

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 17/09/2019

GC DR-41

73 TC-006768.989.16-2

Prefeitura Municipal: Ferraz de Vasconcelos.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Carlos Fernandes Chacon.

Advogado(s): Marcus Vinicius Santana Matos Lopes (OAB/SP nº 285.353).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-4 - DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. FERRAZ DE VASCONCELOS. EXERCÍCIO 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. BAIXO RETORNO QUALITATIVO DOS INVESTIMENTOS EM ENSINO E SAÚDE. RELEVADA NÃO APLICAÇÃO DE 100% DO FUNDEB. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela 4ª Diretoria de Fiscalização, que na conclusão do relatório (Evento 192.47) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- ✓ A estrutura de planejamento não possui cargos específicos;
- ✓ A lei orçamentária ultrapassa o percentual razoável para a abertura de créditos adicionais;
- ✓ As alterações orçamentárias podem ser realizadas por decreto contrariando o Art. 167 da CF;

- ✓ Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante.

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Apesar da mudança para o Regime Especial para o pagamento de precatórios, o valor de R\$ 6.448.335,77 ainda permanece contabilizado como Regime Ordinário.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Despesa de pessoal ultrapassou aquele previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei supracitada, no 1º e 2º quadrimestres;
- ✓ Não há, no Quadro de Servidores do Município, número de vagas fixadas (por área de atuação) para os cargos em nível superior;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Baixo recebimento dos valores inscritos em dívida ativa

B.3.2. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Valor de R\$ 370.516,17 não corresponde a arrecadação com Contribuição de Iluminação Pública.

B.3.3.1. TESOUREARIA

- ✓ Diferença entre saldo contabilizado a maior que saldo bancário no total de R\$ 68.463,84.

B.3.3.2. ALMOXARIFADO

- ✓ Foram constatadas irregularidades na 4ª Fiscalização Ordenada.

B.3.3.3. PATRIMÔNIO

- ✓ Desapropriação de terreno durante a vigência de Decreto de Calamidade Financeira;
- ✓ Valor pago pelo terreno maior que o valor venal;
- ✓ Projeto básico para ocupação do terreno diverge do disposto em Decreto de Utilidade Pública;
- ✓ Ocorrências verificadas durante a Fiscalização Ordenada – Gestão de patrimônio Público (Frota) e sua Manutenção, cujas providências para saneamento não foram demonstradas à fiscalização, em desacordo com o Artigo 25, §1º da Lei Complementar nº 709/93.

C.1. APLICAÇÃO NO ENSINO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Aplicação no Ensino abaixo do limite constitucional: 24,50%
- ✓ Glosas no montante de R\$ 2.267.097,92, do cômputo da aplicação do ensino, visto que esses desembolsos não constam no rol delineado no art. 70, LDB;

não cumprindo assim, o Município, o mínimo na aplicação do ensino, capitulado no art. 212, da Constituição Federal.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Ocorrências verificadas no fornecimento de Merenda Escolar (Fiscalização Ordenada);
- ✓ Falhas verificadas em obras públicas (Fiscalização Ordenada);
- ✓ Possível não cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação no que tange à Meta 1ª – Universalização da Pré-escola e Meta 3- Elevar taxa de matrícula na escola para a população de 15 a 17 anos;
- ✓ Desempenho do IDEB anos finais abaixo do índice estimado.

D.1. SAÚDE - APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Foram constatadas irregularidades na 1ª e 3ª Fiscalização Ordenada;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

- ✓ Redução do índice em relação ao ano anterior
- ✓ Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal não cobrem 100% da população do município;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde possuem AVCB e alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- ✓ Os médicos das UBSs não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;
- ✓ Não existe registro do intervalo de tempo médio de espera entre a marcação de consulta em especialidade médica e seu efetivo atendimento na UBS.

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- ✓ Nem toda a população do município é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada;
- ✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- ✓ A prefeitura não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações, entretanto o Plano encontra-se em fase de elaboração;
- ✓ Foram constatadas irregularidades na 7ª Fiscalização Ordenada.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ O Plano de Contingência de Defesa Civil está em fase de formalização, indo de encontro à Lei nº 12.340/10;
- ✓ Nem todos os agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 9º;
- ✓ Não foi elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, conforme LF nº 12.587/12, art. 24, §3º;

- ✓ O município não possui ameaças potenciais mapeadas, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º;
- ✓ O município não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º;
- ✓ O município não possui um estudo atualizado de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde, conforme Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º;
- ✓ Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, conforme CTB, art. 88;
- ✓ Nem todas as vias públicas no município tem manutenção adequada, conforme Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 196.1 e 199.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 212).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

O setor especialista da ATJ refez os cálculos de aplicação em Ensino, concluindo que o Município de Ferraz de Vasconcelos aplicou **25,74%** de suas receitas de impostos e transferências no setor, bem como 99,27% do valor do FUNDEB (Evento 245.1).

