



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 17/09/2019

ITEM Nº 052

TC-006377.989.16-5

Prefeitura Municipal: Guaraci.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Elson Machado Silveira.

Advogado(s): Washington Rocha de Carvalho (OAB/SP nº 136.272) e Sérgio Ferraz Neto (OAB/SP nº 325.939).

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	31,33% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	86,84% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,84% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	56,44% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Recolhimento parcial
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 2,62% (R\$ 1.102.171,17)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 1.746.083,45)

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C	
i-Educ	C+	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	C	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C+	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	C+	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	C+	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte pequeno

Região Administrativa de Barretos

Quantidade de habitantes 10.964

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **GUARACI**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08.

No relatório de fls. 01/33 (evento 29) 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



Item A.1.1. CONTROLE INTERNO.

- O município não possui um sistema de controle interno criado e regulamentado, contrariando o disposto no art. 31 da Constituição Federal.
- As funções do controlador interno são exercidas por servidor comissionado.
- As informações contidas nos relatórios elaborados pelo controle interno não foram levadas a conhecimento do Chefe do Poder Executivo.

Item A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO.

- Queda do I-Planejamento.
- Total das alterações orçamentárias atingiram 36,99% da Despesa inicialmente Fixada, indicando insuficiente planejamento orçamentário.
- Autorização prévia para aberturas de créditos suplementares por Decreto do Executivo acima do percentual da inflação.
- Suplementação através de Decreto do Poder Executivo acima do percentual autorizado na Lei Orçamentária Anual.
- Existência de alguns fatores na Estrutura de Equipe de Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Guaraci, os quais podem ter contribuído para a ineficiência do planejamento dos programas e ações de governo.

Item B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

- Resultado deficitário.

Item B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO.

- Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Item B.1.5. PRECATÓRIOS

- O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

Item B.1.6. ENCARGOS.

- A Prefeitura deixou de recolher os valores de contribuição patronal devidas ao RPPS referente aos meses de setembro a dezembro, bem como ao décimo terceiro, efetuando, posterior parcelamento.

Item B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL.

- Despesa total com pessoal superou o percentual legal permitido.

Item B.1.9.1. DAS INCONSISTÊNCIAS DAS INFORMAÇÕES ENVIADAS AO SISTEMA AUDESP.

- Inconsistências nas informações enviadas à fase III do sistema AUDESP.

Item B.1.9.2. DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO.

- Nomeação para cargos de provimento em comissão (Assessor de Tecnologia da Informação e Assessor Jurídico) cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF).

Item B.1.9.3. DO PAGAMENTO DE 14º SALÁRIO.

- Pagamento de gratificação de 14º salário, contrariando os princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade e da economicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item B.2. IEG-M – I-FISCAL.

- Queda na dimensão do IEG-M em análise de B+ nos anos anteriores para C+.
- Em que pese o Município ter informado que tem adotado medidas efetivas para aumento da arrecadação através de orientações aos contribuintes, dita efetividade não tem se revelado através de números.

Item C.2.1. MERENDA.

- Inexistência de um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos;
- Em visita à cozinha piloto verificamos as seguintes ocorrências: armários quebrados, prateleiras para armazenamento em condições inadequadas, legumes estragados na câmara fria, carnes congeladas sem etiquetas do fornecedor, impossibilitando a identificação da procedência, peso, data do abate, da embalagem e de validade.

Item C.2.2. INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES DE ENSINO.

- Ocorrências verificadas na visita a Escola Municipal de Ensino Fundamental “Antônio Zuquim”: forro caindo, piso do pátio irregular e com buracos, vitró quebrado, paredes descascadas e com rachaduras, inclusive a parede que é utilizada como lousa, banheiros sem portas, sem torneiras, com infiltrações, com azulejos quebrados e forro caindo.

Item C.2.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA.

- Não foram objeto de alteração as seguintes ocorrências: não havia monitor de transporte escolar na rota verificada; não existe registro para controle do tempo gasto nas viagens dos veículos do transporte escolar; não foi apresentada relação individualizada das manutenções feitas por veículo; não foi apresentado relatório de controle de combustível da frota.

Item D.2.1. INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES DE SAÚDE.

- Em visita realizada ao “HOSPITAL MUNICIPAL “OSCAR BATISTA DE CARVALHO” verificamos a existência de: forro com sinais de infiltração; portas com pontos de ferrugem; piso e paredes com rachadura e mobiliário antigo e inadequado.
- A unidade de atendimento “Pronto Socorro Dr. Elpídio de Almeida Campos”, localizada na Fazenda Posses, apresenta condições inadequadas para se manter em funcionamento.

Item E.1. IEG-M – I-AMB.

- Queda do índice em análise, que o município vem de uma média C+ em 2016 para C.
- O Município não elaborou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.
- Não é realizada coleta seletiva de resíduos sólidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- O Município não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações.
- O Município não instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico.

