



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 27/08/2019

ITEM Nº 035

TC-006314.989.16-1

Prefeitura Municipal: Buritama.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Rodrigo Zacarias dos Santos.

Advogado(s): Gervaldo de Castilho (OAB/SP nº 97.946).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-1 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 – DSF-II.

Aplicação total no ensino	27,63% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	83,12% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	27,40% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	44,80%
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios e Obrigações Judiciais	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 2,72% - R\$ 1.523.593,24
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 5.672.819,92

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

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

Porte Pequeno

Região Administrativa de Araçatuba

Quantidade de habitantes: 16.841

Em exame, contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **BURITAMA**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR-1.



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



Preliminarmente, verifico que as contas dessa Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (evento 43.9) e do 2º Quadrimestre (evento 87.17), objetivando oportunizar à Administração, de modo preventivo, a correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Anteriormente à inspeção ordinária, também foram realizadas fiscalizações ordenadas, de natureza operacional, destinadas a verificar a gestão da frota de veículos (evento 9), o funcionamento de Almoxarifados (evento 27), o andamento de obras públicas em creche municipal (evento 53) e o manejo dos resíduos sólidos (evento 67).

No relatório constante do evento 98.37, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

ITEM A.1.1 – CONTROLE INTERNO

- Falta de regulamentação do Sistema de Controle Interno, desatendendo o art. 31, da Constituição Federal.

ITEM A.2 – I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE C

- A Prefeitura não conta com uma estrutura administrativa voltada exclusivamente para o planejamento; não são emitidos relatórios dos resultados e impactos esperados pela sociedade; não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e suas reais demandas; as metas físicas e financeiras do PPA não são pertinentes à realidade do município.

ITEM B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Alterações orçamentárias correspondentes a 28,42% da despesa inicial fixada, acima do percentual de 24,00% autorizado pela LOA; não encaminhamento ao Sistema AUDESP, das alterações orçamentárias referentes aos 1º e 2º quadrimestres.

ITEM B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- Nomeação em 2017 e existência em 31/12/2017, de 21 servidores em cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento.

ITEM B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- Dados relativos à movimentação da Dívida Ativa diferem das informações prestadas ao Sistema AUDESP; notificação e cobrança de dívida ativa expedidas via correio, sem que fosse efetivado o controle das notificações expedidas, o que não permite aferir a eficácia da medida; edição de leis instituidoras de Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, cujo objetivo era o incremento das receitas, o que não se efetivou, face o aumento de 46,00% no estoque de créditos inscritos em dívida ativa.



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



ITEM B.3.1.1 – DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DE VEREADORES/EXVEREADORES

- Existência de débitos previdenciários de vereadores e ex-vereadores, que se originaram no exercício de 2008, sem adesão ao parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 4.068/2014, tampouco sem nenhuma medida efetiva, tais como ajuizamento e/ou protesto visando à interrupção da prescrição e o efetivo recebimento.

ITEM B.3.1.2 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Falta de atualização da planta genérica de valores, desatendendo à recomendação deste Tribunal quando da apreciação das contas do exercício de 2014.

ITEM B.3.2 – ALMOXARIFADO

- No pátio do almoxarifado, os depósitos para armazenamento de emulsão asfáltica para pavimentação apresentavam vazamentos, contaminando o solo local, podendo acarretar poluição do lençol freático; também neste pátio encontravam-se estocados tubos de concreto com vegetação crescida em seu interior e redor, caçambas para coleta de resíduos de construção civil e pneus usados, empilhados, colocados a céu aberto, acarretando risco à saúde pública, por se tornarem potenciais criadouros do *aedes aegypti*; área interna do almoxarifado compartilhando espaço com o arquivo do acervo histórico do município e com sinais de infiltrações, colocando em risco tais documentos e os materiais estocados.

ITEM B.3.3 – BENS PATRIMONIAIS

- Divergência no saldo do Ativo Permanente constante no balanço patrimonial com os valores apresentados no inventário geral de bens.

