



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 17/09/2019

ITEM Nº 055

TC-006833.989.16-3

Prefeitura Municipal: Guaratinguetá.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Marcus Augustin Soliva.

Advogado(s): Marciano Valezzi Junior (OAB/SP nº 112.921).

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-7 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 – DSF-I.

Aplicação total no ensino	27,46% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	84,06% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	105,53%
Investimento total na saúde	29,83% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	52,81% (máximo 54%)
Encargos sociais	Pagamentos ineficientes para quitação de Acordo de Parcelamento (relevado com determinações)
Subsídios dos Agentes Políticos	Aplicação de RGA por lei de iniciativa do Poder Executivo (relevado)
Precatórios e Obrigações Judiciais	Falhas nos registros (relevado)
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de R\$ 18.295.996,50 - 6,40%
Resultado Financeiro	Negativo em R\$ 9.464.625,38

	2016	2017	Resultado
IEGM	C	C+	
i-Educ	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	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+	C+	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	B	B+	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 Médio

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes: 120.417

Em exame, contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **GUARATINGUETÁ**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de São José dos Campos – UR-7.



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 45.1) e do 2º Quadrimestre (evento 59.2), 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, foram realizadas fiscalizações ordenadas, de natureza operacional, destinadas a verificar o funcionamento da UBS localizada no Bairro Jardim do Vale (evento 11) e a gestão da frota veicular (evento 24).

No relatório do encerramento do exercício, constante do evento 72.23, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

Item A.1.1 – CONTROLE INTERNO

- Ausência de atuação do controle interno.

Item A.2 – IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- Índice C.

Item B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit na ordem de 6,40% não amparado por superávit do exercício anterior;
- Ausência de contingenciamento de despesas diante da baixa arrecadação prevista;
- Realização de abertura de crédito suplementar com base em premissas equivocadas;
- Falha na realização da previsão de receita.

Item B.1.2 – RESULTADO FINANCEIRO

- Déficit de R\$ 9.566.319,26 conforme dados do AUDESP e de R\$ 9.464.625,38 conforme dados da origem.

Item B.1.3 – DÍVIDAS DE CURTO PRAZO

- Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Item B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- A origem não contabilizou nas dívidas de longo prazo os valores decorrentes de precatórios oriundos da Justiça do trabalho (R\$ 5.403.510,70).

Item B.1.5 – PRECATÓRIOS

- O balanço patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais, faltando incorporar os valores da Justiça do Trabalho.

Item B.1.8.1 – DESPESA DE PESSOAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Classificação incorreta das despesas com médicos autônomos, deixando de serem classificados para despesas de pessoal prejudicando as análises eletrônicas e emissão de alertas.

Item B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- Cargo de subsecretário que realiza as mesmas atribuições dos secretários, acumulando, na prática, dois secretários em uma mesma pasta com salários distintos;
- Contratação de médicos sem realização de concurso público.

Item B.1.10 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Revisão dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários com base em lei de iniciativa do Poder executivo e não do Poder Legislativo, conforme determina o artigo 29, V da CF.

Item B.2 – IEG-M – I-FISCAL

- Índice C+.

Item B.3.1 – DÍVIDA ATIVA

- Dados do setor da dívida ativa não confere com os dados apresentados pelo setor contábil, inviabilizando qualquer análise a respeito da evolução da dívida ativa.

Item B.3.2 – DESPESAS COM ORGANIZAÇÕES RELIGIOSAS

- Realização de repasses e desapropriação em favor de organizações religiosas em desconformidade com a Constituição Federal.

Item B.3.3 – FORMALIZAÇÃO DAS DISPENSAS

- Celebração de contrato de locação de imóvel sem comprovação de preço compatível com o valor do mercado, haja vista a invalidade da avaliação prévia realizada pelo próprio Secretário de Planejamento.

Item C.2 – IEG-M – I-EDUC

- Índice C+.

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

- O município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação.

Item H.1 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- Há uma representação procedente, referente à ausência da criação do Fórum Municipal de Educação determinada pelo Plano Municipal de Educação.

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

- Entrega de documentos ao TCEP em atraso, bem como não foram prestadas as informações referentes aos contratos celebrados ao Sistema Audesp Fase IV;
- Não adotou as medidas necessárias para sanar as inadequações detectadas nas fiscalizações anteriores.

Item H.3 – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- Não adotou as medidas necessárias para sanar as inadequações detectadas nas Fiscalizações Ordenadas.

Nos termos dos quadros elaborados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento



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



do ensino geral (MDE), já que os investimentos no setor corresponderam a 27,46% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.

DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	27,46%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	25,84%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	25,13%

A fiscalização também identificou que foram destinados 84,06% dos recursos recebidos do FUNDEB à valorização dos profissionais do magistério, com atendimento do art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que houve a contabilização de despesas equivalentes a 105,33% dos valores repassados.

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	105,53%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	105,38%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	102,70%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,06%
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,06%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	82,21%

Conforme registrado, a localidade obteve índice C+ para o *i-Educ*, componente do IEGM que analisa a efetividade alocativa dos recursos destinados ao Ensino, criticando-se, dentre outros aspectos, baixo desempenho dos alunos na avaliação do IDEB, insuficiência de vagas em período integral, salas de aula superlotadas, ausência de ações de capacitação continuada dos docentes e inobservância ao Piso de Remuneração do Magistério.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 29,83% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	29,83%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	29,61%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	29,01%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O quadro elaborado pela inspeção indica que o exercício foi encerrado com déficit da execução orçamentária, em montante de R\$ 18.295.996,50, equivalente a 6,40% das receitas realizadas, o qual encontrou amparo parcial em superávit financeiro vindo do ano anterior (Resultado Financeiro de 2016 = Positivo em R\$ 6.957.249,94).

