



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR **SAMY WURMAN**



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 16/07/2019

ITEM Nº 096

TC-006496.989.16-1

Prefeitura Municipal: Pindorama.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Maria Inês Bertino Miyada.

Advogado(s): Ruy Maldonado Junior (OAB/SP nº 115.558) e Vera Lucia Cabral (OAB/SP nº 119.832).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	26,43% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,27% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	37,88% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,47(máximo 7%)
Gastos com pessoal	50,30% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,41% (R\$ 574.738,09)
Resultado financeiro	Positivos R\$ 2.007.218,16

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B	C	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.	B	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	C	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	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 Pequeno

Região Administrativa de São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 16.656

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

No relatório de fls. 01/47 (evento 25) 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
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Item A.1.1 – Controle Interno – falta de algumas providências por parte da Sra. Prefeita Municipal no tocante aos apontamentos efetuados pelo responsável do Controle Interno;

Item A.2 – IEG-M – I-Planejamento – diversas irregularidades apontadas no preenchimento do questionário não foram sanadas até a fiscalização *in loco*;

Item B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária – apurado déficit orçamentário no exercício, porém amparado em superávit financeiro do exercício anterior; abertura de créditos adicionais correspondentes a 23,17% da despesa fixada, acima do permitido na LOA (10%);

Item B.1.2 – Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial – constatada divergência no resultado patrimonial de – R\$ 189.188,92;

Item B.1.9 – Demais Aspectos sobre Recursos Humanos – ocupação de cargos em comissão sem as características do art. 37, da Constituição; as atribuições de diversos cargos comissionados não foram definidas por lei; requisito de grau de instrução incompatível com o provimento de cargos em comissão; não há regulamentação para percentual da ocupação de cargos comissionados; não há regulamentação do estágio probatório, nem sobre a avaliação especial de desempenho, infringindo art. 41, CF; não houve controle adequado da jornada dos médicos municipais em alguns meses do exercício de 2017; contratação de médicos através de RPA ou de empresa terceirizada; constatação de remunerações acima do teto constitucional; execução e pagamento de jornada suplementar superior ao limite da CLT; pagamento de adicional de insalubridade sem laudo de enquadramento;

Item B.2 – IEG-M – I-Fiscal – não há cobrança de ISS sobre serviços bancários; não há fiscalização automatizada para contribuintes que deixam de emitir nota fiscal; criado REFIP sem as exigências legais; não há regulamentação específica para inscrição de débitos na Dívida Ativa; os ativos da iluminação pública não foram discriminados para incorporação;

Item B.3.1 – Renúncia de Receitas – efetivada renúncia de receita, sem atendimento aos arts. 4º e 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Item B.3.2 – Dívida Ativa – verificadas divergências entre os controles da Prefeitura e os dados informados ao Sistema AUDESP, além da declaração da ocorrência de equívocos nos registros, demonstrando falta de controle nos créditos; recebimento de apenas 6,24% do saldo da Dívida Ativa; ocorrência de valores prescritos; inscrição da própria Prefeitura na Dívida Ativa Municipal, além de Agentes Políticos dos poderes Executivo e Legislativo;

Item B.3.3 – Bens Patrimoniais – ausência de AVCB nos imóveis da saúde e da educação; nem todos os prédios municipais estão adequados para acessibilidade, desatendendo à Lei Federal nº 10.098/00; não se concluiu o Levantamento Geral de Bens Móveis e Imóveis, em 2017, apesar da contratação de duas empresas, desde 2014, para efetuar tal registro; verificadas falhas nos Termos de Responsabilidade apresentados; falta de controle da manutenção dos veículos da frota municipal; falta da correta destinação aos bens inservíveis; prédios públicos sem documentação de propriedade, cedidos a outros sem os respectivos Termos de Cessão de Uso; existência de Ação Civil Pública para reforma e adequação de prédio, desde 2009, sem a tomada de providências;