ITEM B.3.3.1 – FROTA DE VEÍCULOS

- Veículos em desuso estacionados na garagem municipal, a céu aberto, sujeitos a todo tipo de intempéries, situação que contribui para o agravamento do estado precário em que se encontram, o que pode diminuir seu valor em mercado, no caso de alienação, além de oferecer riscos à saúde pública devido ao acúmulo de águas das chuvas.

ITEM B.3.5 – DEMANDAS JUDICIAIS – JUSTIÇA DO TRABALHO

- Existência de ações trabalhistas nas quais o município é réu litisconsorte, decorrente de culpa *in vigilando* que, na condição contratante de empresas para lhe prestar serviços, deixou de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte das contratadas, ocorrência contumaz no município, conforme verificado pela fiscalização nos autos do eTC-17070/989/17, que se trata de acompanhamento de execução contratual.

ITEM B.3.7 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos, evidenciado pela existência de restos a pagar dos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

ITEM C.2. IEG-M I-EDUC – ÍNDICE C

- Falta de levantamento do número de crianças que necessitavam de creche, pré-escola e vagas nos anos iniciais do ensino fundamental; inexistência de ações e medidas objetivando o monitoramento da taxa de abandono das crianças em idade escolar; inexistência de programa de inibição ao absenteísmo dos professores; não entrega de kit escolar em 2017; salas de aulas das turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com número maior de alunos e de metragem por aluno menor do que as recomendações do Conselho Nacional de Educação; falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em todas as unidades escolares; diversas unidades escolares necessitando de reformas na infraestrutura.

ITEM C.3 – OUTROS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO – CONDIÇÕES FÍSICAS DA COZINHA PILOTO MUNICIPAL “LOURDES ALVES DE ARAÚJO”



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



- No setor da cozinha, piso de cerâmica quebrado da grelha de proteção para escoamento da água do chão, em ambos os lados, podendo ocasionar acidentes e esconderijo para animais peçonhentos e, devido ao acúmulo de água, criadouro de vetores da dengue; inexistência de telas protetoras nas portas do setor da cozinha, sinais de infiltração no teto e paredes da cozinha piloto; revestimentos cerâmicos no setor da cozinha em meia parede; quadro de distribuição de energia sem proteção contra toques acidentais e com barramento, conexões energizadas expostas; armazenamento inadequado de gêneros alimentícios, porta da câmara com sinais de ferrugem.

ITEM D.2 – IEG-M – I-SAÚDE – ÍNDICE B

- Unidades de saúde não possuem o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB); obra de ampliação da UBS III “Jaime Pinto Cunha” paralisada, prejudicando o atendimento da Unidade, que apresenta outras deficiências estruturais, tais como infiltrações e rachaduras, bem como a farmácia municipal ali instalada, que não apresenta condições adequadas para o armazenamento de medicamentos, tampouco de trabalho aos profissionais do setor; UBS II “Nicola Lavechia” necessitando de reparos, apresentando sinais de infiltrações; inexistência do Plano de Cargos de Salários para o Pessoal da Saúde.

ITEM E.1 – IEG-M – I-AMB – ÍNDICE B

- O município não realiza coleta seletiva de resíduos sólidos; resíduos sólidos depositados em área próxima ao futuro centro de reciclagem (sob responsabilidade do Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente do Município de Buritama – SAAEMB) sem tratamento, tornando-se verdadeiro lixão a céu aberto; o abastecimento de água é de responsabilidade do SAAEMB, não havendo ações e medidas de contingenciamento para períodos de estiagem, tampouco de contingenciamento e provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal de ensino e de atenção básica de saúde para os casos de desastres; os resíduos sólidos da construção não recebem nenhum tratamento; a destinação final do lixo domiciliar urbano, a cargo do SAAEMB, não recebe nenhum tratamento antes de ser aterrado; o município não possui o Plano de Arborização Urbana.

