para inclusão na próxima Sessão.

É o relatório.



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 02/07/2019

ITEM 072

Processo: eTC-6518.989.16-5.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATÁ.

Responsável: Marcelo de Souza Pecchio – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 31.12.17.

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Advogado(a)s: Rafael Delgado Chiaradia – OAB/SP 199.092,
Cristiano Roberto Scali – OAB/SP 162.912

Aplicação total no ensino	29,19% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	70,98% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	29,08% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	52,22% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 0,18% - R\$ 72.614,14
Resultado financeiro	Positivos R\$ 2.823.013,30

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	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	B	B	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	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C+	B	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.



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



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

Porte pequeno

Região Administrativa de Marília

Quantidade de habitantes 13.893

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **QUATÁ** 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 29,19% 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 integralizados os valores do Fundo, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07.

E, no mais, ainda foram destinados 70,98% do total do FUNDEB em favor da valorização dos profissionais do magistério, atendendo o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 29,08% 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.



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



e) Verificou-se que os gastos com pessoal fixaram-se em 52,22% da RCL; e, desse modo, embora abaixo do teto fiscal, situaram-se na linha do limite prudencial – incluindo-se nas vedações dispostas pela LRF à gestão do setor.

O percentual destacado foi apurado pela fiscalização e confirmado pela Assessoria Técnica, considerando a inclusão de despesas com substituição de mão de obra e exclusão de receitas decorrentes de aplicação financeira dos valores pertencentes ao RPPS.

Cabem advertências à Origem para que adote postura de cautela na equação entre as despesas com pessoal e a RCL, promovendo os ajustes fiscais necessários.

Ainda sobre o setor de pessoal, a fiscalização elaborou quadro indicando que havia 12 servidores comissionados, cujas atribuições foram definidas por meio de Decreto de nº 2820/11, em detrimento de estipulação por meio de lei formal.

A respeito desse ponto a Origem noticiou que adotará providências à correção do tema.

Contudo, devo reforçar que a regra geral de ingresso na Administração Pública é 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, sendo própria 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.

Nesse sentido guarda importância a definição das atribuições do cargo por meio da lei específica, a fim de que haja parâmetros de aferição de sua regularidade.



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



A criação e/ou manutenção de cargos em comissão fora do padrão constitucional constitui verdadeiro esvaziamento da regra do concurso público, porque tais agentes não se atrelam a simples fidúcia do Gestor, mas ao compromisso de desenvolvimento institucional, pela sua atuação estratégica na Administração.

Nesse sentido podem ser colhidos diversos julgados da Excelsa Corte, na sequência:

O concurso público pressupõe o tratamento igualitário dos candidatos, discrepando da ordem jurídico-constitucional a previsão de vantagens quanto a certos cidadãos que venham prestando serviços à administração pública.

[ADI 2.949, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, j. 26-9-2007, P, DJE de 28-5-2015.]

Ofende o disposto no art. 37, II, da CF norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.

[ADI 3.233, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 10-5-2007, P, DJ de 14-9-2007.]

O STF firmou sólida jurisprudência no sentido de que o art. 37, II, da CF rejeita qualquer burla à exigência de concurso público. Há diversos precedentes em que a tônica é a absoluta impossibilidade de se afastar esse critério de seleção dos quadros do serviço público (cf. ADI 2.689, rel. min. Ellen Gracie, Pleno, j. 9-10-2003; ADI 1.350 MC, rel. min. Celso de Mello, Pleno, j. 27-9-1995; ADI 980 MC, rel. min. Celso de Mello, Pleno, j. 3-2-1994); ADI 951, rel. min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 18-11-2004), até mesmo restringindo possíveis ampliações indevidas de exceções contidas na própria Constituição, a exemplo do disposto no art. 19 do ADCT (cf. ADI 1.808 MC, rel. min. Sydney Sanches, Pleno, j. 1º-2-1999). O rigor na interpretação desse dispositivo constitucional impede inclusive formas de provimento derivado de cargo público, por ascensão interna.



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



[ADI 3.434 MC, voto do rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-8-2006, P, DJ de 28-9-2007.]
= RE 635.206 AgR-AgR-AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 17-2-2017, 1ª T, DJE de 17-3-2017.