Item C.2 – IEG-M – I-Educ – não cumprimento de diversas metas do Plano Nacional de Educação, tais como oferta de vagas na rede pública de ensino; todos os estabelecimentos de ensino necessitavam de reformas, em 31/12/2017; ausência de vários itens de infraestrutura escolar, tais como laboratórios de informática ou quadras cobertas, na maioria das escolas; falta de controle da Nutricionista com relação à merenda; atuação insatisfatória do CAE e do Conselho Municipal de Educação;

Item C.2.1 – Conselheiros Municipais – Atuação Insatisfatória e Ausência de Treinamento ou Fornecimento de Material de Estudos pela Prefeitura – não foram realizados treinamentos ou disponibilizados materiais de suporte para a boa atuação dos Conselheiros Municipais relativos ao ensino;

Item C.2.2 – Fiscalização Ordenada – Transporte Escolar – não há manutenção adequada da frota; diversos veículos com mais de 10 ou 20 anos de uso; falta de registros do tempo gasto nas viagens ou dos alunos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



requerentes que ainda não foram atendidos;

Item D.2 – IEG-M – I-Saúde – não atendimento a diversos itens do questionário do Índice de Efetividade da Gestão Municipal;

Item E.1 – IEG-M – I-Amb – Prefeitura não realiza coleta seletiva dos resíduos; não há medidas de contingenciamento; ausência de treinamento ao pessoal responsável pela poda das árvores; falta de cronograma de manutenção preventiva ou substituição da frota municipal; não há programa ou ação de educação ambiental na rede escolar municipal, nem nos Órgãos e Entidades públicos; não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil;

Item F.1 – IEG-M – I-Cidade - não há estrutura física ou organizacional para que a atuação da CONDEC; o Município não possui um estudo de avaliação de segurança nos estabelecimentos de ensino e de saúde;

Item G.1.1 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal – não há SIC físico ou eletrônico funcionando no Município; as informações sobre licitações não são disponibilizadas no site oficial; nem tampouco as informações sobre as remunerações;

Item G.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP – constatadas divergências entre os dados informados pela Origem *in loco* e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

Item G.3 – IEG-M – I-Gov TI - não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação; não tem em seu quadro de pessoal servidores efetivos com formação em Tecnologia da Informação, sendo o serviço prestado por temporários;

Item H.2 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal – desatendimento parcial à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações desta 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 26,43% da receita de arrecadação e transferência de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade recursos do período; bem como, investidos 81,72% na valorização do magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	26,43%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	26,43%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	25,75%

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%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	81,27%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	81,27%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	81,26%

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 37,88% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	37,88%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	37,88%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	36,86%

Foi atestado que a transferência financeira à Câmara em montante equivalente a 3,47% da receita tributária do exercício anterior, atendendo a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

O resultado da execução orçamentária apresentou déficit de 1,41%, indicando que as despesas executadas superaram as receitas realizadas em R\$ 574.738,09.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	40.735.280,52	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	40.353.457,49	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	1.315.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	358.438,88	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	0,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	0,00	
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-574.738,09	-1,41%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



O Município vinha de histórico de superávits da execução orçamentária apresentados nos exercícios 2014/2016.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	1,33%	6,65%
2015	Superávit de	1,25%	5,95%
2014	Superávit de	2,05%	10,79%

A Receita Corrente Líquida no período alcançou R\$ 40.291.630,52.

O resultado da execução financeira do período registrou positivos R\$ 2.007.218,16.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	2.007.218,16	2.692.745,83	25,46%
Econômico	(94.594,46)	7.169.466,52	101,32%
Patrimonial	46.882.895,80	46.442.818,06	0,95%

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

Também foi destacado que o Balanço Patrimonial não indica a existência de dívidas de longo prazo.

O Município encontrava-se no regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo procedido aos pagamentos devidos dentro do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	366.559,89
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Pagamentos efetuados no exercício de	366.559,89
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	25.000,78
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	25.000,78
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

A despesa com pessoal atingiu 50,30% da RCL no período, fixando-se abaixo do teto fiscal; contudo, dentro do chamado limite de alerta (>48,60% <51,30%).