ITEM F.1 – IEG-M – I-CIDADE – ÍNDICE C+

- Inexistência do plano de contingência de defesa civil, nos moldes do previsto na Lei Federal 10.340/10; o município não possui instalações próprias da defesa civil, que funciona da sede do SAAEMB, apenas em horário comercial; não há registro eletrônico para cadastramento das ocorrências; não há o mapeamento de ameaças potenciais, sistemas de alerta e alarme para desastres, nem estudo de avaliação da segurança de todas as escolas.

ITEM G.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP no que pertine a movimentação da dívida ativa.

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

- Falta de atendimento às recomendações do Tribunal.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 27,63% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	27,63%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	27,55%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	27,55%

A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do exercício e que 83,12% do montante foi aplicado em ações de valorização dos profissionais do magistério, com atendimento do art. 60, XII do ADCT da CF/88.

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	83,12%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	83,12%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	83,12%

Conforme registro da fiscalização, a localidade obteve índice **C** para o *i-Educ*, componente do IEGM que analisa a efetividade alocativa dos recursos destinados à educação, apurando-se, dentre outros aspectos, que a Municipalidade não realizou levantamento do número de crianças que necessitavam de vagas na rede escolar ou da taxa de abandono escolar, não estabeleceu ações de prevenção ao absenteísmo docente, e que manteve salas superlotadas e escolas com necessidades de reparos estruturais.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 27,40% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	27,40%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	26,90%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	26,87%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A gestão desse setor obteve nota **B** no *i-Saúde*, constatando-se, por outro lado, existência de obras paralisadas em UBS municipal, ausência de AVCB em locais de atendimento e de Plano de Cargos e Salários para os Profissionais da Saúde.

O quadro elaborado pela inspeção indica que o exercício foi encerrado com superávit da execução orçamentária, em montante de R\$ 1.523.593,24, equivalente a 2,72% das receitas realizadas, o que favoreceu o crescimento do resultado financeiro positivo vindo do ano anterior (2016 = R\$ 1.385.830,27).

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	56.088.251,77	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	51.304.987,18	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	1.883.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	253.816,54	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	1.630.487,89	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.523.593,24	2,72%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançou R\$ 13.902.200,28, representando 28,42% da despesa inicial fixada. O percentual de investimentos, por seu turno, foi equivalente a 2,92% da Receita Corrente Líquida.

O resultado financeiro ao final do exercício foi positivo, em R\$ 5.672.819,92, denotando a existência de disponibilidade financeira para o pagamento das dívidas de curto prazo. Além disso, anotou-se a ocorrência de déficit do Resultado Econômico, de R\$ 941,5 mil, e de crescimento do Saldo Patrimonial em 8,01%.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	5.672.819,92	1.385.830,27	309,34%
Econômico	(941.567,11)	7.610.528,97	112,37%
Patrimonial	44.432.699,91	41.136.293,93	8,01%



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



A Dívida de Longo Prazo, por seu turno, foi reduzida em 7,41%, correspondendo a R\$ 4,2 milhões, e se situou abaixo do limite definido pela Resolução Senatorial (120% da RCL).

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios			
Parcelamento de Dívidas:	4.219.478,83	4.557.055,96	-7,41%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	3.845.121,93	4.149.532,71	-7,34%
Previdenciárias	3.666.436,05	3.970.832,87	-7,67%
Demais contribuições sociais	178.685,88	178.699,84	-0,01%
Do FGTS	374.356,90	407.523,25	-8,14%
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	4.219.478,83	4.557.055,96	-7,41%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	4.219.478,83	4.557.055,96	-7,41%

Conforme informado, a Prefeitura quitou as obrigações com Precatórios existentes em 2017 e honrou com seus Requisitórios de Baixa Monta.

A inspeção atestou o recolhimento formal dos encargos sociais no exercício – RGPS, PASEP e RPPS – inclusive no que tange às obrigações em regime de parcelamento, e a ausência de recolhimentos ao FGTS.

Certificou a fiscalização que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pelo art. 29-A da Constituição Federal.

Constatou-se observância aos limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange às Despesas de Pessoal, as quais se fixaram em 44,80% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre, respeitando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 daquele diploma legal (gastos de R\$ 26.956.673,38 frente à RCL de 60.166.851,26).