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	303.200.000,00	307.726.763,82	1,49%	107,60%
Receitas de Capital	28.562.000,00	5.483.408,69	-80,80%	1,92%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(26.322.000,00)	(27.229.405,29)	3,45%	-9,52%
Subtotal das Receitas	305.440.000,00	285.980.767,22		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	305.440.000,00	285.980.767,22		100,00%
Déficit de arrecadação		19.459.232,78	-6,37%	6,80%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	273.250.592,71	257.566.692,43	-5,74%	84,65%
Despesas de Capital	43.673.571,37	35.420.499,37	-18,90%	11,64%
Reserva de Contingência	-	-	#DIV/0!	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Repasse de duodécimos à CM	11.718.000,00	11.718.000,00	0,00%	3,85%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	-	-		
Dedução: devolução de duodécimos		(428.428,08)		
Subtotal das Despesas	328.642.164,08	304.276.763,72		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	328.642.164,08	304.276.763,72		100,00%
Economia Orçamentária		24.365.400,36	-7,41%	8,01%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(18.295.996,50)		6,40%

As alterações orçamentárias fundamentadas na autorização genérica constante da LOA perfizeram R\$ 45,4 milhões, representando 14,87% da despesa inicialmente fixada. Anotou-se, ainda, a abertura de créditos adicionais em descompasso com os requisitos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e a ocorrência de transposições, remanejamentos e transferências mediante decreto, descumprindo-se os termos do art. 167 da CF/88.

Constatou-se um percentual de investimentos equivalentes a 11,28% da Receita Corrente Líquida do exercício.

Relacionou a UR-7, ainda, os resultados dos anos anteriores e os percentuais de investimentos:



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



Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	2,71%	6,38%
2015	Déficit de	-2,50%	11,39%
2014	Déficit de	-2,58%	11,30%

O resultado orçamentário negativo inaugurou déficit financeiro, da ordem R\$ 9.464.625,38, denotando insuficiência de liquidez para a cobertura dos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata = 0,80). De outra feita, houve superávit do Resultado Econômico, de R\$ 2,9 milhões, e crescimento do Saldo Patrimonial de 9,63%.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	(9.464.625,38)	6.957.249,84	236,04%
Econômico	2.978.056,28	18.913.574,82	84,25%
Patrimonial	90.029.677,00	99.618.965,21	9,63%

A Dívida Flutuante apresentou crescimento de 55%, fixando-se em R\$ 47.123.927,77.

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	8.010.094,61	4.472.233,00	79%
Restos a Pagar Não Processados	28.283.695,05	15.758.826,44	79%
Demais Obrigações de Curto Prazo	10.830.138,11	10.161.287,55	7%
Outros			
Total	47.123.927,77	30.392.346,99	55%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Total Ajustado	47.123.927,77	30.392.346,99	55%

As obrigações de longo prazo, por seu turno, apresentaram crescimento de 27,39% e representavam R\$ 74.678.017,81.



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



	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	24.630.062,53	22.749.341,33	8,27%
Precatórios	11.373.546,40	12.807.318,59	-11,19%
Parcelamento de Dívidas:	24.556.321,03	23.063.496,16	6,47%
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:	24.556.321,03	23.063.496,16	6,47%
Previdenciárias	24.556.321,03	23.063.496,16	6,47%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	8.714.577,15		
Dívida Consolidada	69.274.507,11	58.620.156,08	18,18%
Ajustes da Fiscalização	5.403.510,70		
Dívida Consolidada Ajustada	74.678.017,81	58.620.156,08	27,39%

No contexto das finanças municipais, o Órgão obteve a Nota C+ para o *i-Fiscal*, o qual sinalizou que não foram adotadas alíquotas progressivas de IPTU e ITBI, que a execução das despesas foi superior às receitas arrecadadas e que houve atraso no envio de expressivo número de documentos exigidos pelo Sistema AUDESP.

Conforme apurado, a Prefeitura está enquadrada no Regime Especial de pagamento de Precatórios, anotando-se a suficiência dos depósitos vertidos às contas vinculadas do Tribunal de Justiça e a tendência de liquidação total desse passivo até o exercício de 2024.

Quanto aos Requisitórios de Baixa Monta, constatou que o saldo de R\$ 106,10, devidamente empenhado e liquidado dentro do exercício de 2017, foi adimplido em 16/01/2018, reputando regulares os procedimentos efetuados pela Municipalidade.

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2016	1.637,70
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	20.128,86
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	20.022,76
Saldo para o exercício seguinte	106,10



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



Ainda sobre essa matéria, apurou falhas nos registros contábeis dessas obrigações, já que não foram escriturados Precatórios oriundos da Justiça do Trabalho, caracterizando ocultação de passivo.

A inspeção atestou o recolhimento formal dos encargos sociais do exercício ao RGPS, FGTS e PASEP, inclusive no que tange às obrigações em regime de parcelamento, além da inexistência de RPPS na localidade.

Não obstante, consignou que os valores retidos do FPM para a quitação do Acordo de Parcelamento nº 13882.720334/2013-90 se mostraram insuficientes suplantar os juros e correções incidentes sobre o saldo a pagar, implicando, a despeito dos valores recolhidos, em crescimento do montante devido.