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

- Desatendimento a recomendações desta E. Corte.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 31,33% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade recursos do período; bem como, investidos 86,84% na valorização do magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	31,33%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	31,33%
DESPEZA PAGA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	31,33%

FUNDEB:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	86,84%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	86,84%
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	86,84%

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 28,84% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPEZA EMPENHADA (mínimo 15%)	28,84%
DESPEZA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	28,84%
DESPEZA PAGA (mínimo 15%)	27,33%

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O resultado da execução orçamentária apresentou déficit de 2,62%, indicando que as receitas realizadas ficaram R\$ 1.102.171,17 abaixo das despesas executadas.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	42.040.252,31	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	41.842.032,65	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	1.348.900,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	48.509,17	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	0,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	0,00	
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-1.102.171,17	-2,62%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiram o montante de R\$ 14.825.138,44, correspondente a 36,99% da despesa fixada.

O Município vinha de superávit da execução orçamentária do exercício anterior.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	0,74%	3,60%
2015	Déficit de	3,94%	21,06%
2014	Superávit de	1,29%	29,45%

A Receita Corrente Líquida no período alcançou R\$ 41.488.306,19, elevada em 1,62% - R\$ 660.725,69 em relação à arrecadação do exercício anterior (R\$ 40.827.580,50).

O resultado da execução financeira do período registrou negativos R\$ 1.746.083,4, mantendo a situação de déficit estabelecida no exercício anterior.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	(1.746.083,45)	1.196.860,89	245,89%
Econômico	2.368.322,02	3.323.322,20	28,74%
Patrimonial	43.776.604,96	41.278.629,14	6,05%

A fiscalização trouxe informações a respeito de que o déficit financeiro, na verdade, foi provocado pela contabilização incorreta de precatório, sem a qual, o resultado seria superavitário em R\$ 218.096,84.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Resultado financeiro do exercício anterior	2016		1.196.860,89
Ajustes por Variações Ativas <i>(exercício em exame)</i>	2017	(*)	123.407,12
Ajustes por Variações Passivas <i>(exercício em exame)</i>	2017	(*)	-
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2016		1.320.268,01
Resultado Orçamentário do exercício de	2017		(1.102.171,17)
Resultado Financeiro do exercício de	2017		218.096,84

() - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.*

O índice de liquidez imediata foi de 0,92 – indicando que o Município não possuía recursos disponíveis em suficiência à cobertura da dívida de curto prazo.

PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A	Saldo Final Exercício em exame	Saldo Final Exercício anterior	AH %
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	4.575.254,87	1.601.763,73	186%
Restos a Pagar Não Processados	-	129.653,80	-100%
Demais Obrigações de Curto Prazo	-	41,44	-100%
Outros	-	-	
Total	4.575.254,87	1.731.458,97	164%
Inclusões da Fiscalização	-	-	
Exclusões da Fiscalização	1.964.180,29	-	
Total Ajustado	2.611.074,58	1.731.458,97	51%

Índice de Liquidez Imediata	Disponível	2.414.550,66	0,92
	Passivo Circulante	2.614.255,79	

A dívida de longo prazo foi reduzida em 33,96% durante o período.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	-	-	
Precatórios	1.964.180,29	2.852.870,97	-31,15%
Parcelamento de Dívidas:	2.144.036,46	3.372.309,74	-36,42%
De Tributos	1.392.794,24	1.383.692,77	0,66%
De Contribuições Sociais:	751.242,22	1.988.616,97	-62,22%
Previdenciárias	751.242,22	1.988.616,97	-62,22%
Demais contribuições sociais	-	-	
Do FGTS	-	-	
Outras Dívidas	3.181,21	363,98	774,01%
Dívida Consolidada	4.111.397,96	6.225.544,69	-33,96%
Ajustes da Fiscalização	-	-	
Dívida Consolidada Ajustada	4.111.397,96	6.225.544,69	-33,96%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização registrou que o Município mantinha parcelamentos de débitos previdenciários (INSS e RPPS), contudo, pertinentes a acordos autorizados por outras normas, distintas da Lei 13.485/17 e/ou Portaria MF 333/17.