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



Observada a regularidade dos pagamentos de Subsídios aos Agentes Políticos, os quais não foram objeto de Revisão Geral Anual no período.

No que tange ao Quadro de Pessoal, a tabela abaixo demonstra a composição dos cargos efetivos e comissionados:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	963	963	613	607	350	356
Em comissão	40	40	39	31	1	9
Total	1003	1003	652	638	351	365
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	7		12			

Segundo apurado, a Prefeitura realizou 21 nomeações para cargos em comissão, cujas atribuições não possuíam as características de direção, chefia e/ou assessoramento, representando atividades eminentemente burocráticas e desprovidas de exigência de escolaridade compatível com o exercício de tais funções (ensino médio).

Anotou a inspeção, ainda, a existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público do Estado em face dos postos de livre provimento divorciados da dicção constitucional.

Encontra-se referenciado aos autos o expediente TC-021305.989.17-0, encaminhado pela Câmara Municipal de Buritama, que versa sobre possíveis irregularidades na abertura de crédito adicional.

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Rodrigo Zacarias dos Santos, Prefeito Municipal – através do DOE de 05/07/2018 (evento 103), o qual também foi notificado pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (evento 98.1).

A Municipalidade de Buritama acostou documentação nos eventos 118 e 119, na qual justificou que a ausência de regulamentação do Sistema de Controle Interno não obstou seu correto funcionamento ou a



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



produção de relatórios periódicos, anunciando medidas de saneamento da ocorrência.

Relatou que a atual administração tem buscado fomentar a participação dos munícipes nos processos de planejamento e aprimorar os processos de feitura das peças orçamentárias, privilegiando a transparência e a capacitação dos servidores envolvidos.

Destacou que os investimentos realizados no exercício foram executados em conformidade com a LOA vigente e que as alterações orçamentárias se deram com esteio em leis específicas, com o intuito de adequar dotações às necessidades locais.

Disse que os ocupantes de cargos em comissão desempenham atividades de relevância na estrutura administrativa e lembrou que o debate sobre a aderência desses postos ao ordenamento constitucional vigente pende de pronunciamento definitivo do Poder Judiciário no âmbito de ADIN proposta pelo Ministério Público.

Defendeu a boa ordem do setor de Dívida Ativa, alegando que a divergência em seus registros é irrisória em relação ao montante contabilizado e que a Prefeitura empreendeu esforços para a recuperação dos valores inscritos, pontuando as medidas já adotadas em face dos agentes políticos devedores e as futuras execuções que serão providenciadas.

Ofertou esclarecimentos em relação aos setores de Almoxarifado, de Bens Patrimoniais e de Frota Veicular e deu relevo às intervenções da Procuradoria Municipal na defesa dos interesses do Órgão e descaracterização do ônus trabalhista em relação às empresas prestadoras de serviços terceirizados.

Rechaçou o apontamento de quebra de Ordem Cronológica, aduzindo que os débitos de exercícios anteriores não passaram pela necessária fase de liquidação, e anunciou ações de aprimoramento das atividades operacionais do Ensino e da Saúde, especialmente em relação às obras em próprios municipais.



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



Afirmou que a Administração está alinhada com os princípios de conservação ambiental e atenta às ações contingenciais pertinentes ao perfil topográfico da localidade, asseverando o compromisso do responsável em atender às normas e recomendações expedidas por esta Corte.

E, assim, por entender que os principais aspectos da gestão apresentaram conformidade com as normas vigentes, pede pela emissão de parecer favorável.

Assessoria Técnica considerou que as contas apresentam situação de equilíbrio em face dos aspectos de ordem contábil, destacando a ocorrência de superávit dos resultados orçamentário e financeiro, a redução do endividamento e o bom desempenho dos setores de Precatórios e Encargos Sociais. Opina pela emissão de parecer favorável, recomendando maior comedimento na realização de alterações orçamentárias (evento 128.1).

Sobre os aspectos jurídicos, ATJ assevera o atendimento aos principais vetores constitucionais e legais aplicáveis à Administração, concluindo pela emissão de parecer favorável, com recomendações (evento 128.2).