Vide ADI 336, rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, DJE de 17-9-2010

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

Acresço ainda, sendo servidores que deveriam denotar distinção no desempenho da atividade administrativa, não há fundamento que sua investidura, *eventualmente*, recaia sobre agentes desguarnecidos de nível de escolaridade superior e condizente com as funções exercidas.

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.

Realço que o grau de escolaridade superior deve constar expressamente nas normas que apoiam e/ou os mantêm.

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



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



f) Não houve ressalvas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

g) A Municipalidade apresentou as guias pertinentes de recolhimento dos encargos sociais de responsabilidade no período.

Também foi destacada a manutenção de termos de parcelamento de encargos – INSS e PASEP – referentes a exercícios anteriores, não havendo referências que desabonem a obrigação de pagamentos no 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 0,18%, tendo em vista que as receitas realizadas superaram as despesas executadas em R\$ 72.614,14.

A fiscalização registrou histórico de sucessivos superávits de execução orçamentária desde o exercício de 2014.

Não obstante esse aspecto positivo, também é preciso lembrar que foram feitas censuras à expressiva alteração do plano orçamentário inicial, bem como, à necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança da dívida ativa.

As censuras da fiscalização são procedentes, uma vez que a abertura de créditos adicionais alcançou R\$ 17.296.770,44, representando 51,90% da despesa inicialmente fixada.

Justificativas quanto à mudança de Gestão sucumbem ao princípio da continuidade da Administração.

Em regra, a alteração do programa inicial revela que o Órgão deveria ter procedido com maior rigor na formulação da peça orçamentária, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.



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



Destarte, a aprovação do orçamento é processo legislativo complexo, na medida em que devem ser sopesadas as necessidades cotidianas, somadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas tendentes a atacar ou amenizar particularidades enfrentadas, onde a aprovação pelo Legislativo é cercada pela assistência popular – beneficiária última da aplicação dos recursos públicos.

Logo, a elaboração de peça divorciada da realidade, somada a sua alteração substancial, tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade e de todo conjunto de regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais que apontam à sua formulação.

Enfim, alterações expressivas no plano inicial dificultam o cumprimento de metas físicas e fiscais, resultando em índices de avaliação abaixo das expectativas.

Ademais, o quadro sintético sobre a gestão da dívida ativa demonstrou que o Município não foi plenamente eficiente na recuperação dos seus créditos, na medida em que recuperou R\$ 162 mil 2017, enquanto as inscrições superaram R\$ 366 mil.

O estoque da dívida ativa é bastante expressivo, na medida em que representa 6,79% da RCL do período.

Evolução da Dívida Ativa

Município de Quatá – Valores em R\$

	2015	2016	2017
Saldo do exercício anterior	2.140.902,58	2.313.365,90	2.529.247,01
(+) Inscrição no exercício	324.214,17	328.721,45	366.355,63
(-) Recebimentos no exercício	106.566,17	98.019,92	162.881,52
(-) Baixas no exercício	0,00	0,00	0,00
(-) Cancelamentos no exercício	45.184,68	14.820,42	2.736,68
(=) Saldo final do exercício	2.313.365,90	2.529.247,01	2.729.984,44

Além disso, foram destacadas divergências de registros entre o Setor de Tributação e a Contabilidade, questão bastante sensível, considerando que a matéria envolve créditos sujeitos à prescrição, bem como,



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



passíveis de alteração de informações, em detrimento do Erário e do interesse público primário e secundário.

Logo, a Origem deverá manter maior atenção aos setores convergentes aos registros e cobrança da dívida ativa.

Por outro lado, também é importante realçar que o resultado da execução financeira alcançou superávit de R\$ 2.823.013,30, ampliando a situação favorável que o Município se encontrava no exercício anterior.

Esse resultado positivo indicou a existência de recursos disponíveis à quitação da dívida de curto prazo.

E, quanto à dívida de longo prazo, observa-se que foi reduzida, não obstante críticas feitas pela fiscalização a respeito da falta de contabilização dos débitos previdenciários junto ao Instituto Municipal de Previdência – situação que merece alerta para correção imediata.