PARCELAMENTOS - INSS		
Saldo do exercício anterior		R\$ 23.063.496,16
(+)	Ajustes firmados no exercício	R\$ -
(-)	Pagamentos no exercício	R\$ 1.426.657,94
(+)	Reparcelamentos no exercício	R\$ -
(+)	Juros/Correções	R\$ 2.919.482,81
(=)	Saldo final do exercício	R\$ 24.556.321,03

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

Foram atendidos os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange ao percentual de Despesas de Pessoal, as quais representavam, após ajustes da fiscalização¹, 52,81% da Receita Corrente Líquida, respeitando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 daquele diploma.

¹ Inclusão de serviços médicos terceirizados.



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



Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	127.424.179,60	128.273.905,87	131.281.373,63	142.551.722,41
Inclusões da Fiscalização	5.988.613,50			6.319.403,32
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	133.412.793,10	128.273.905,87	131.281.373,63	148.871.125,73
Receita Corrente Líquida	272.066.968,00	270.516.141,79	279.333.575,00	281.920.324,73
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	272.066.968,00	270.516.141,79	279.333.575,00	281.920.324,73
% Gasto Informado	46,84%	47,42%	47,00%	50,56%
% Gasto Ajustado	49,04%	47,42%	47,00%	52,81%

Constatou-se a regularidade dos pagamentos de Subsídios aos Agentes Políticos, os quais foram revistos em percentual compatível com a inflação apurada no período, com paridade de índices e datas em relação aos demais servidores do Executivo, objetando-se, contudo, que a iniciativa do projeto de lei não observou o disposto no inciso V do art. 29 da CF/88.

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	1.009	1010	489	524	520	486
Em comissão	88	90	4	34	84	56
Total	1097	1100	493	558	604	542
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	46		39		1	

De acordo com o relatado, a Prefeitura realizou 59 nomeações para cargos em comissão no exercício, os quais, segundo apurado pela inspeção, possuíam as características de direção, chefia e assessoramento.

A equipe da UR-7 criticou, apesar disso, a sobreposição de atribuições entre os Secretários Municipais e os Subsecretários das Pastas, bem como a frequente contratação de médicos na condição de autônomos, sem concurso público, com afronta à regra do inciso II do art. 37 da Lei Maior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Encontram-se referenciados aos demonstrativos os seguintes expedientes:

Protocolo	Interessado e Assunto
TC-002116.989.18-7 (arquivado)	José Luiz Moura Brasil – Comunica possíveis irregularidades na fiscalização do Plano Municipal de Educação pela falta de constituição do Fórum Municipal de Educação. Conclusão da Fiscalização: Procedência.
TC-006061.989.18-2 (arquivado)	José Luiz Moura Brasil – Comunica possíveis irregularidades relativas ao aumento da tarifa de transporte coletivo sem prévio estudo contábil da medida. Conclusão da Fiscalização: Improcedência.
TC-008547.989.18-6	Ministério Público do Estado de São Paulo – Solicita informações a respeito do atingimento dos percentuais mínimos de aplicação no Ensino Geral e no FUNDEB.
TC-010046.989.18-2	José Luiz Moura Brasil – Comunica eventuais irregularidades no âmbito do Plano de Carreiras do Magistério da Municipalidade de Guaratinguetá, relativas à falta de aplicação de processo seletivo classificatório, em desconformidade com o Plano Municipal de Educação. Conclusão da Fiscalização: Procedência.
TC-015018.989.18-6 (arquivado)	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Encaminha cópia da decisão proferida no Processo Geral de Gestão de Precatórios do Município de Guaratinguetá, relativa à imposição das sanções previstas no artigo 104 do ADCT.
TC-018450.989.18-1 (arquivado)	Ministério Público do Estado de São Paulo – Solicita informações sobre possíveis irregularidades na contratação temporária de funcionários pela Municipalidade de Guaratinguetá, especialmente no caso de médicos pelo sistema de Recibo de Pagamento de Autônomo.

Também foram juntados aos autos cópias dos expedientes TC-000271/014/17 (evento 44) e TC-007276/026/17 (evento 55), os quais versam sobre eventuais irregularidades na destinação de recursos para festividades carnavalescas no Município².

Haja vista as informações encaminhadas pelo Tribunal de Justiça do Estado através do expediente TC-015018.989.18-6, versando sobre possível insuficiência no pagamento de Precatórios do exercício, determinei o retorno dos autos à unidade fiscalizadora para instrução complementar da matéria, conforme despacho do evento 79.

Na peça encartada no evento 86.3, a UR-7 informou, com base no Processo Geral de Gestão de Precatórios, que o DEPRE/TJSP determinou a

² Analisados no relatório do 2º Quadrimestre (Item B.6, fls. 17/20 do evento 59.2), tendo a fiscalização opinado pela improcedência dos fundamentos alegados, mas consignando impropriedades no repasse de recursos (descumprimento dos termos da LRF, inexistência de convênio previsto na LDO, pagamento de despesas em duplicidade e pagamentos pessoais a alguns integrantes das escolas de samba para suas apresentações).



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



majoração da alíquota mensal de depósitos de 1,71% para 2,28% no curso do exercício (21/02/2017), incidente sobre a RCL a partir de janeiro de 2017, o que foi providenciado pela Prefeitura a partir do mês subsequente (março/2017). Com isso, o Tribunal de Justiça certificou, em 16/01/2018, que a Municipalidade estava adimplente com relação aos depósitos mensais.