Chefia de ATJ, no mesmo sentido, se posiciona pela aprovação dos demonstrativos, com recomendações (evento 128.3).

Ministério Público de Contas teceu críticas a respeito do elevado percentual de alterações orçamentárias, das falhas na gestão operacional do ensino e da persistência de débitos inadimplidos pelos agentes políticos locais, ponderando, contudo, que tais falhas poderiam ser objeto de recomendação. Manifesta-se, assim, pela emissão de parecer favorável, sem prejuízo das determinações aviltradas e do futuro acompanhamento, pela fiscalização, das questões afetas ao Quadro de Pessoal (evento 139).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta e. Corte:



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



Exercício	Processo	Parecer
2016	3836.989.16-0	Favorável com recomendações – DOE de 12/12/2018
2015	2124/026/15	Favorável com recomendações – DOE de 24/03/2017
2014	32/026/14	Favorável com recomendações – DOE de 01/09/2016

É o relatório.

GCCCM/15

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 27/08/2019****ITEM 035****Processo: TC-006314.989.16-1****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE BURITAMA****Responsável: Rodrigo Zacarias dos Santos – Prefeito Municipal****Período: 01/01 a 31/12/2017****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017****Advogado: Gervaldo de Castilho (OAB/SP 97.946)**

Aplicação total no ensino	27,63% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	83,12% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	27,40% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	44,80%
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios e Obrigações Judiciais	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 2,72% - R\$ 1.523.593,24
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 5.672.819,92

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

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

Porte Pequeno**Região Administrativa de Araçatuba****Quantidade de habitantes: 16.841**



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



I – A Administração de **BURITAMA** demonstrou ter dado atendimento regular aos principais vetores contábeis e normativos que orientam a análise das contas, durante o exercício de 2017.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 27,63% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 83,12% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos recursos recebidos foi aplicada dentro do exercício.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na Saúde, com investimentos de 27,40% da receita e transferências de impostos.

c) O exercício foi encerrado com **superávit** da execução orçamentária, em montante de R\$ 1.523.593,24 (2,72% das Receitas Realizadas), quadro que favoreceu o crescimento do resultado financeiro positivo vindo do ano anterior.

Ao final do período, a Prefeitura ostentava superávit financeiro de R\$ 5,6 milhões, com consequente liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo. A Dívida Fundada, por sua feita, foi reduzida em 7,41% e respeitou o limite fixado pela Resolução Senatorial (120% da RCL).

De outro norte, a responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada a transparente por parte daqueles que administram a coisa pública e o efetivo esforço da Administração em instituir e arrecadar as receitas sob sua competência, cabendo-lhe, assim, aprimorar as ações de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa¹, inclusive daqueles que figurem em nome dos agentes políticos locais, e promover a atualização periódica da

¹ Nesse sentido, o **Comunicado SDG n° 23/2013 – DOE de 06/06/2013**:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00. Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n° 9.492, de 10 de setembro de 1997.



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



Planta Genérica de Valores, o que será verificado nos próximos roteiros de inspeção.

Da mesma maneira, a boa técnica orçamentária reclama margem moderada de suplementações, como forma de não descaracterizar as prioridades definidas pelo Poder Público, conforme leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”².

Recomenda-se à Prefeitura, assim, que observe as orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15, devendo tais modificações margear a inflação projetada para o período, a teor das manifestações de ATJ e MPC.

d) A Prefeitura honrou com os Precatórios devidos no exercício e quitou os Requisitórios de Baixa Monta.

e) Foi atestada a regularidade formal dos recolhimentos de Encargos Sociais devidos ao INSS, PASEP e RPPS, inclusive no que tange às obrigações em regime de parcelamento, bem como a inaplicabilidade de depósitos fundiários no Município.

f) A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação disposta no artigo 29-A da Carta da República.

g) Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange à Despesa de Pessoal, que correspondia a 44,80% da RCL no final do exercício, aderente ao limite estatuído pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF.