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	762	813	495	492	267	321
Em comissão	55	45	34	40	21	5
Total	817	858	529	532	288	326
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	56		108		47	

Ainda sobre o setor de pessoal foram feitas críticas pela definição das atribuições dos cargos comissionados por meio de Decreto de nº 2203/14, em detrimento de lei formal; e, bem assim, em função da escolaridade mínima exigida à investidura.

Cargos Já Apontados em TCs Anteriores	Provimento	Grau de Instrução
Assessor de Diretoria	Comissão	Ensino fundamental
Assessor de Fundo Social	Comissão	Ensino fundamental
Chefe da Divisão de Água e Esgoto	Comissão	Ensino médio
Chefe da Tesouraria	Comissão	Ensino médio
Diretor de Obras, Serviços e Trânsito	Comissão	Ensino fundamental
Diretor Adjunto de Saúde	Comissão	Ensino médio
Diretor de Recursos Humanos	Comissão	Ensino médio
Cargos Conforme Lei Complementar 2.241/17	Provimento	Grau de Instrução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Assessor de Gabinete	Comissão	Ensino Médio
Diretor de Esportes e Lazer	Comissão	Ensino Médio
Diretor de Compras	Comissão	Ensino Médio

A fiscalização detalhou que, embora implantado ponto eletrônico, não foi exigido da totalidade dos servidores médicos.

Ainda sobre a prestação de serviços médicos foi informado que o Município mantém 03 sistemas de atendimento à população:

- Médicos do quadro de servidores,
- Médicos remunerados através de RPA – autônomos,
- Contratação da empresa Consultmedic – atendimento no Pronto Socorro Municipal;

Também foi destacado que havia servidores médicos que excederam ao teto remuneratório local.

Nome	Cargo	Total 2017	(férias/13o)	Excesso
Maria Inês Bertino Miyada	Prefeita	132.000,00		
José F. Lehoz Salomão	Médico Plantonista	105.259,78	187,40	9.350,72
José F. Lehoz Salomão	Médico	71.027,00	34.748,66	
José Fernando Pacheco	Médico Plantonista	228.092,10	46.720,44	49.371,66
Paula Regina de Queiroz	Médico Plantonista	174.262,62	23.331,02	18.931,60
Rafael Soligo Savazzi	Médico Plantonista	169.779,30	25.069,82	12.709,48
Total				90.363,46

Foi registrado que o Município procedeu aos pagamentos por horas extras em montante de R\$ 297.925,09 (50% - R\$ 175.098,41 / 100% - R\$ 122.826,68).

Também foi criticado o pagamento de adicional de insalubridade sem lastro em laudo técnico, em montante que atingiu R\$ 549.437,13 durante o exercício examinado.

Não houve censura ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



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

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

Procedeu-se a notificação da Responsável Sra. Maria Inês Bertino Miyada para apresentação de justificativas – DOE 29.11.18 (evento 32).

Na sequência, após solicitar e obter dilação do prazo inicial – DOE 11.01.19 (eventos 43, 47, 48), foi apresentada defesa às críticas correspondentes, com pedido para emissão de parecer favorável às contas (evento 55).

Destacam-se informações quanto ao cumprimento dos principais itens avaliados por esta E. Corte e, sobretudo, em relação ao setor de pessoal foi dito que a maior parte dos cargos em comissão foi criada em Gestões anteriores, admitindo que há necessidade de reformulação por meio de lei redefinindo as atribuições de todos os cargos; que o regime local é celetista, importante que os servidores não possuem estabilidade; atualmente todos os médicos do Município fazem registro de ponto regular; que a exigência de cumprimento da carga horária a qual estavam sujeitos fez com que houvesse “verdadeira debandada dos profissionais médicos” e, diante da essencialidade dos serviços, houve necessidade de contratação de empresa mediante certame licitatório; e, no caso do RPA foram situações excepcionalíssimas, para atender ausências eventuais de médicos plantonistas; que no exercício auditado foram realizados dois concursos públicos para provimento de emprego de médico plantonista; anotou que a fiscalização levou em consideração dois cargos do mesmo profissional médico para exaltar a condição de pagamento acima do teto; que foram poucos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



servidores que prestaram sobrejornada, estando vinculados a serviços essenciais

A matéria foi analisada pela Assessoria Técnica e, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, foi opinado em favor dos demonstrativos.