INSS

nº do acordo: 620164239

- valor total parcelado: R\$751.242,22

- quantidade de parcelas: 240

- parcelas devidas no exercício: 12

- pagas no exercício: 12

RPPS

Lei Municipal autorizadora nº: 2.665/2017

nº do acordo: 15/2018

- valor total parcelado: R\$ 801.936,48

- quantidade de parcelas: 12

- parcelas devidas no exercício: (1ª parcela venceria em 05.02.18)

- pagas no exercício:

O Município encontrava-se no regime especial de pagamento de precatórios, efetuando depósitos suficientes à quitação da dívida judicial até 2024, bem como, quitando importância dos débitos referentes aos requisitórios de baixa monta do período.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2016 no BP (passivo)	3.394.469,54
Ajustes efetuados pela Fiscalização ¹	(845.733,81)
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016 no BP (ativo)	-
Ajustes efetuados pela Fiscalização ²	49.844,45
Saldo apurado em 31/12/2016	2.498.891,28
Mapa de Precatórios recebido em 2016 para pagamento em 2017	-
Ajustes efetuados pela Fiscalização ³	130.701,49
Depósitos efetuados em 2017 (opção anual ou mensal)	734.795,90
Ajustes efetuados pela Fiscalização	-
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2017	715.256,93
Ajustes efetuados pela Fiscalização	-
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2017	1.964.180,29
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2017	69.383,42
Saldo apurado em 31/12/2017	1.894.796,87

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2016	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	20.170,25
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	20.170,25
Houve pagamento integral no exercício em exame	-



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



EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2024	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2017		1.964.120,29
Número de anos restantes até 2024		7
Valor anual necessário para quitação até 7		280.588,61
Montante pago no exercício de 2017		730.629,04
Nesse ritmo, valor suficiente para quitação em 2024		

A despesa com pessoal atingiu 56,44% ao final de 2017, ultrapassando ao teto fiscal (54,00%).

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	19.357.571,44	20.054.599,07	22.206.270,71	23.416.680,82
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Gastos Ajustados	19.357.571,44	20.054.599,07	22.206.270,71	23.416.680,82
Receita Corrente Líquida	40.827.580,50	40.248.396,40	41.085.107,01	41.488.306,19
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
RCL Ajustada	40.827.580,50	40.248.396,40	41.085.107,01	41.488.306,19
% Gasto Informado	47,41%	49,83%	54,05%	56,44%
% Gasto Ajustado	47,41%	49,83%	54,05%	56,44%

O quadro seguinte indica quantitativo de servidores e sua movimentação no biênio 2016/2017.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	759	877	467	472	292	405
Em comissão	75	73	48	64	27	9
Total	834	950	515	536	319	414
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	96		240		19	

Não foram feitas críticas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

O Município apresentou as guias de recolhimento dos encargos sociais devidos no período, realizados parcialmente ao RPPS.

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

Em detalhamento a fiscalização informou que os valores de contribuição patronal devidas ao RPPS referente aos meses de setembro a dezembro, bem como ao décimo terceiro foram objeto de parcelamento.



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



Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Elson Machado da Silveira para apresentação de justificativas – DOE 23.05.18 (evento 109).

Na sequência, após solicitar e obter dilação do prazo inicialmente concedido – DOE 14.12.18 (eventos 40, 41 e 44) o Interessado apresentou esclarecimentos nos autos (evento 52).

Em síntese, o Interessado trouxe informações sobre o funcionamento do sistema de controle interno; justificou-se em razão das notas atribuídas pelo IEGM; disse que possui uma unidade administrativa de pequeno porte; que o déficit da execução orçamentária encontra-se amparado no superávit financeiro do exercício anterior; que as falhas nos registros de precatórios não maculam as contas; que formalizou parcelamento dos débitos devidos ao RPPS, por meio da Lei 2665/17, restando cumpridos os seus exatos termos; que no segundo quadrimestre/18 o percentual de gastos com pessoal foi reduzido a 52,67%; defendeu a regularidade dos cargos comissionados; que a obtenção do 14º salário requer o preenchimento de uma série de requisitos ditados pelo Estatuto local; e, enfim, pediu pela aprovação das contas.

A Assessoria Técnica observou que não foram apresentados quaisquer elementos que ensejassem novos cálculos aos gastos com pessoal, desse modo ratificando o apontamento da fiscalização - fixados em 56,44% da RCL.

A análise da Assessoria Técnica quanto à gestão orçamentária e financeira realçou que o déficit da execução orçamentária foi coberto pelo saldo financeiro existente; ainda, que o resultado financeiro negativo – inferior a 30 dias da RCL - foi decorrente de contabilização incorreta, sem o qual, seria positivo; e, nesse sentido, avaliou que não havia óbices a serem apontados sobre os temas enfrentados.

Ainda na Assessoria Técnica foi apontado que, apesar de o Poder Público ter atingido os mínimos constitucionais e legais, considerando os resultados do *i-Saude* e *i-Amb*, foi apresentado posicionamento pela emissão de parecer desfavorável.

A i. Chefia de ATJ se colocou em desfavor dos demonstrativos, consoante gastos com pessoal que ultrapassaram ao teto fiscal (evento 65).

O d. MPC também propôs a emissão de parecer desfavorável às contas, tendo em vista as alterações orçamentárias em montante equivalente a 36,99% da despesa fixada; surgimento de déficit financeiro; índice de liquidez imediata de 0,92; recolhimento parcial do RPPS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



e, gastos com pessoal acima do teto; propondo, também, recomendações onde cabíveis (evento 70).