² **2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares**

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado [SDG nº 29/2010], recomendou-se percentual moderado de margem orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição). Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 5%. Eis um “cheque em branco” para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

(...) Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.



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



h) Subsídios dos Agentes Políticos foram processados em conformidade com os valores fixados na legislação local, não se apurando pagamentos em excesso nem a incidência de revisão no período.

II – Diante da implantação do IEGM, da realização de Fiscalizações Operacionais e Ordenadas e de outros indicadores sociais existentes, é possível ser feita análise operacional sobre os atos praticados pela Administração no período, transcendendo a aferição de legalidade, de modo que possam ser realizadas análises a respeito dos resultados obtidos na condução da execução orçamentária e financeira.

a) No que diz respeito à qualidade dos gastos, considerando as informações prestadas a esta e. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias – destaca-se que o Município obteve o índice C+, caindo uma posição no comparativo com o período antecedente.

Esse índice está a indicar baixa efetividade na alocação dos recursos públicos, traduzindo-se em nível de serviço inferior àquele almejado pela população, o que se confirma, dentre outros fatores, pelo baixo desempenho (Nota C) atribuído ao *i-Planejamento*, indicador afeto à fixação e atingimento de programas e metas na Administração Pública, nos dois últimos exercícios avaliados.

Sob tal perspectiva, as respostas fornecidas pela Origem indicam inexistência de equipe estruturada ou apropriadamente treinada para a realização do planejamento municipal, falta de relatórios dos resultados e impactos esperados pela sociedade e não divulgação dos percentuais previstos e realizados para os programas e metas.



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



Recomenda-se, assim, que a Prefeitura aprimore suas técnicas de planejamento governamental, dando espaço às contribuições da população e concretude ao princípio da eficiência previsto na Carta da República.

b) Quanto à educação, há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado “C”, regredindo duas posições relativamente ao ano anterior.

Esse índice procura traduzir, não obstante as respostas apresentadas pelo Município aos diversos quesitos formulados, coerência com a verificação de aplicação dos mínimos constitucionais da educação.

Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que o Município de Buritama ostentava, no exercício em exame, 1.709 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 8.985,08** por estudante, cifra compatível com a aplicada no exercício anterior (Investimento em 2016 = R\$ 8.949,21) e com a média apurada nos Municípios Paulistas jurisdicionados desta Corte (R\$ 9.246,78)³.

Qualitativamente, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁴ demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

Município	IDEB Observado					Metas Projetadas					
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Buritama											
4ª série/5º ano	6.3	5.7	6.5	7.3	6.7	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3

A tabela acima demonstra que a Municipalidade superou, em 0,6 pontos, a nota projetada para o IDEB na última avaliação, apresentando, por outro lado, queda de desempenho em relação à prova de 2015 (redução de 0,6).

Sob tal viés, embora a Prefeitura tenha formalmente atingido a aplicação mínima prevista no art. 212 da CF/88, a nota **C** obtida no *i-Educ*

³ Dados obtidos no Relatório Smart gerado pelo Sistema AUDESP.

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



indica a necessidade de revisões e aperfeiçoamento da ação governamental nesse setor, especialmente em face das ocorrências lançadas no relatório de inspeção.

É assim porque a localidade não realizou levantamento formal sobre o número de crianças que necessitavam de vagas na rede pública de ensino, não monitorou as taxas de evasão escolar, não elaborou um programa de inibição ao absenteísmo docente e contrariou as recomendações do Conselho Nacional de Educação ao alocar mais do que 24 alunos por turma.

Do ponto de vista estrutural, o relato da inspeção destaca a necessidade de reparos em unidades escolares, marcadas por rachaduras, infiltrações, exposição de aparatos energizados e falhas no armazenamento de alimentos utilizados na merenda escolar, falhas que convergem para a inexistência de AVCB.

Dados coletados por ocasião da **6ª Fiscalização Ordenada** (evento 53) indicaram que a Creche Escola “Professor Carlos José Pereira”, embora formalmente inaugurada em dezembro de 2016, não estava em funcionamento até a data da inspeção, provocando desgaste da edificação sem que fosse colocada em uso.