Em 25/04/2018, todavia, sobreveio notificação para que o Órgão realizasse recolhimentos majorados também sobre os meses de janeiro e fevereiro de 2017, donde emergiu uma insuficiência de R\$ 282.344,66, a qual foi depositada em 02/07/2018 para saneamento da questão, nos termos do quadro retificado e abaixo reproduzido:

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2016 no BP (passivo)	12.807.318,59
Ajustes efetuados pela Fiscalização	-
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016 no BP (ativo)	-
Ajustes efetuados pela Fiscalização	-
Saldo apurado em 31/12/2016	12.807.318,59
Mapa de Precatórios recebido em 2016 para pagamento em 2017	11.373.546,40
Ajustes efetuados pela Fiscalização	5.403.510,70
Depósitos efetuados em 2017 (opção anual ou mensal)	5.994.276,50
Ajustes efetuados pela Fiscalização	282.344,66
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2017	6.208.108,63
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2017	16.777.057,10
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2017	164.448,33
Saldo apurado em 31/12/2017	16.612.608,77

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Marcus Augustin Soliva, Prefeito Municipal – através do DOE de 21/08/2018 (evento 91), para que tomasse ciência do conteúdo dos autos e também dos elementos deduzidos no expediente TC-010046.989.18-2, constando do evento 72.1 a notificação pessoal do interessado para que acompanhasse a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial.

A Municipalidade apresentou esclarecimentos no evento 117.1, onde aduziu que a lacuna no funcionamento do Controle Interno foi corrigida



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



mediante regulamentação específica do setor, realização de concurso público e provimento dos cargos permanentes de auditoria, procedimentos que foram concluídos no exercício de 2018.

Anunciou ações para a melhoria das atividades de planejamento municipal e discorreu sobre os resultados contábeis da gestão, rechaçando os apontamentos que versam sobre o descompasso entre receitas e despesas.

Nesse contexto, asseverou que as previsões de receitas e despesas estampadas na LOA guardaram a necessária paridade e destacou que o exercício foi encerrado com economia orçamentária, mediante execução de dispêndios inferior às dotações fixadas.

Pontuou que os cálculos da fiscalização não consideraram os saldos financeiros vinculados a setores específicos da Educação e da Saúde, a teor do Parágrafo Único do art. 8º da LRF, nem a existência de autorizações legislativas específicas para a abertura de créditos adicionais, esses necessários para suportar os convênios firmados com outras esferas de governo.

Defendeu que o déficit financeiro do final do exercício se mostrou inferior a um mês de arrecadação, situando-se abaixo do patamar tolerado por esta Casa, e que houve melhoria nos fluxos financeiros da Municipalidade, descaracterizando a aventada falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Alegou que a Prefeitura se submete aos termos dos acordos de parcelamento assumidos em outros exercícios, suportando as parcelas devidas e os acréscimos avençados, não se podendo atribuir o crescimento da dívida a qualquer ação discricionária do gestor, o qual se engaja, também, em garantir a fidedignidade dos registros de precatórios.

Discordou do cálculo da Despesa de Pessoal buscando afastar do seu conjunto os valores com contratos de serviços médicos, os quais foram celebrados em caráter emergencial para garantir o atendimento dos munícipes



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



no setor da Saúde, com amparo na previsão do inciso IX do art. 37 da CF/88 e na legislação local.

Trouxe notícia de procedimento instaurado no Ministério Público Estadual que reconheceu a adequação do cargo de Subsecretário e sustentou que a Revisão Geral Anual aplicada aos subsídios dos agentes políticos não destoa dos termos estampados na Carta da República, inexistindo reprimenda sobre os valores recebidos.

Entendeu que eventuais divergências na escrituração da Dívida Ativa não possuem força para comprometer os demonstrativos e destacou a existência de peculiaridades no Município, considerado uma Estância Turístico-Religiosa na região denominada “Eixo da Fé”, que justificam as despesas com a implantação de centro de visitantes para fomentar o turismo local.

Asseverou que a locação de imóvel de interesse municipal foi precedida de regular pesquisa de mercado, devidamente documentada nos autos, e realçou o planejamento voltado a suprir as carências do setor de Ensino.

Disse que a Lei de Acesso à Informação se encontra devidamente regulamentada e anunciou a edição de norma para garantir o funcionamento do Fórum de Educação Municipal, reafirmando o compromisso do Órgão em cumprir com as recomendações pretéritas desta Casa e corrigir as falhas constantes das fiscalizações ordenadas.

Assim, por entender que restaram cumpridos os principais aspectos que orientam a análise das contas, pugnou pela emissão de parecer favorável, juntando documentos comprobatórios nos eventos 117.2 a 117.27.

Analisando os aspectos econômicos, **Assessoria Técnica** considerou que os resultados do encerramento do exercício, embora negativos, não denotam situação de desequilíbrio, uma vez que o déficit orçamentário teve seus efeitos parcialmente atenuados pelo resultado financeiro positivo vindo do ano anterior e que o déficit financeiro do final de 2017 se mostrava



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



inferior a 1 mês de arrecadação, não comprometendo as contas dos anos seguintes.

Ponderou, ademais, que o resultado negativo da execução orçamentária decorreu da frustração das receitas de capital, havendo, ainda, índice expressivo de investimentos no período, circunstâncias que poderiam ser sopesadas para a aprovação dos demonstrativos (evento 127.1).

Sobre a matéria jurídica, ATJ entendeu que as contas podem receber parecer favorável, sem prejuízo de recomendações face aos desacertos apurados e tratamento em autos específicos das despesas com organizações religiosas e com o aluguel de imóvel sem a comprovação de compatibilidade com os preços do mercado (evento 127.2).

Chefia de ATJ acompanhou as manifestações precedentes pela emissão de parecer favorável, com recomendações (evento 127.3).