A SDG destacou que as últimas 03 contas apreciadas nesta E. Corte receberam pareceres favoráveis (2014, 2015 e 2016); e, expondo a série histórica atingida no IEGM, anotou que independentemente do cumprimento da aplicação dos índices constitucionais, houve piora na efetividade da gestão.

Apreciou que os gastos com pessoal no segundo e terceiro quadrimestres foram equivalentes a 54,05% e 56,44% respectivamente; logo, não houve êxito na redução de ao menos 1/3 das despesas no último quadrimestre do exercício; e, segundo informações constantes do AUDESP, as despesas atingiram 55,76% em abril/18, 52,77% em agosto/18 e, 51,43% em dezembro/18 – cabendo alerta quanto à extrapolação do limite prudencial.

Observou a SDG que o déficit orçamentário foi equivalente a 2,62% da RCL, amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Ainda, que a Prefeitura deixou de recolher contribuições previdenciárias patronais ao RPPS no período de setembro/17 a dezembro/17, incluindo 13º salário, descumprindo a Portaria 333/17 – que autoriza a postergação dos débitos somente até abril/17 – caracterizando falta de cumprimento de obrigação, mesmo diante de ajuste de parcelamento, configurada irregularidade não passível de relevação; ademais, o Município já possuía parcelamentos com a Receita Federal em razão de débitos do INSS e PASEP.

Por fim, colocando-se pela emissão de parecer desfavorável sobre as contas, a SDG pugnou pela abertura de apartados para tratar do tema pertinente ao pagamento do 14º salário (evento 79).

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	3899.989.16	Favorável – DOE 24.08.18 – trânsito em julgado em 09.10.18
2015	2529/026/15	Favorável – DOE 21.06.17 – trânsito em julgado em 21.08.17
2014	437/026/14	Favorável – DOE 30.08.16 – trânsito em julgado em 13.10.16

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 17/09/2019

ITEM 052

Processo: eTC-6377.989.16-5.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACI.

Responsável: Elson Machado da Silveira – Prefeito Municipal à época.

Período: 01.01 a 31.12.17

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Advogado(a)s: Washington Rocha de Carvalho – OAB/SP 136.272, Sérgio Ferraz Neto – OAB/SO 325.939

Aplicação total no ensino	31,33% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	86,84% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,84% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	56,44% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Recolhimento parcial
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 2,62% (R\$ 1.102.171,17)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 1.746.083,45)

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C	
i-Educ	C+	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	C	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C+	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	C+	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	C+	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte pequeno

Região Administrativa de Barretos

Quantidade de habitantes 10.964

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **GUARACI descumpriu** parcela relevante dos principais aspectos da gestão orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais em que a Administração superou o cumprimento dos índices obrigatórios e/ou conseguiu atender de forma aceitável determinações impostas pela legislação competente.

a) A Municipalidade empregou 31,33% 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 86,84% 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 28,84% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

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

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

f) Sobre a gestão da dívida judicial a fiscalização indicou que o Município enquadra-se no regime especial de pagamentos.

Do mesmo modo foram firmados quadros indicando o pagamento dos requisitórios de baixa monta no período, bem como, que o valor recolhido superou o ritmo necessário à quitação dos débitos até o ano de 2024.

g) Conforme demarcado, em comparação ao resultado do exercício anterior, o Município experimentou aumento de 1,62% em sua RCL.

	2016	2017	Alteração nominal	Alteração percentual
RCL	40.827.580,50	41.488.306,19	660.725,69	1,62%

Tendo em vista que o PIB nacional no período foi positivo em 1,0% e inflação atingiu 2,95% (IPCA-2017), ficou demonstrado que o desempenho da RCL não foi satisfatório no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dito houve déficit de 2,62%, denotando que as despesas executadas foram superiores às receitas realizadas em R\$ 1.102.171,17.

Esse resultado negativo demonstrou a dificuldade enfrentada pela Origem à adaptação de sua realidade arrecadatória frente à necessidade de gastos.

O Município realizou a abertura de créditos adicionais, bem como transferências, remanejamentos e/ou transposições que alcançaram R\$ 14.825.138,44 – correspondente a 36,99%, situação que demonstra a imperfeição da peça produzida e utilizada como instrumento de aplicação dos recursos, mercê da marcante descaracterização ao longo de sua execução.

Considerando que os planos orçamentários – LDO / LOA e PPA - são instrumentos de materialização de políticas públicas criadas, mantidas e/ou que devem ser aprimoradas, quando elaborados à margem das necessidades locais ou da realidade fiscal, aqui também levando em conta as questões pertinentes à sinalização da economia – seja nacional, regional ou local, a expressiva alteração desses planos ao longo de sua execução é capaz de prejudicar toda programação estabelecida e as metas físicas e fiscais almejadas.