Tais ocorrências militam contra o pleno desenvolvimento das metas projetadas pelo Plano Nacional de Educação e ensejam a revisão das políticas públicas afetas ao ensino e devem ser levadas em consideração no planejamento estratégico voltado ao setor, primando-se pela garantia de qualidade do serviço prevista no inciso VII do art. 206 da Lei Maior.

c) Na saúde, através do **i-Saúde**, o índice IEGM alcançado foi “**B**”, caindo uma posição em face ao ano anterior.

Com uma população de 16.841 habitantes, o Município investiu R\$ 1.148,04 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, o que representa um acréscimo de 7,58% em face do exercício anterior (2016 = R\$ 1.067,09) e um



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



gasto 35,79% superior ao verificado no conjunto dos Municípios jurisdicionados (R\$ 845,46 por habitante)⁵.

Não obstante, apurou a fiscalização que as Unidades de Saúde não possuíam o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e necessitavam de reparos estruturais, destacando-se que as obras de ampliação da “UBS III – Jaime Pinto da Cunha” estavam paralisadas e abandonadas, prejudicando o atendimento aos munícipes.

Todo esse descompasso demanda a atuação pró-ativa do gestor na correção das impropriedades anotadas, majorando a qualidade dos serviços públicos oferecidos no âmbito do SUS e garantindo plano salarial condigno para os profissionais do setor.

d) Em que pese a nota obtida pela localidade no *i-Amb* (Índice B), apurações realizadas na **6ª Fiscalização Ordenada** (evento 67) e dados encaminhados ao IEGM indicaram que a Prefeitura não estabeleceu um programa voltado para a coleta seletiva de resíduos, não colocou em operação o centro de reciclagem já construído na cidade, não elaborou plano de contingenciamento para períodos de estiagem, não garante destinação responsável para os resíduos da construção civil e não realiza ações de reaproveitamento de resíduos antes do seu aterramento, faltando-lhe, também, constituir o Conselho de Resíduos Sólidos e elaborar o Plano de Arborização, o que demanda aprimoramento da gestão ambiental.

e) Com vistas a aperfeiçoar o desempenho do *i-Cidade* e do *i-Gov-TI* caberá à Prefeitura elaborar suas diretrizes de contingência em Defesa Civil, realizar o estudo de avaliação das escolas municipais e capacitar o seu pessoal de Tecnologia da Informação, além de estabelecer normas regulatórias de Acesso à Informação, conforme previsto na Lei Federal nº 12.527/2011, garantindo a transparência dos dados de interesse público.

⁵ Relatório Smart - AUDESP



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



III – Há um grupo de apontamentos que também indicam a necessidade de recomendar-se à Administração para que proceda a correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

A efetivação material dos artigos 31 e 74 da Constituição reclama que o Sistema de Controle Interno esteja corretamente estruturado e regulamentado, respeitando as garantias de independência e imparcialidade na atuação funcional do controlador e assegurando a elaboração de relatórios amplos e periódicos que auxiliem a tomada de decisão pelo gestor e a correção dos rumos em face das desconformidades apuradas.

É assente na jurisprudência desta Casa que os cargos de livre provimento devem estar alinhados à dicção do inciso V do art. 37 da Carta da República e, com isso, restritos ao desempenho de atribuições típicas de direção, chefia e/ou assessoramento, contando com exigência de escolaridade de seus ocupantes compatível com o desempenho das funções de alta gerência estatal.

No mesmo passo, os cargos operacionais, que desempenham as atividades burocráticas da rotina da Administração, devem ser providos em caráter efetivo, através de seleção por concurso público, em respeito previsto no inciso II do mesmo dispositivo constitucional.

A despeito disso, apurou a fiscalização a existência, na estrutura funcional de Buritama, de cargos em comissão em descompasso com a legislação indicada, o que culminou, inclusive, com o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Ministério Público Estadual para a regularização da matéria (ADI 2117968-27.2017.8.26.000).