Ministério Público de Contas, no sentido oposto, afirmou que a situação negativa dos indicadores contábeis, o baixo desempenho da Prefeitura no *i-Planejamento* e no *i-Educ*, a reiterada inexistência de um sistema atuante de Controle Interno e a contratação de médicos em caráter terceirizado e sem a realização de processos seletivos se mostram suficientes para comprometer as contas.

Pugnou, no desfecho, pela emissão de parecer desfavorável, com o tratamento das despesas com organizações religiosas e com locação de imóvel por dispensa de licitação em autos específicos e expedição de ofício ao Ministério Público do Trabalho pela terceirização das atividades médicas (evento 136).

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	4355.989.16-1	Desfavorável com recomendações ³ – DOE de 15/02/2019 (Em fase de Reexame)
2015	2531/026/15	Favorável com recomendações – DOE de 12/01/2018
2014	439/026/14	Favorável com recomendações (Em Reexame) – DOE de 15/11/2017

É o relatório.

GCCCM/15

³ Pela aplicação insuficiente de recursos do FUNDEB

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 17/09/2019****ITEM 055****Processo: TC-006833.989.16-3****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ****Responsável: Marcus Augustin Soliva – Prefeita Municipal****Período: 01/01 a 31/12/2017****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017****Procuradores: Marciano Valezzi Junior (OAB/SP 112.921) e outros**

Aplicação total no ensino	27,46% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	84,06% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	105,53%
Investimento total na saúde	29,83% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	52,81% (máximo 54%)
Encargos sociais	Pagamentos ineficientes para quitação de Acordo de Parcelamento (relevado com determinações)
Subsídios dos Agentes Políticos	Aplicação de RGA por lei de iniciativa do Poder Executivo (relevado)
Precatórios e Obrigações Judiciais	Falhas nos registros (relevado)
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de R\$ 18.295.996,50 - 6,40%
Resultado Financeiro	Negativo em R\$ 9.464.625,38

	2016	2017	Resultado
IEGM	C	C+	
i-Educ	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	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+	C+	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	B	B+	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 Médio**Região Administrativa de São José dos Campos****Quantidade de habitantes: 120.417**



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



I – A Administração de **GUARATINGUETÁ** demonstrou atendimento aos principais aspectos que orientam a análise das contas durante o exercício de 2017.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 27,46% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 84,06% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério e que a totalidade dessa verba foi aplicada dentro do exercício.

Recomendo à Prefeitura, contudo, que aprimore os registros da aplicação desses recursos, evitando a escrituração incorreta de despesas do FUNDEB e privilegiando sua fidedignidade e os princípios da transparência e da evidenciação contábil.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 29,83% da receita e transferências de impostos.

c) De acordo com o relatado, a Prefeitura Municipal de Guaratinguetá está enquadrada no Regime Especial de pagamento de Precatórios, tendo a fiscalização, a princípio, atestado a suficiência dos depósitos vertidos às contas vinculadas do Tribunal de Justiça e a quitação dos Requisitórios de Baixa Monta⁴.

Tendo em vista o encaminhamento do expediente TC-015018.989.18-6, versando sobre possível inadimplência do Município em face de suas obrigações precatoriais, a equipe da UR-7 elaborou instrução complementar no evento 86.3, ali destacando que o Poder Judiciário determinou à Municipalidade que majorasse seus repasses mensais de 1,71% para 2,28%, calculados sobre a RCL a partir de janeiro de 2017 (fl. 1 do evento 86.2).

⁴ O valor de R\$ 106,10 estava empenhado e liquidado em 2017, sendo pago em 16/01/2018.



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



Com isso, a partir de março/2017, o Ente passou a realizar os depósitos na nova base estabelecida pelo DEPRE, tendo aquele departamento emitido duas certidões de regularidade em favor do Órgão (06/04/2017 à fl. 19 e 16/01/2018, fl. 44, ambas do evento 86.2).

Findo o exercício, o Tribunal de Justiça elaborou novos cálculos sobre a suficiência dos depósitos, constatando-se a necessidade de um aporte adicional de R\$ 282.344,66, relativos à majoração da alíquota também sobre os meses de janeiro e fevereiro, diferença que foi devidamente quitada em 02/07/2018, conforme comprovante de fl. 71 e certidão de regularidade de fl. 74 (evento 86.2).

Assim, considerando que a insuficiência foi calculada pelo Tribunal de Justiça após o encerramento do exercício, que o Município providenciou a quitação da parcela faltante em face da notificação expedida e que não foram levantados óbices por ATJ e MPC, resta devidamente regularizada a matéria.

Apesar disso, cabe aqui recomendação para que o Executivo corrija os registros contábeis dessas obrigações, privilegiando os princípios da transparência e da evidenciação contábil, bem como para que quite tempestivamente seus compromissos para não reincidir na impropriedade noticiada.

d) Foi atestada a regularidade formal dos recolhimentos de Encargos Sociais devidos ao INSS, PASEP, FGTS, bem como a inexistência de RPPS na localidade.

No que tange às obrigações em regime de parcelamento, certificou a fiscalização a existência de acordo firmado em exercício anterior, o qual teve suas parcelas regularmente adimplidas mediante retenção direta de valores do FPM.

Contudo, o quadro elaborado pela inspeção evidencia que os termos avençados com o Executivo Federal se mostram insuficientes para levar o débito assumido ao seu deslinde, uma vez que os juros e correções



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



aplicados ao montante principal superam os valores recolhidos, implicando em crescimento paulatino do saldo (de R\$ 23.063.496,16 no início do ano para R\$ 24.556.321,03 no seu encerramento).

Tal situação se mostra contrária aos princípios da eficiência e da economicidade, ficando determinado ao responsável, assim, que adote providências para a revisão dos termos acordados de forma a compatibilizar os pagamentos com horizonte de liquidação efetiva do compromisso.