Contudo, de modo positivo, o Município havia registrado superávit da execução orçamentária nos exercícios de 2014 (1,29%) e 2016 (0,74%).

E, desse modo, observa-se que havia reservas financeiras decorrentes do resultado do exercício anterior – R\$ 1.196.860,89, suficientes ao amparo do déficit orçamentário verificado no período.

Nesse sentido, a fiscalização registrou que o déficit da execução financeira escriturado – em montante negativo de R\$ 1.746.083,43 – foi resultado de contabilização incorreta de precatório, sem a qual, seria superavitário em R\$ 218.096,84.

De qualquer modo, em que pesem as dificuldades de planejamento e execução orçamentária, com reflexo na indicação de déficit de natureza financeira escriturado, tal resultado negativo representaria apenas 15,36 dias de arrecadação da RCL, enquadrando-se ao limite tolerado pela jurisprudência desta E. Corte.

RCL	RCL/dia	Déficit Financeiro	RCL/dia /Déficit Financeiro
R\$ 41.488.306,19	R\$ 113.666,59	(R\$ 1.746.083,45)	15,36



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



Ainda, embora tenha sido anotado que o Município não se encontrava em plenas condições de quitação de dívida de curto prazo, onde o índice de liquidez imediata apontava que para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,92 disponíveis ao pagamento, pode-se observar que parcela dos débitos se referia a restos a pagar não processados (R\$ 129.653,80).

Logo, verifica-se que a dívida escriturada não possuía, em sua totalidade, exigibilidade imediata.

A dívida de longo prazo foi reduzida em 33,96% no período.

Sendo assim, penso que embora caracterizadas as deficiências de planejamento e de execução orçamentária e financeira, os resultados apurados não expressam desequilíbrio fiscal irreversível; no entanto, a rigor, comportam alerta para cumprimento das determinações contidas da LRF no que se refere à ação transparente e planejada da Gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

Não obstante a importância do tema ao juízo das contas, reforço orientações traçadas pela Corte a teor do Comunicado SDG 29/10¹.

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.*



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

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

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

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

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

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

Sendo assim, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no **i-Educ (C), i-Saúde (C), Planej (C), i-Fiscal (C+), i-Amb (C), i-Cidade (C) e i-GovTI (C+)**, ou seja, medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Observa-se que as críticas lançadas no laudo de fiscalização – bastante detalhadas e a seguir reproduzidas - são fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, ligadas à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

i-Planej

- Não há estrutura administrativa voltada para planejamento, criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);

- Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento. Trata-se de uma boa prática em virtude da necessidade de eventuais substituições ou acréscimo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



valores, onde a equipe responsável necessita de ajuda adicional;

- Não há dedicação exclusiva para a matéria dentre os servidores do setor de planejamento.

i-Fiscal

- O recebimento da dívida ativa (R\$180.594,74) foi de apenas 1,90% em relação ao estoque inicial (R\$9.507.578,37);

- Houve uma queda no recebimento da dívida ativa (R\$180.594,74) de 20,94% quando comparado com o montante recebido no exercício de 2016 (R\$228.440,47);

- Houve um aumento de 12,50% do saldo final da dívida ativa (R\$10.696.320,61), o qual representa mais de 20% do total do Ativo da Prefeitura Municipal (R\$50.499.077,50).

I-Amb

- O Município não elaborou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

- Não é realizada coleta seletiva de resíduos sólidos;

- O Município não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações;

- O Município não instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico.

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 IBGE² (2010), indicando que o Município possuía 93,7% de **esgotamento sanitário adequado**.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	93,7%
Posição no país – 5570 Municípios	266º
Posição no Estado – 645 Municípios	197º
Posição na microrregião - 29 Municípios	12º

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito **urbanização de vias públicas** foi de apenas 16,5% (2010) - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Urbanização de vias públicas (2010)	16,5%
Posição no país – 5570 Municípios	2145º
Posição no Estado – 645 Municípios	411º
Posição na microrregião - 29 Municípios	16º

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.

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

Contudo, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado como **“baixo nível de adequação”** – sendo atribuída nota **“C”**.

Sendo assim, 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.

Merenda

- Quanto à estrutura física: armários quebrados, prateleiras para armazenamento em condições inadequadas;

- Quanto aos alimentos: legumes estragados na câmara fria, carnes congeladas sem etiquetas do fornecedor, impossibilitando a identificação da procedência, peso, data do abate, da embalagem e de validade.

Infraestrutura das Unidades de Ensino

- Quanto à segurança: ocorrências que colocam em risco a segurança dos alunos, professores e demais servidores, tais como forro caindo, piso do pátio irregular e com buracos e vitrô quebrado;

- Quanto à qualidade da estrutura física: verificamos que as paredes estão descascadas, e com rachaduras, inclusive a parede que é utilizada como lousa;

- Quanto à higiene: os banheiros estão sem portas, sem torneiras, com infiltrações, com azulejos quebrados e forro caindo.