Sendo assim, frente ao equilíbrio fiscal apurado, penso que as deficiências destacadas podem ser relevadas, mas apontam à necessidade de serem endereçadas firmes recomendações para que a Origem desenvolva ações próprias ao aperfeiçoamento do plano orçamentário, à elevação de suas receitas pela recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, sem prejuízo da atenção às necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Além disso, as críticas da fiscalização devem servir de alerta e norte à Origem para revisão dos registros em geral, a fim de que expressem a real situação do Órgão, bem como, para que não haja prejuízo ao exercício do controle externo.

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



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



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

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.

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

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

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



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



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 reduziu o desempenho obtido em 2016 ^(B) e 2015 ^(B), demonstrando a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCESP.

Sendo assim, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no **i-Educ, i-Planej, i-Cidade e i-Gov TI**, ou seja, medição de setores 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, esteve ligada à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

Enfim, esse conjunto revela aspectos 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.



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



Acrescento informações constantes no sítio do IBGE² (2010), indicando que o Município possuía 94,4% de esgotamento sanitário adequado.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	94,4%
Posição no país – 5570 Municípios	228º
Posição no Estado – 645 Municípios	174º
Posição na microrregião - 17 Municípios	3º

No entanto, ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito urbanização de vias públicas foi de apenas 12,9% (2010) - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	12,9%
Posição no país – 5570 Municípios	2490º
Posição no Estado – 645 Municípios	468º
Posição na microrregião - 17 Municípios	8º

Muito embora os dados do IBGE devam ser atualizados, penso que indicam, em certa medida, a necessidade de atenção e investimentos voltados à organização do território e ambiente.

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+**”.

A análise fiscalizatória apresentou críticas pela existência de falhas afetas à organização, planejamento e pelo descumprimento da legislação convergente ao setor.

Reitero adiante os pontos lançados no laudo de inspeção, advertindo a Origem à sua imediata correção.

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



C.1. ENSINO – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL:

- Falha na apropriação da despesa vinculada aos recursos do FUNDEB, pois o total de despesas empenhadas vinculadas a esse Fundo foi superior à receita efetivamente recebida, descumprindo a legislação pertinente.

C.2.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB:

- Nos dois últimos anos examinados (2013 e 2015), a nota do município no IDEB foi inferior à meta projetada.

C.2.2. INFRAESTRUTURA ESCOLAR:

- Ausência de salas e laboratórios de informática equipados com computadores em algumas escolas da rede municipal; em dezembro de 2017, uma escola necessitava de reparos prediais. Tais falhas comprometem o atendimento das estratégias 6.2 e 6.3 da meta 6 do Plano Nacional de Educação, o que implica inobservância do “caput” e do § 1º do artigo 7º da Lei 13.005/2014 e da meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

C.2.3. CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:

- Inobservância do artigo 19 da Lei Federal 11.947/2009, visto que, no exercício de 2017, o Conselho de Alimentação Escolar de Quatá não cumpriu todas as atribuições de sua competência.

C.2.4. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

- O Conselho Municipal de Educação de Quatá não é plenamente atuante, nem demonstra eficácia no controle social, comprometendo, assim, o atendimento da meta 19 do Plano Nacional da Educação (anexo da Lei 13.005/2014) em razão da inobservância da Estratégia 19.5 dessa meta.

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 98,7%.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	98,7%
No país (5570 Municípios)	982º
No Estado (645 Municípios)	163º
Na microrregião (17 Municípios)	4º



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



No entanto, com utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC³ à aferição da oferta de vagas nas escolas municipais, mais atualizada em relação aos registros do IBGE, observa-se que a oferta de vagas ficou abaixo da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação – PNE⁴.

	BRASIL	São Paulo	QUATÁ
Percentual da população de 0 a 3 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% <u>Situação atual – 22,4%</u>
Percentual da população de 4 a 5 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% <u>Situação atual – 85,2%</u>

Não sem razão, dentre as metas estabelecidas pelo PNE, ficou definida a importância ao atendimento à demanda por vagas em escolas municipais, como mecanismo de desenvolvimento do ensino.

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:

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.

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



§ 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 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

"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

Portanto, a Administração deve se obrigar, por meio de racionalização na distribuição de salas e/ou investimentos no setor, à efetiva entrega dos serviços à comunidade.

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



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



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.