Ainda na Assessoria Técnica foram avaliados os temas de relevância jurídica e, tendo em vista os desacertos constatados na saúde e despesas correlatas, o setor considerou pela emissão de parecer desfavorável às contas, porque não haveria espaço à promoção de enriquecimento sem causa de profissionais contratados diretamente – por RPA, com superação do teto remuneratório e acréscimo de inúmeras horas extras.

A i. Chefia de ATJ, considerando que parte das irregularidades foi objeto de apontamento nos exercícios anteriores (TC-2226/026/15 e 4018.989.16), também avaliou pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas (evento 65).

O d. MPC também se colocou pela desaprovação das contas, tendo em vista reiteradas omissões no controle da jornada de trabalho de médicos; violação à determinação constitucional de realização de concursos públicos por intermédio de contratação de médicos autônomos ou por meio de interposta sociedade empresarial; pagamentos aos médicos acima do teto constitucional; pagamentos excessivos e regulares de horas extras; pagamentos de adicionais de insalubridade sem laudo de enquadramento em expressivo montante de R\$ 549.437,13 (evento 70).

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4018.989.16	Desfavorável - DOE 01.02.19
2015	2226/026/15	Favorável - DOE 16.05.17 – Trânsito em julgado em 29.06.17
2014	1661/026/13	Desfavorável - DOE 07.07.16 – Trânsito em julgado em 17.10.16

É o relatório.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR **SAMY WURMAN**

**GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 16/07/2019****ITEM 096****Processo: eTC-6496.989.16-1.****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDORAMA.****Responsáveis: Maria Inês Bertino Miyada – Prefeita Municipal.****Período: 01.01 a 31.12.17.****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.****Advogado(a)s: Vera Lúcia Cabral – OAB/SP 119.832**

Aplicação total no ensino	26,43% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,27% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	37,88% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,47(máximo 7%)
Gastos com pessoal	50,30% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,41% (R\$ 574.738,09)
Resultado financeiro	Positivos R\$ 2.007.218,16

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B	C	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.	B	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	C	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR **SAMY WURMAN**



Porte Pequeno

Região Administrativa de São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 16.656

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **PINDORAMA** cumpriu parcela relevante dos 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 26,43% 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 82,27% 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 37,88% 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
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN**



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

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

g) A fiscalização não apresentou críticas ao pagamento da dívida judicial.

h) O resultado da execução orçamentária foi deficitário em 1,41%, tendo em vista que as despesas executadas superaram as receitas realizadas em R\$ 574.38,09.

Contudo, o resultado negativo não provocou desequilíbrio fiscal, na medida em que o Município vinha de histórico de execução orçamentária superavitária nos últimos 03 exercícios e, bem assim, mantinha posição financeira favorável.

Desse modo é importante realçar que o resultado da execução financeira no período alcançou positivos R\$ 2.007.218,16, mantendo a situação que o Município se encontrava no exercício anterior.

O resultado financeiro superavitário indicou a existência de recursos disponíveis suficientes à quitação da dívida de curto prazo.

E, ademais, a fiscalização informou que os registros da Origem indicaram a inexistência de dívida de longo prazo.

No que diz respeito à renúncia de receitas, alerto a Municipalidade de que deverá ter atenção aos preceitos estabelecidos pela norma fiscal.

Ainda ligado à gestão fiscal foram anunciadas divergências entre os controles da dívida ativa e as informações transmitidas ao Sistema AUDESP, ponto que deve ser corrigido, a fim de que haja maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



domínio sobre o setor, inclusive, porque é sensível a baixas indevidas e prescrição de créditos por decurso de prazo.

Ademais, a Origem deverá adotar postura mais firme quanto à recuperação dos créditos a receber, sobretudo em relação aos valores inscritos em nome de Agentes Políticos.