Fiscalização Ordenada – Transporte Escolar (sem alteração)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Não havia monitor de transporte escolar na rota verificada;
- Não existe registro para controle do tempo gasto nas viagens dos veículos do transporte escolar;
- Não foi apresentada relação individualizada das manutenções feitas por veículo;
- Não foi apresentado relatório de controle de combustível da frota.

Portanto, ficou demonstrada a necessidade de reavaliação do planejamento estratégico e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade do ensino.

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%.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	97%
No país (5570 Municípios)	3641º
No Estado (645 Municípios)	531º
Na microrregião (29 Municípios)	25º

Informações expostas no Portal do IBGE indicam o número de matrículas, contingente de professores e unidade de ensino.

Matrículas no fundamental (2018)	1.316
Matrículas no ensino médio (2018)	306
Docentes no fundamental (2018)	83
Docentes no ensino médio (2018)	17
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	04
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	01

Com a utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC³ (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 – PNE⁴.

	BRASIL	São Paulo	Guaraci
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 – 22,4%
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 – 92,8%

Não obstante a oferta de ensino não ter atingido a totalidade das crianças entre 04 e 05 anos, também se destaca a

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

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



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



ocorrência do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 22,4%.

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

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

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

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Aliás, sobre o tema já se pronunciou o E.STF, em decisões lapidares de valorização do direito fundamental à educação infantil.

"A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. <208>, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena, de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] = RE 956.475, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016 = RE 464.143 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010

A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da existência de direito subjetivo público de crianças até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas. (...) também consolidou o entendimento de que é possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação daquele direito constitucional. [RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009.] = AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Exponho, para fins de fixação, 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 IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, demonstraram que **o Município não havia alcançado a meta estabelecida para a nota dos últimos anos do ensino fundamental**; bem como, havia queda em relação aos alunos dos primeiros anos, descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	6,3	4,7
Posição no país – 5570 Municípios	1461	1954
Posição no Estado – 645 Municípios	424	479
Posição na microrregião - 29 Municípios	22	21

Informações junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁵ (2017) indicam o histórico das notas obtidas.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

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.

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 taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais mais acima da média de sua Região Administrativa e do próprio Estado.

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010	8,27	5,96	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



	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			12.320,48
2015	6,5	4,8	14.840,92
2016			7.468,12
2017	6,3	4,7	8.161,23

Contudo – em que pese o valor individual aplicado na educação, há de se ter em mente que o número de alunos potencialmente atingidos foi menor do que o esperado, considerando os indicadores sobre a oferta de vagas.

Todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas voltadas à área – não bastando o cumprimento formal da meta de investimentos mínimos.

Na verdade, 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, através de implantação de políticas públicas adequadas, planejamento estratégico e ações transparentes e responsáveis – com metas físicas a serem atingidas.

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

Registro que a população até 15 anos e com 60 anos ou mais corresponde é bastante expressiva, faixas que, em tese, precisam de maior atenção dos serviços básicos da saúde oferecidos pelo Município.

2019	Município	Região Administrativa	Estado
População com menos de 15 anos (%) - 2019	20,05	17,46	19,02

2019	Município	Região Administrativa	Estado
População com 60 anos e mais (%) - 2019	14,88	16,82	14,86

Importante lembrar 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.

Desse modo devem ser destacados os apontamentos da fiscalização sobre os quais a Administração deverá se pautar à correção.

Infraestrutura das Unidades de Saúde
Hospital Municipal “Oscar Batista de Carvalho”
- Forro com sinais de infiltração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Portas com pontos de ferrugem;
- Piso e paredes com rachadura;
- Mobiliário antigo e inadequado.

Pronto Socorro “Dr. Elpídio de Almeida Campos”

- Apresenta condições inadequadas para se manter em funcionamento.

Expresso que eventual falta de controle formal específico à jornada de trabalho dos médicos e demais profissionais do setor é bastante prejudicial à elevação da qualidade dos serviços de saúde.

Adiante podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁶ situações em que os resultados obtidos pelo Município foram inferiores ou menos favoráveis em relação àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	16,13	11,24	10,74
Taxa de mortalidade na infância	16,13	13,24	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	196,24	106,68	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.645,83	3.686,88	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	7,26	6,65	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	17,35	9,30	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	80,00	81,10	79,05

E, em que pese o volume de recursos empregados na saúde, 28,84% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos, esse conjunto de informações evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos programas de atendimento à população.

Portanto, a Administração deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local, perseguindo a elevação dos indicadores sociais e correção dos apontamentos da fiscalização/IEGM.

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

Aqui se encontra a necessidade de aperfeiçoamento do controle interno, uma vez que o teor do laudo de fiscalização denota uma série de situações indicativas de deficiência no domínio de registros e no planejamento das ações administrativas.