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

f) Subsídios dos Agentes Políticos foram processados em conformidade com o fixado na legislação local, não se registrando pagamentos a maior.

Observa-se, na linha destacada pela inspeção, que a RGA aplicada à remuneração daquelas autoridades se deu pela extensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.746/2017, de iniciativa do Poder Executivo e que não versou especificamente sobre tal parcela.

Embora tal prática destoe da exata dicção dos incisos V do art. 29 e X do art. 37, ambos da Carta Política, pondero que a correção aplicada se mostrou compatível com a inflação do período e respeitou a paridade de índice e data dos demais funcionários, podendo-se relevar a impropriedade, mas recomendando que as futuras RGAs sobre os subsídios observem as disposições constitucionais aplicáveis à matéria.

Esta, aliás, foi a senda percorrida por esta Corte na análise dos processos TC-1441/026/11 (Contas Anuais do Exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Borebi, Parecer da 1ª Câmara, em sessão de 03/09/2013, Relator Conselheiro Dimas Ramalho) e TC-1387/026/11 (Contas Anuais do Exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Rincão, Parecer da Segunda Câmara em Sessão de 21/05/2013, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

g) A despeito dos tópicos anteriormente relatados, entendo que os aspectos da gestão contábil empreendida estão a merecer críticas,



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



porquanto tenham destoadado de aspectos importantes da responsabilidade fiscal, conforme destacado pelo MPC.

Nesse sentido, observa-se que o exercício foi encerrado com **déficit** da execução orçamentária, em montante de R\$ 18,2 milhões, representando 6,40% das receitas realizadas e invertendo o resultado positivo alcançado no ano anterior.

Tal ocorrência se deu a despeito do crescimento experimentado na Receita Corrente Líquida, da ordem de R\$ 9,8 milhões, constatando-se, por outro lado, falta de apuro técnico na estimativa das Receitas de Capital (déficit de arrecadação de R\$ 23.078.591,31 – 80,80%) e excessiva majoração da despesa fixada mediante alterações orçamentárias representativas de 14,87% daquela inicialmente orçada.

A deficiência da execução orçamentária foi parcialmente suportada por superávit financeiro do ano anterior (R\$ 6,9 milhões), inaugurando, por consequência, resultado financeiro negativo de R\$ 9,4 milhões e pressionando o crescimento do estoque de Dívida de Curto Prazo em R\$ 16,7 milhões (variação de 55%), traduzindo-se em índice de liquidez imediata de 0,80.

Houve, também, majoração do endividamento fundado, o qual alcançou R\$ 74,6 milhões, pela escrituração de novos precatórios.

No mesmo horizonte, embora não tenha descumprido o limite fixado pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF, apresentando uma Despesa de Pessoal equivalente a 52,81% da RCL, o Executivo ampliou o seu gasto laboral em 11,59% em um único exercício, ritmo que não foi acompanhado pelo crescimento da arrecadação (variação da RCL = 3,62%).

Nota-se, sobre esse tema, que a fiscalização procedeu à inclusão de valores com terceirização de serviços médicos (R\$ 6.319.403,32), haja vista a contratação de 190 profissionais autônomos para atendimento à saúde face aos 86 profissionais efetivos do quadro de pessoal⁵, em detrimento da

⁵ Quadro de Pessoal constante do Sistema AUDESP – Fase 3 – Atos de Pessoal.



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



realização de concurso público (art. 37, inciso II, CF/88), o que caracteriza a hipótese do § 1º do art. 18 da LRF e fundamenta os ajustes realizados.

Tenho que todos esses aspectos se afastam dos objetivos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual demanda do Administrador Público uma postura planejada e transparente capaz de prevenir riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das finanças do Estado, o que se refletiu na baixa nota alcançada pelo Município no *i-Fiscal* (**C+ – Em fase de adequação**).

Por outro lado, filio-me, nesta oportunidade, à linha esposada por ATJ para que o quadro descrito seja relevado, sopesando que o déficit financeiro se situou abaixo do patamar de um mês de arrecadação⁶ tolerado por esta Corte, representando aproximadamente 12 dias da RCL, e avaliando, também, que a maior parte do déficit financeiro estava composta por Restos a Pagar Não Processados (60,02% do total).

Consigno **severa** recomendação para que o responsável se atenha aos princípios elencados pela LRF, orientando-se pela produção de resultados positivos que reduzam paulatinamente os níveis de endividamento municipal, o que será verificado nos próximos exercícios.

Relembro, aliás, que o nível de modificações orçamentárias deve se pautar pelas perspectivas de inflação para o período, conforme orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15 e na cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁷, dando cumprimento aos requisitos normativos para abertura de créditos adicionais.

⁶ RCL de 2017 = R\$ 281.920.324,73. Um duodécimo = R\$ 23.493.360,39

⁷ **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



Deverá o Executivo, ainda, observar as restrições previstas no Parágrafo Único do art. 22 da LRF, tendo em mira que suas Despesas de Pessoal se encontram acima do limite prudencial (95% de 54% = 51,3%).

Finalizando esse tópico e considerando que a contratação de médicos autônomos implicou em dispêndio superior a R\$ 6 milhões, sem que tenha ficado comprovada a realização de qualquer processo seletivo ou situação de emergência, a matéria deverá ser mais bem analisada em **autos apartados**.

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+ – Em fase de adequação**.

Esse índice denota que, em linhas gerais, a gestão qualitativa dos recursos públicos ficou aquém das expectativas da população local, existindo acentuada necessidade de aprimoramento na condução das políticas públicas.