Sobre a qualidade do serviço prestado, observo informações expostas no Portal do IBGE, de onde pode ser observado o seguinte:

Matrículas no fundamental (2018)	1.628
Matrículas no ensino médio (2018)	495
Docentes no fundamental (2018)	126
Docentes no ensino médio (2018)	57
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	07
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	03



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



O IBGE disponibilizou informações 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 (6,0) e últimos anos (5,5) do ensino fundamental, descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB (2015)	5,7	4,7
Posição no país – 5570 Municípios	2.122º	1402º
Posição no Estado	532º	416º
Posição na microrregião - 17 Municípios	13º	12º

Informações atualizadas junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁵ (2017) indicam aumento da nota antes obtida em relação aos primeiros anos do fundamental; no entanto, não indicaram a divulgação das notas referentes ao grupo de alunos dos últimos anos do fundamental.

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

Não obstante a evolução na qualidade do ensino prestado na primeira quadra de aluno, a falta de divulgação do índice quanto ao segundo grupo prejudica a aferição do resultado das ações empreendidas pela Administração sobre o setor, revelando a necessidade de busca de outros parâmetros de avaliação.

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



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.

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.

Além disso, devo destacar que os registros da Fundação SEADE (2010) indicavam elevada taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais.

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010	8,02	6,12	4,33



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 ano de 2017 houve redução dos valores investidos em educação por aluno, em comparação a 2015/2016.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			8.345,80
2015	5,7	4,7	8.742,87
2016			9.033,69
2017	6,7	Não divulgada	8.466,80

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.

Não obstante os resultados apurados pelo IEGM, devo destacar os apontamentos da fiscalização, sobre os quais a Administração deverá se pautar à correção.

D.3. SAÚDE – FISCALIZAÇÃO ORDENADA I DE 2017:

- *Permanecem pendentes as seguintes irregularidades apontadas pela Fiscalização Ordenada I de 2017 na Unidade Ambulatorial João Jorge Estevan de Quatá: (i) Escalas das jornadas de trabalho dos médicos, enfermeiros e*



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



demais profissionais da saúde não são divulgadas em local acessível ao público; (ii) Falhas no sistema de controle do estoque de medicamentos.

Considero bastante prejudicial às ações de serviço público de saúde inexistência de efetivo controle sobre o horário de atendimento dos profissionais médicos e enfermeiros à população.

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	6,45	11,69	10,74
Taxa de mortalidade na infância	6,45	13,61	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	137,84	92,80	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.582,89	3.585,63	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	4,52	6,10	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	7,83	9,14	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	85,37	83,13	79,05

Esses índices evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento dos programas de atendimento à população, em que pesem a nota obtida junto ao IEGM e o volume de recursos investidos no setor.

Portanto, a Administração 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.

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



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



Aqui se destaca 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.

A situação descrita pela fiscalização quanto a falta de levantamento e efetivo controle sobre os bens permanentes deve ser revista de imediato.

Igualmente deve ser providenciado o AVCB do Almoxarifado, a fim de não expor os bens guardados e o próprio prédio à perda.

Destaca-se ainda, a necessidade da Administração dispensar maior atenção ao princípio da transparência fiscal, disponibilizando adequadamente as peças fiscais, a fim de não inibir a participação popular e o controle social.

As informações entregues ao sistema AUDESP deverão ser rigidamente avaliadas, a fim de que guardem confiabilidade e consonância com os registros internos, dos quais são extraídas, com o intuito de não prejudicar o sistema de 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.

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



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



- Atente ao limite de despesas com pessoal; regularize as situações destacadas pela fiscalização quanto aos servidores comissionados;
- Proceda ao aperfeiçoamento do plano orçamentário, cumprindo sua execução com vistas ao alcance das metas físicas e fiscais; bem como, proceda maior controle sobre o registro e recuperação da dívida ativa, além de rever os registros em geral, cumprindo o princípio da evidenciação;
- 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;
- Adote providências à elevação da qualidade dos serviços públicos – saúde e educação;
- Mantenha rígido controle sobre o horário de trabalho dos servidores médicos e enfermeiros, além do controle sobre o estoque de medicamentos;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Adote medidas visando maior controle sobre o material permanente e adote providências quanto à falta de AVCB do Almoxarifado;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Adote rigoroso controle sobre as informações entregues ao Sistema AUDESP;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

Determino à inspeção da E. Corte que se certifique da correção das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

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