A Origem deverá atentar à contabilização adequada dos precatórios, a fim de que as peças guardem confiabilidade.

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aliás, os registros em geral deverão ser revistos, em antecedência ao envio ao Sistema AUDESP, a fim de não incorrer em prejuízo ao 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 administrativa.

IV – Passo aos temas suficientes à rejeição das contas, quais sejam: a gestão de pessoal e a gestão de pagamento dos encargos sociais.

a) O quadro elaborado pela fiscalização indicou que o Município ultrapassou o teto de gastos com pessoal, ainda no **2º quadrimestre/17 (54,05%)**, assim permanecendo no **3º quadrimestre/17 (56,44%)**.

O Município deveria ter reduzido o excesso observado até o final do 1º quadrimestre/18; antes, deveria ter eliminado 1/3 do excesso ainda no 3º quadrimestre/17, ao contrário, produziu sua elevação.

Observa-se que o período foi marcado pelo desequilíbrio na relação entre despesas com pessoal e RCL, considerando a elevação desproporcional dos gastos – que atingiram 20,97% da RCL.

	2016	2017	Alteração nominal	Alteração percentual
RCL	40.827.580,50	41.488.306,19	660.725,69	1,62%
Pessoal	19.357.571,44	23.416.680,82	4.059.109,38	20,97

Também chama bastante a atenção o fato de que o Município elevou o quantitativo de seu quadro e, notadamente no grupo de servidores contratados por prazo determinado (240), representavam 44,80% do universo de efetivos (472) e comissionados (64).

Ademais, bastante expressivo que o Município mantivesse 240 servidores contratados por prazo determinado, enquanto os efetivos alcançavam 472 agentes.

Embora o tema careça de maior aprofundamento e, não tenha sido objeto de críticas no trabalho da inspeção, remeto alerta à Origem no sentido de que os cargos públicos devem ser preenchidos pela via do certame, na medida em que ajustes daquela natureza somente se prestam a situações de necessidade temporária e de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88).



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



No mesmo sentido, os cargos em comissão somente se prestam ao exercício de atividades que excedam ao labor corriqueiro, burocrático e permanente na Administração, desse modo servindo a alta Administração e cumprindo a agenda imposta pelo Gestor.

Logo, a investidura em cargos comissionados – independentemente de sua nomenclatura, para funções que deveriam ser preenchidas por servidores efetivos constitui esvaziamento da regra constitucional do concurso público.

Igualmente, por cumprirem funções de assessoria ou comando (chefia/diretoria), é inadmissível que esse mister não seja exercido por agentes com escolaridade superior.

E, quanto ao pagamento do 14º salário, constitui benefício que não possui paralelo nos direitos gerais estabelecidos aos servidores públicos em geral, de tal modo incabível.

Trago à colação jurisprudência colecionada pelo d. MPC em desfavor dos pagamentos da espécie.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Jales – Artigos 99 e 100 da Lei Complementar Nº 16, de 31 de maio de 1993, que concede **“gratificação de aniversário”** aos servidores ativos e inativos – **Vantagem que não atende ao interesse público e às exigências do serviço** – Violação aos princípios constitucionais da moralidade, interesse público e razoabilidade – Arts. 111, 128 e 144 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade declarada – **Ação procedente.**” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2046688-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 07.03.2018, v.u.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 81, da Lei Complementar nº 08/1992, e da Lei nº 1.082/2011, do Município de Macedônia, instituindo, a primeira, a incorporação de quinquênios aos vencimentos dos servidores “para todos os efeitos”, gerando o efeito conhecido como “repique” ou “cascata”, tendo a segunda mencionada lei criado o **14º salário a ser pago no mês do aniversário do servidor**. 1. O efeito gerado pela LC 08/92 no cálculo do adicional viola proibição constitucional de acumulação de acréscimos ulteriores, os quais devem incidir sem considerar aquela incorporação. Precedentes do STF. 2. Do mesmo modo, “quando a Administração Pública é pródiga em **despesas legais, porém inúteis**, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna”, tal como na concessão injustificada de 14º salário, há afronta aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público. 3. Ofensa aos artigos 111, 115, XVI, e 128, da Constituição Bandeirante. 4. Julgaram procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do artigo 81, da Lei Complementar nº 08/1992, e da Lei nº 1.082/2011, do Município de Macedônia.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2046688-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 07.03.2018, v.u.)