Tal circunstância se vê confirmada pela nota atribuída nos dois últimos anos ao ***i-Planejamento***, indicador afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública (**C**), o que está a indicar falhas que comprometem a eficiência na alocação das receitas disponíveis.

Sob tal perspectiva, as respostas fornecidas pela Origem indicam que não existe estrutura funcional específica para as atividades de



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



planejamento, nem relatórios de avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade; que indicadores estabelecidos no PPA não são mensuráveis e não estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; que os indicadores constantes da LDO não permitem avaliação das ações governamentais; e que foi estabelecida margem elevada para alterações orçamentária mediante decreto (50%).

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+ – Em fase de adequação**”.

Esse indicador 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 Guaratinguetá ostentava, no exercício em exame, 10.168 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 9.226,25** por estudante, cifra 23,61% maior do que a despendida no ano anterior (Investimento em 2016 = R\$ 7.463,72) e compatível com a média apurada nos Municípios Paulistas jurisdicionados desta Corte (R\$ 9.246,78)⁸.

A análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁹ demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os anos iniciais do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

Município	IDEB Observado					Metas Projetadas					
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Guaratinguetá											
4ª série/5º ano	5.4	5.4	5.2	5.8	6.3	4.9	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3

⁸ Dados do relatório SMART do Sistema AUDESP

⁹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



A tabela acima demonstra que a nota do IDEB para os primeiros anos cresceu 0,5 entre as duas últimas avaliações, superando, em 0,3, o objetivo fixado para a localidade.

As notas dos anos finais, por outro lado, não apenas ficaram abaixo da meta do IDEB (Nota Alcançada 2017 = 4,7 / Projetada = 5,6) como regrediram no comparativo com a prova anterior (2015 = 5,0). Tal desempenho, assim, representa a posição 521 dentre todos os 645 municípios de São Paulo¹⁰.

Respostas fornecidas pela Administração ao *i-Educ* indicam baixo oferecimento de aulas em período integral, ausência de levantamentos sobre a necessidade de vagas na rede municipal, elevado número de alunos retidos por reprovação, superlotação de salas, ausência de espaços importantes ao desenvolvimento da relação ensino-aprendizado e falta de AVCB em parte das unidades escolares.

Em igual sentido, a Prefeitura não estabeleceu um programa de inibição ao absenteísmo docente, não observou o Piso Nacional de Remuneração do Magistério e possuía em seu quadro professores que não ostentavam formação específica em sua área de atuação.

Tais ocorrências militam contra o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2024:

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

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 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

¹⁰ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guaratingueta/panorama>



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



Tudo isso enseja a revisão das políticas públicas afetas ao ensino e devem ser levadas em consideração no planejamento estratégico voltado ao setor, orientando-se pela garantia de qualidade do serviço prevista no inciso VII do art. 206 da Lei Maior e pelas metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação.

Deverá a fiscalização verificar a efetiva institucionalização do Fórum Municipal de Educação, previsto na Lei Municipal nº 4.581/2015, bem como a adequação do Plano Municipal de Educação, conforme providências anunciadas na peça defensiva e no expediente TC-010046.989.18-2.

c) Na saúde, através do **i-Saúde**, o índice IEGM alcançado foi “B”, conservando patamar do ano anterior.

Com uma população de 120.417 habitantes, o Município investiu R\$ 801,68 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, valor 14,29% maior do que o do ano anterior (2016 = R\$ 701,40) e representando cifra 5,18% menor do que a verificada no conjunto dos Municípios jurisdicionados (R\$ 845,46 por habitante).

Com base nas informações constantes do sitio da Fundação Seade¹¹, pode-se observar que o Município apresenta índices de mortalidade mais acentuados na comparação com sua região administrativa (São José dos Campos) e ao próprio Estado:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Adm.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2017	13,23	11,07	10,74
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2017	13,89	12,47	12,34
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2017	120,14	102,14	102,19

Vê-se, no quadro anterior, que o índice de mortalidade infantil em Guaratinguetá é 19,51% superior ao apurado em sua Região Administrativa e 23,18% superior à média estadual. No mesmo sentido, a Taxa de Mortalidade

¹¹ <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>



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



na Infância também se mostrou desfavorável, sendo 11,39% superior à média regional e 12,56% superior à média estadual.

A taxa de mortalidade da faixa de 15 a 34 anos, considerada população jovem, foi 17,62% maior do que a média regional e 17,57% superior à média estadual, o que está relacionado, no mais das vezes, às questões no âmbito da segurança pública.

Foram captadas imprecisões na gestão do setor, relativas à falta de controle sobre a resolutividade dos atendimentos dos pacientes, ao número insuficiente de equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, à inexistência de gestão informatizada de insumos, a deficiências no programa de combate vetorial da dengue e das campanhas de vacinação.

Informações coletadas na **1ª Fiscalização Ordenada**¹² registram a ausência de controle de ponto dos funcionários, bem como de AVCB e de licença da vigilância sanitária, ocorrências que não haviam sido corrigidas nas averiguações posteriores no curso da inspeção ordinária.

São descompassos que demandam atuação pró-ativa do gestor na correção das impropriedades anotadas, majorando a qualidade dos serviços públicos oferecidos no âmbito do SUS, revertendo os índices de mortalidade desfavoráveis.

d) Com o objetivo de aprimorar o desempenho no IEGM do **i-Amb**, **i-Cidade** e **i-Gov-TI**, deverá a Municipalidade melhorar as ações de contingenciamento ambiental, gestão de resíduos sólidos, estímulo e educação para a sustentabilidade, mobilidade e infraestrutura urbana e estabelecimento de diretrizes para a tecnologia da informação.