Acrescento, ainda, em que pesem os resultados favoráveis, alerta para que a Origem cumpra as orientações traçadas pela Corte sobre o tema, mediante edição do Comunicado SDG 29/10¹.

i)

j) A gestão de pessoal revelou-se como ponto mais sensível na avaliação das contas anuais do Município de Pindorama.

As despesas com pessoal findaram o período em 50,30% da RCL, abaixo da linha limitadora fiscal; embora situadas dentro do chamado limite de alerta.

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
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Aqui já se faz necessário o alerta para que a Origem mantenha equilibrada a relação entre despesas com pessoal e a RCL, a fim de que não incorra em faixas restritivas impostas pela Lei Fiscal (limite prudencial e superação do teto).

Depois, observo, também, que no exame das contas do exercício de 2015 (TC-2226/026/15 – DOE 16.05.17), esta E. Corte determinou que a Origem regularizasse seu quadro de pessoal, sendo identificada a necessidade de atenção ao comando do art. 37, V, da CF/88, quanto às atribuições dos cargos em comissão; bem como, para que avaliasse a real necessidade de realização de horas extras.

Nas contas de 2016 (TC-4018.989.16 – DOE 01.02.19), a decisão em Primeira Instância foi desfavorável aos demonstrativos, motivada, exatamente, em função da gestão de pessoal, por conta de falhas – muitas delas reincidentes – relacionadas ao pagamento de horas extras, controle de ponto dos médicos, servidores recebendo acima do teto e pagamento de adicional de insalubridade sem amparo legal.

À evidência parte dessas falhas se repetiu durante o período examinado.

E, desse modo, considerando a posição alcançada no período, é evidente que a Origem deveria ter adotado postura conservadora e de cautela na equação entre as despesas com pessoal e a RCL, eliminando as falhas de natureza administrativa e promovendo os ajustes fiscais necessários à redução da tensão existente.

Dito isso, também é preciso dizer, em que pese o período caracterizar-se como o início da Gestão 2017/2020, que a Administração é contínua e o endereçamento de alertas, recomendações e determinações desta E. Corte são atemporais e devem ser acatadas, consoante necessidade de ajustamento aos parâmetros legais e/ou à construção jurisprudencial, visando o aperfeiçoamento administrativo, o equilíbrio fiscal e a elevação do padrão de qualidade dos serviços prestados à comunidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



No entanto, a Administração assumiu – em justificativas apresentadas nestes autos – o compromisso de regularização do quadro de pessoal comissionado; bem como, apresentou justificativas parciais ao pagamento acima do teto local e, especialmente, foram noticiadas as dificuldades encontradas em relação ao controle de ponto dos médicos.

Em detalhamento, a Prefeitura noticiou que o quadro de médicos foi esvaziado mediante imposição de cumprimento da regra estabelecida à aferição do trabalho desempenhado e, por solução, partiu para a contratação de autônomos e empresa da área, além de promover a abertura de dois concursos públicos ao provimento de médicos plantonistas.

Desse conjunto, mesmo diante do esforço noticiado à correção, também é verdade que parte das soluções encontradas pela Administração desafia a sistemática constitucional de ingresso no serviço público via concurso; e, de tal sorte, não escapa aos limites fiscais estabelecidos.

Destarte, à míngua de maiores informações constante nos autos, devo frisar a necessidade, *em próxima inspeção, da aferição do efetivo lançamento das despesas por substituição de mão de obra nos gastos com pessoal, a teor do art. 18, § 1º, da LC 101/00² (autônomos e contrato formalizado).*

Depois, considerando a experiência local vertida na dificuldade ao acompanhamento da efetiva prestação de trabalho por servidores médicos, é preciso avaliar quais foram os mecanismos ajustados ao controle do labor – dentro do horário estabelecido – sobre autônomos e, especialmente, no que toca à empresa contratada, sob pena de que os problemas não tenham sido efetivamente solucionados.

² **LC 101/00**

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Ademais, igualmente é preciso avaliar se os ajustes à margem do quadro de pessoal não serviram, mormente, à fuga artificial ao teto remuneratório local.

Portanto, a importância do ajuste firmado com a empresa Consultmedic visando o atendimento no Pronto Socorro Municipal, e tendo em vista a relevância desse ponto, considero determinante sua análise em **autos próprios/apartado**.