Considerando que referido processo se encontra, até o momento, aguardando a decisão do Supremo Tribunal Federal face à interposição de Agravo contra Despacho Denegatório de Recursos Extraordinário, determino à fiscalização que acompanhe, em próximos roteiros *in loco*, o deslinde desse tópico e, na esteira da decisão, quais as medidas adotadas pela Prefeitura para regularizar o seu quadro de pessoal.



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



Determino ao responsável, desde logo, que se abstenha da criação de cargos dissonantes dos requisitos do inciso V do art. 37 da CF/88 e que observe a jurisprudência desta Corte⁶ e do Supremo Tribunal Federal⁷ sobre a matéria.

Falhas apuradas nos setores de Almoxarifado e Bens Patrimoniais requerem rápida regularização, especialmente nos relatados casos de materiais deteriorados que criam condições de insalubridade, cabendo, ainda, maior apuro nos registros contábeis.

Compete ao gestor, também, corrigir as falhas anotadas na 2ª Fiscalização Ordenada, que teve por objeto a verificação da frota veicular (evento 9), garantindo a conservação e manutenção do patrimônio público e estabelecimento de controles efetivos sobre a utilização dos carros oficiais, em consonância com o interesse público.

A condenação da Prefeitura a responder por débitos previdenciários deixados por empresas de terceirização demonstra falha no dever de vigilância e acompanhamento definido no artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93, abrindo margem à condenação solidária prevista no § 2º do art. 71 do mesmo diploma, situação de precisa ser solucionada nas próximas contratações do ente.

A existência de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (evento 98.28) está a exigir medidas de adimplemento dessas despesas, já que denotam preterição da cronologia das exigibilidades,

⁶ Nesse sentido, o **Comunicado SDG nº 32/2015 - DOE de 26/08/2015**

8. As leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

⁷ Veja-se a **Tese de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1041210**:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.



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



conforme leciona o Manual Básico “Gestão Financeira de Prefeitura e Câmaras Municipais” (2016, p. 84).

Compete ao Órgão, ainda, garantir a fidedignidade dos dados encaminhados e observar as recomendações e determinações pretéritas exaradas por esta Corte, lembrando que seu descumprimento sistemático poderá inquinar contas dos exercícios vindouros.

Assim, diante do verificado nos autos, acompanho as manifestações de ATJ, sua Chefia e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **BURITAMA, exercício de 2017**, excetuando aqueles atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Aprimore as ações de recuperação da Dívida Ativa, inclusive daqueles valores inscritos em nome dos agentes políticos;
- Promova a atualização periódica da Planta Genérica de Valores;
- Modere o percentual de alterações orçamentárias, observando orientações dos Comunicados SDG nº 20/10 e 35/15;
- Majore os resultados gerais da gestão e as técnicas de planejamento governamental, ampliando os canais de participação popular;
- Corrija as desconformidades anotadas no *i-Educ* e nas fiscalizações ordenadas do setor do ensino, orientando-se pelo atingimento das metas do Plano Nacional de Educação;
- Saneie as impropriedades apontadas pelo *i-Saúde*, *i-Amb*, *i-Cidade* e *i-Gov-TI*, garantindo a transparência dos dados de interesse público;
- Regule o Sistema de Controle Interno e assegure a produção de relatórios periódicos;



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



- Restrinja os cargos em comissão às hipóteses de direção, chefia e assessoramento, orientando-se pelo entendimento jurisprudencial desta Corte e do e. STF;
- Regularize os setores de Almoxarifado e Bens Patrimoniais;
- Exerça os deveres de fiscalização contratual previstos na Lei de Licitações, evitando responder solidariamente por débitos previdenciários;
- Equacione os Restos a Pagar de exercícios anteriores, dando cumprimento à cronologia das exigibilidades;
- Encaminhe informações fidedignas ao Sistema AUDESP;
- Observe as recomendações pretéritas desta Casa.

A fiscalização acompanhará o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras, especialmente em relação às regularizações do Quadro de Pessoal.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos.**

GCCCM/15