A propósito desse tema, caberá à localidade dar atendimento aos ditames da Lei Federal nº 12.527/2011, garantindo a transparência dos dados de interesse público.

¹² Funcionamento da UBS do Bairro Jardim do Vale.



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.

Com vistas a dar concretude aos objetivos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, deverá a Prefeitura aprimorar a atuação do seu Sistema de Controle Interno, de forma que este produza relatórios e alertas úteis e periódicos à tomada de decisão por parte do gestor.

A aquisição ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades do Poder Público, fundamentada em dispensa de licitação, pressupõe que fiquem devidamente documentados os aspectos condicionantes da sua escolha e a compatibilidade do preço com os valores de mercado, tudo ditado pelo inciso X do art. 24 e pelo Parágrafo Único do art. 26, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

À míngua de elementos aptos a comprovar que tais requisitos foram atendidos na locação de imóvel para abrigar o Paço Municipal (R\$ 1.892.100,00), determino o tratamento da matéria em **autos específicos**.

De outro passo, considero que as despesas com a doação de terreno ao Santuário Frei Galvão podem, no caso concreto, ser enquadradas na hipótese de “colaboração de interesse público” prevista na parte final do inciso I do art. 19 da CF/88, uma vez que o Município é considerado Estância Turístico-Religiosa¹³ e que foram estabelecidas obrigações mútuas entre os partícipes (Termo de Compromisso perante o MPSP, evento 117.22), com consequente fomento ao turismo local, aplicando-se mesmo entendimento às subvenções para a promoção de festividades.

Passíveis de acolhimento, ademais, as justificativas a respeito do cargo de “Subsecretário”, responsável por auxiliar os Secretários Municipais e substituí-los em seus afastamentos, cabendo à Prefeitura observar os

¹³ Conforme estabelecido na **Lei Estadual nº 13.574/2009** (evento 117.21):

Artigo 1º - Declara o Município de Guaratinguetá “Estância Religiosa”.

Parágrafo único - A declaração de que trata esta lei tem por finalidade estrita reconhecer a importância do Município de Guaratinguetá como centro de peregrinação dos devotos de Santo Antonio de Sant’Ana Galvão, o Frei Galvão, bem como propiciar a divulgação dos eventos religiosos em sua homenagem.



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



requisitos estabelecidos pela LRF na concessão de subvenções e regularizar as falhas anotadas na 2ª Fiscalização Ordenada quanto à gestão da frota veicular.

Alerto ao responsável quanto à necessidade de garantir a fidedignidade e tempestividade dos dados contábeis enviados ao Sistema AUDESP e de atender às recomendações pretéritas desta Corte, lembrando que a contumácia nas condutas reprovadas por esta Corte poderá inquinar os futuros demonstrativos.

Ante o exposto, acompanho as manifestações de ATJ e sua Chefia e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARATINGUETÁ, exercício de 2017**, executando 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 os registros da aplicação de recursos do Ensino e a escrituração contábil dos Precatórios, observando os princípios da transparência e evidenciação contábil e afastando as impropriedades anotadas nesses setores;
- Adote providências para promover a quitação efetiva dos seus acordos de parcelamento previdenciários;
- Observe as disposições constitucionais dos artigos 29 e 37 na concessão de RGA sobre os Subsídios dos Agentes Políticos;
- Atenha-se aos princípios elencados pela LRF, reduzindo os índices de endividamento municipal e aumentando o desempenho do *i-Fiscal*;
- Limite o percentual de modificações orçamentárias em conformidade com os Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15, observando os requisitos da legislação de regência na abertura de créditos adicionais;
- Cumpra com as restrições previstas no Parágrafo Único do art. 22 da LRF;



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



- Melhore o desempenho geral do IEGM e aprimore as técnicas de planejamento governamental;
- Corrija as desconformidades indicadas pelo *i-Educ*, orientando suas políticas públicas no setor pelo atingimento do Plano Nacional de Educação;
- Aprimore o resultado do *i-Saúde* diminua as taxas de mortalidade locais;
- Atente-se às fragilidades indicadas pelo *i-Amb*, *i-Cidade* e *i-Gov-TI*;
- Aprimore o funcionamento do Sistema de Controle Interno;
- Obedeça aos ditames da Lei de Licitações;
- Observe requisitos estabelecidos pela LRF na concessão de subvenções;
- Regularize as falhas anotadas na 2ª Fiscalização Ordenada quanto à gestão da frota veicular;
- Garanta a fidedignidade e tempestividade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP;
- Cumpra com as recomendações pretéritas desta Casa.

Expeçam-se ofícios aos subscritores dos expedientes TC-008547.989.18-6 e TC-018450.989.18-1 para remessa de cópias do relatório e do voto proferido, arquivando-se tais protocolados na sequência.

Determino a abertura de **autos apartados** para tratar da contratação terceirizada de médicos, em elevado valor (R\$ 6.319.403,32) e sem a comprovação de situação excepcional ou da realização de processo seletivo (Item B.1.9 do relatório de fiscalização), e a autuação de **processo específico** para tratar da locação de imóvel para abrigar o Paço Municipal mediante Dispensa de Licitação (R\$ 1.892.100,00 – Item B.3.3 do relatório de fiscalização).

Os expedientes TC-002116.989.18-7, TC-006061.989.18-2, TC-010046.989.18-2 e TC-0015018.989.18-6 deverão permanecer arquivados, haja vista o exaurimento das matérias ali tratadas.



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



A fiscalização deverá certificar-se quanto ao cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras.

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