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



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.965/1996, do Município de Paulínia (com a redação determinada pelas Leis municipais nºs 2.431/2000 e 2.504/2002), que “dispõe sobre a criação do **décimo-quarto salário**”. **Afronta aos preceitos da moralidade, interesse público e razoabilidade** (artigos 111 e 128 da Constituição estadual). Declaração de inconstitucionalidade ex tunc com modulação de efeitos, para que os valores recebidos em decorrência dessa vantagem pecuniária até o presente julgamento assumam caráter de verbas irrepetíveis. Ação procedente.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2213310-70.2014.8.26.0000, Rel. Des. Vanderci Alves, j. 04.02.2015, v.u.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Campos do Jordão - Lei Municipal nº3.111/2007 que instituiu benefício de “**abono aniversário**” a todos os servidores daquele Município - Inconstitucionalidade material - **Inobservância do interesse público e às exigências do serviço - Violação ao princípio da razoabilidade bem como aos artigos 111, 128 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo** - Inconstitucionalidade decretada.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 0037297-90.2013.8.26.0000, Rel. Des. Samuel Júnior, j. 26.06.2013, v.u.).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis do município de **Barra Bonita** que instituem “**abono aniversário**” e “**auxílio alimentação**” estendido aos servidores inativos - alegada infringência ao art. 128 da Constituição Bandeirante. admissibilidade - normas que, ademais, vulneram os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplicáveis à administração pública - ação julgada procedente.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 0136976-34.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. 16.11.2011, v.u.).

Sobre esse tema determino a abertura de autos próprios para sua análise específica.

Nesse sentido, a despeito do juízo das contas, a Origem deverá proceder a ampla revisão do seu quadro de pessoal e das verbas em pagamento, a fim de conformar-se ao modelo constitucional.

b) O Município procedeu a apresentação das guias referentes e comprovou o pagamento dos encargos sociais, exceto quanto às obrigações devidas ao RPPS, parte patronal, referente aos meses de setembro a dezembro, bem como do 13º salário.

O valor devido foi objeto de parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 2665/17, em montante de R\$ 801.936,48, para quitação em 12 parcelas, sendo a primeira a vencer em 05.12.18.

Considero que eventuais dificuldades de fluxo de caixa e pagamentos deve ter solução previamente estabelecida na LDO, a teor da disciplina firmada pela Lei de Responsabilidade Fiscal; e, do mesmo modo, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



poderia recair o contingenciamento sobre despesas legais – a exemplo do recolhimento dos encargos sociais.

Sobre o tema, a despeito de minha opinião já externada, avalio que esta E. Corte tem abonado situações da espécie, quando amparadas na MP 778/17 (RGPS) ou Portaria 333/17 (RPPS) – porque a autorização partiu de política pública imposta pelo Governo Federal na tentativa de regularizar os débitos existentes.

Entretanto, aqui não é propriamente o caso, uma vez que o parcelamento foi realizado fora dos moldes e da proteção daquelas normas gerais.

Relembro que sob a égide da Portaria 333/17 do Ministério da Fazenda, foi permitido, mediante *“lei autorizativa específica, firmar termo de acordo de parcelamento, em até 200 (duzentas) prestações mensais, iguais e sucessivas, de contribuições devidas pelo ente federativo, de contribuições descontadas dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, bem como de outros débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias, relativos a competências até março de 2017”*.

Ou seja, a medida governamental, espécie de “moratória”, cobriu os débitos tão somente até março/17 – independentemente de sua natureza – patronal ou de servidores.

Prevalece – portanto – a mácula pela postergação de recolhimento de obrigação imediata, vinculando o(s) próximo(s) exercício(s) orçamentário(s) e financeiro(s), não amparada na jurisprudência firmada nesta E. Corte.

Lembro, em acréscimo, que o Município já mantinha parcelamento junto ao INSS (240 meses), firmado em exercício anterior, razão pela qual deveria manter fiel recolhimento dos encargos sociais, a fim de não envolver-se em endividamento e compromisso dos próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Logo, a gestão dos encargos sociais não pode ser abonada, porquanto encontrar-se à margem dos preceitos fiscais da gestão fiscal responsável – transparente e planejada.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARACI, exercício de 2017**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:



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



- Mantenha o equilíbrio entre as despesas com pessoal e a RCL, desse modo reduzindo o índice verificado; cumpra as disposições da LRF no tocante à limitação da gestão de pessoal dentro do limite prudencial; e, proceda a reavaliação e alinhamento do quadro de pessoal – comissionados ao regramento constitucional e cessação do pagamento do 14º salário;
- Mantenha o rígido recolhimento dos encargos sociais;
- Proceda o aperfeiçoamento das peças orçamentárias e cumprimento da execução fiscal, mantendo equilíbrio entre receitas e despesas e eliminando a dívida constituída;
- Adote providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Observe aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação, apresentando soluções à sua elevação;
- 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;
- Atente à correta contabilização da dívida judicial;
- Mantenha rígida atenção aos registros e à transmissão de informações ao Sistema AUDESP;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

Determino a abertura de autos apartados visando a análise dos pagamentos efetuados a título do 14º salário, bem como, envio de ofício à Procuradoria de Justiça do Estado com informações sobre o tema.

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.

GCCCM/25