Outra questão ligada ao setor de pessoal refere-se à sobrejornada de trabalho provocando pagamento de horas extras – a 50% e 100% acima da hora normal contratada – indicativo da falta de distribuição racional e adequada dos serviços, mesmo dentro das áreas essenciais de atendimento ao público, capaz de prejudicar a posição de equilíbrio fiscal e impor redução da qualidade dos serviços prestados, com prejuízo à saúde dos obreiros.

Ademais, a fiscalização notificou que pagamentos da espécie alcançaram o montante de R\$ 297.925,09 – representando 1,47% da despesa total com pessoal considerada (R\$ 20.265.310,94).

Na mesma perspectiva encontra-se o adicional de insalubridade – alcançando R\$ 549.437,13 no período, pairando dúvidas sobre a sua legitimidade, em face da inexistência de laudo técnico acobertando tais pagamentos e, inclusive, porque a defesa foi silente quanto ao tema.

Logo, a Administração deve eliminar a contratação de horas extras; e, de tal sorte, regularizar a situação do pagamento do adicional de insalubridade sem o efetivo laudo de enquadramento,

No tocante à remuneração acima do teto foram identificados 04 servidores – médicos, dos quais a defesa pediu a exclusão de um deles, em razão da soma lícita de cargos acumulados.

Não obstante as dificuldades narradas nos autos quanto à gestão do setor, observo que os subsídios do Sr. Prefeito Municipal foi ajustada em R\$ 11.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Dito valor serve de linha de corte à remuneração dos servidores municipais, se sobrepondo, inclusive, em situações onde as categorias de classe – independentemente da localidade - reclamem por padrão de valores mais elevados.

Ademais, segundo consta das informações colhidas junto ao sítio eletrônico da Fundação SEADE - 2017, o Rendimento Médio do Total de Empregos Formais no período atingia R\$ 2.518,64 - próprio à realidade do Município³.

Logo, a Administração dever regularizar imediatamente a irregularidade destacada.

Finalmente, no tocante aos comissionados, como dito, muito embora tenha sido declarada a intenção de ser corrigido o ponto, é preciso 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.

³ <http://www.perfil.seade.gov.br/>

Rendimento Médio do Total de Empregos Formais – 2017	Em valores correntes reais
Município	R\$ 2.518,64
Região de Governo	R\$ 2.500,38
Região Administrativa	R\$ 2.476,32
Estado	R\$ 3.287,67



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR **SAMY WURMAN**



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 julgados da Excelsa Corte, na sequencia:

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.]

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, em sendo servidores que deveriam denotar distinção no desempenho da atividade administrativa, não há fundamento que sua investidura 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



“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 a formação acadêmica superior deve constar expressamente nas normas que apoiam e/ou os mantêm.

Portanto, a Origem deverá rever toda a estratégia e planejamento voltados à melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade, promovendo a racionalização e adequação de sua mão de obra voltada aos setores meio e fins e, ainda, com foco nos limites de gastos estabelecidos pela CF/88 e LRF.

Por fim, tendo em vista as peculiaridades noticiadas pela Origem e, em razão de se tratar do primeiro ano de Gestão, considero que os destaques na gestão de pessoal podem ser relevados, *por ora*, mediante alerta para correção, com determinações à fiscalização para que mantenha especial atenção sobre o ponto em próximo ofício roteiro.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



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

Logo, cumpre consignar, que a despeito do percentual dos gastos com pessoal terem sido elevados durante todo o período, em contraponto – o resultado do IEGM revela deficiência na entrega dos serviços públicos.

Em detalhe, 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-Amb e i-Cidade** – as quais obtiveram conceitos “C” ou “C+”, ou seja, medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Não sem razão se observa que parte das críticas lançadas na conclusão dos trabalhos da fiscalização é 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.

Desse modo, entre outras situações, houve destaque às falhas de preenchimento de questionários (**i-Planej**); ausência de cobrança de ISSQN sobre serviços bancários – falta de fiscalização automatizada sobre contribuintes – falta de regulamentação para inscrição de débitos em dívida ativa – falta de discriminação dos ativos da iluminação pública para incorporação (**i-Fiscal**); não realização de coleta seletiva de resíduos – ausência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



de treinamento para poda de árvores – falta de cronograma para manutenção preventiva da frota – falta de programa de educação ambiental – ausência do Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil (*i-Cidade*); ausência de Plano Diretor de Tecnologia de Informação – falta de profissional com formação em TI nos quadros da Municipalidade (*i-Gov TI*).

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.

Acrescento informações constantes no sítio do IBGE⁴ (2010), indicando que o Município possuía 94,3% de **esgotamento sanitário adequado**.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	94,3%
Posição no país – 5570 Municípios	234º
Posição no Estado – 645 Municípios	188º
Posição na microrregião - 13 Municípios	9º

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito **urbanização de vias públicas** foi de apenas 98,2% (2010) – o qual mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	98,2%
Posição no país – 5570 Municípios	356º
Posição no Estado – 645 Municípios	168º
Posição na microrregião - 13 Municípios	9º

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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



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

b) Conforme já notificado 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 baixo nível de adequação**” – sendo atribuída nota “**C**”.

Portanto, de início já se demonstra a necessidade de reavaliação do planejamento e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade do ensino.

Realço que 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.

Item C.2 – IEG-M – I-Educ – não cumprimento de diversas metas do Plano Nacional de Educação, tais como oferta de vagas na rede pública de ensino; todos os estabelecimentos de ensino necessitavam de reformas, em 31/12/2017; ausência de vários itens de infraestrutura escolar, tais como laboratórios de informática ou quadras cobertas, na maioria das escolas; falta de controle da Nutricionista com relação à merenda; atuação insatisfatória do CAE e do Conselho Municipal de Educação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



Item C.2.1 – Conselheiros Municipais – Atuação Insatisfatória e Ausência de Treinamento ou Fornecimento de Material de Estudos pela Prefeitura – não foram realizados treinamentos ou disponibilizados materiais de suporte para a boa atuação dos Conselheiros Municipais relativos ao ensino;

Item C.2.2 – Fiscalização Ordenada – Transporte Escolar – não há manutenção adequada da frota; diversos veículos com mais de 10 ou 20 anos de uso; falta de registros do tempo gasto nas viagens ou dos alunos requerentes que ainda não foram atendidos;

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 97,5%.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	97,5%
No país (5570 Municípios)	2904º
No Estado (645 Municípios)	446º
Na microrregião (13 Municípios)	12º

Ainda em conformidade com as informações expostas no Portal do IBGE, há indicação do número de matrículas, contingente de professores e unidades de ensino.

Matrículas no fundamental (2018)	1.485
Matrículas no ensino médio (2018)	313
Docentes no fundamental (2018)	83
Docentes no ensino médio (2018)	25
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	06
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	01



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



No entanto, com utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC⁵ (**Relatório Linha de Base 2018 – INEP**) 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 – PNE⁶.

	BRASIL	São Paulo	PINDORAMA
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% Situação atual – 21,3%
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% Situação atual – 95,2%

Maior destaque se prende à situação do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 21,3%.

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:

⁵ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

⁶ 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
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN**



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.

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.

Quanto à qualidade do ensino entregue, ainda com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE, no que se refere aos índices



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – atualizados até 2017, demonstraram que o Município não havia alcançado a Meta 7 do PNE estabelecida para a nota dos últimos anos do ensino fundamental; bem como, havia queda apresentada em relação aos alunos dos primeiros anos.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB (2017)	6,3%	5,2º
Posição no país – 5570 Municípios	1.461º	727º
Posição no Estado – 645 Municípios	424º	203º
Posição na microrregião - 13 Municípios	13º	8º

Informações extraídas junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁷ (2017) indicam manutenção da nota abaixo da meta do PNE obtida em relação aos últimos anos do fundamental.

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

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.

⁷ <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
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



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	8,23	5,95	4,33

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no biênio 2016/2017 houve expressiva redução dos valores investidos em educação por aluno, em comparação a 2015/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			9.180,59
2015	6,1	5,4	9.918,23
2016			7.344,42
2017	6,3	5,4	7.559,37

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 “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.

- o Município possui 07 estabelecimentos de saúde, sendo que 01 necessitava de reparos em dezembro/2017;
- nenhum dos prédios possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- o Município não atingiu 100% de cobertura vacinal;
- não havia cobertura populacional quanto à saúde bucal, sendo informado que a Municipalidade não tem equipe de saúde bucal credenciada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



- não foi instituído o Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde
- o Plano Municipal de Saúde não estava atualizado, com metas físico-financeiras quantificáveis;
- não foi criada a Ouvidoria no setor da saúde municipal;
- não há controle de resolutividade dos atendimentos de pacientes;
- o Conselho Municipal de Saúde não é atuante.

Considero bastante prejudicial às ações de serviço público de saúde os destaques quanto à falta de efetivo controle de ponto dos médicos, bem como, a deficiência de estrutura física primária em unidades de atendimento à população.

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

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	6,17	8,21	10,74
Taxa de mortalidade na infância	6,17	9,93	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	157,92	87,81	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	4.045,19	3.601,94	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	7,41	5,18	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	4,86	9,25	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	82,52	84,44	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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN**



III – Há um grupo de irregularidades apontadas pela fiscalização que mereçam atenção por parte da Administração à sua imediata correção.

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 avaliação sobre o controle dos bens patrimoniais revelou uma série de falhas, a exemplo da ausência de AVCB – Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros nos imóveis da saúde e educação; falta de acessibilidade aos prédios públicos; falta de levantamento geral de bens; falhas nos Termos de Responsabilidade; falta de controle da manutenção sobre os veículos da frota; ausência de destinação correta dos bens inservíveis; prédios públicos sem documentação de propriedade, cedidos sem os respectivos termos de cessão.

Evidente que a Origem deverá promover a ampla revisão e correção dos itens pertinentes ao trabalho fiscalizatório destacado.

Destaca-se a necessidade da Administração dispensar atenção especial ao princípio da transparência fiscal, disponibilizando adequadamente as informações sobre peças fiscais e processos administrativos - licitações, 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 – dentro do prazo estabelecido, com o intuito de não prejudicar o sistema de controle externo.

E, no mais, a Origem deverá proceder ao cumprimento das Instruções/recomendações TCESP – uma vez que editadas ao longo de processos próprios e tendentes ao aperfeiçoamento da atividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



administrativa, bem assim, com o fim de não prejudicar a atividade constitucional do Controle Externo.

IV – Destaco a necessidade de avaliação do termo e despesas decorrentes da contratação da empresa Consultmedic, bem como, dos pagamentos de horas extras e superação do teto remuneratório por meio de autos próprios/apartado.

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

- Aperfeiçoe os procedimentos necessários à renúncia de receitas; mantenha rígido controle sobre os registros da dívida ativa, bem como, proceda a sua efetiva cobrança; atente às orientações desta E. Corte quanto ao planejamento e execução do orçamento;
- Adote medidas necessárias ao equilíbrio entre as despesas com pessoal e RCL; lance despesas com substituição de mão de obra no quadro geral de gastos com pessoal; abstenha-se de autorizar pessoal fora do quadro – por meio de RPA ou contratos – à realização de serviços próprios da Administração; corrija as situações de remuneração acima do teto local; elimine o pagamento por sobrejornada de trabalho; regularize a situação de pagamento por adicionais de insalubridade; e, reveja o quadro de pessoal no que tange aos comissionados.
- Imponha 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;
- Observe aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação, apresentando soluções à sua elevação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO AUDITOR SAMY WURMAN



- Amplie a oferta de vagas nas escolas municipais;
- Dispense providências à elevação da qualidade dos serviços públicos – saúde e educação;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Corrija as situações destacadas quanto aos bens patrimoniais;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Imponha rigoroso controle sobre as informações entregues ao Sistema AUDESP;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

Determino a abertura de autos próprios / apartados, nos termos do item IV.

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.