As **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 245.2/245.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido à não aplicação do total do FUNDEB, bem como ineficiência na gestão do Ensino e da Saúde.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos

tratados nos itens A.2, B.1.5, B.1.8.1, B.1.19, B.3.1, B.3.3.1, B.3.3.2, E.1 e F.1 (Evento 250).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B	C	C	B	C	B	C	C+	180.775
2016	B	B+	C	B	C	B	C	B	183.163
2017	C+	B	C	C+	C	B	B	C+	188.868

Os dados do quadro acima indicam que o município regrediu na avaliação geral da efetividade da gestão municipal, passando do conceito “B” (*gestão efetiva*) para “C+” (*em fase de adequação*), em decorrência da queda dos conceitos obtidos nos índices relativos à Educação, Saúde e Fiscal.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2017 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 7,43%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,89% ¹	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	79,21%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,27% ¹	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,40%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,23%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, as contas estão equilibradas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de

¹ Conforme cálculo da Assessoria Técnica (Evento 245.1)

R\$22,197 milhões, correspondente a 7,43% do total de receitas realizadas. Esse resultado interrompeu uma grande sequência de resultados negativos e contribuiu, juntamente com as variações ativas do exercício, para reverter o resultado financeiro negativo, vindo do exercício anterior, para um superávit financeiro de R\$76,519 milhões.

Bem por isso é possível relevar a falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo. E também porque o índice de liquidez imediata, de 0,81, mostra que a parcela descoberta não representa riscos às finanças do município.

De outro lado, houve um aumento de mais de 50% na dívida de longo prazo, decorrente de parcelamentos previdenciários de débitos anteriores, o que pode pressionar orçamentos futuros. Assim **recomendo** à Origem que recolha tempestivamente os Encargos Sociais devidos no exercício e cumpra os acordos firmados, evitando aumento do endividamento.

No mais, o resultado econômico foi positivo, fazendo aumentar o saldo patrimonial. Os encargos sociais do exercício foram regularmente recolhidos e as transferências ao legislativo foram realizadas em conformidade com a Constituição Federal.

Também foram suficientes os depósitos judiciais, efetuados em percentual estipulado da Receita Corrente Líquida, em conta especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, de acordo com o regime especial de pagamento em que o Município está enquadrado. Não obstante, depreende-se da instrução que a contabilização da dívida judicial carece de aprimoramento, cabendo **recomendação** à Origem para faça as devidas correções.

Uma crítica deve ser feita com relação à elaboração e execução do orçamento, que diz respeito ao elevado percentual de alterações orçamentárias, atingindo 28,44% da despesa inicial fixada. O entendimento pacífico desta Corte é que a alteração da peça de planejamento através de créditos adicionais deve ser feita com parcimônia, não extrapolando o índice inflacionário no período, medida que fica aqui **recomendada**.

Por fim, tendo em vista o baixo índice de recebimento da dívida ativa, representando menos de 2% do estoque total, **recomendo** à Origem que aprimore o setor de cobrança, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP², para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

2.5. ENSINO

O setor especializado da Assessoria Técnica analisou todas as glosas efetuadas pela equipe de fiscalização, e também os argumentos apresentados pela defesa, que buscavam combatê-las.

Em seu bem elaborado parecer (Evento 245.1), que acolho integralmente, concluiu que o Município de Ferraz de Vasconcelos aplicou **25,74%** das receitas de impostos em Ensino, bem como utilizou **99,27%** dos recursos do FUNDEB, sendo **79,21%** destinados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na educação básica pública.

Em vista desses resultados, considerando que o Município não aplicou a totalidade do FUNDEB, importante salientar a impossibilidade de acolhimento da pretensão da Origem de incluir os valores relativos a restos a pagar de 2016, quitados em 2017, com aplicação de recurso do fundo.

Isso porque a Lei Federal nº 11.494/07 é bastante clara ao determinar, em seu artigo 21, que os recursos do fundo devem ser utilizados no exercício financeiro em que foram creditados, autorizando apenas um diferimento limitado a 5% do valor, no primeiro trimestre do exercício seguinte. Portanto, não pode ser aplicado o mesmo entendimento usado para recursos próprios.

Nesse sentido, as orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Perguntas Frequentes³) veda a utilização do fundo recebido em 2017 para quitar débitos de 2016. De outra forma, a utilização de recursos próprios para compensar a incorreta destinação

² <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf?d=1528210520145>

³ <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>

dos recursos do fundo também não é acolhida por este Tribunal.

Restou, portanto, um saldo não aplicado do FUNDEB de R\$636.627,30, correspondente a 0,73%. Contudo, considerando que a aplicação se situou acima do percentual de 95% exigido pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, essa falha pode ser relevada, de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas⁴.

Deverá, todavia, a importância correspondente à parcela não aplicada, R\$636.627,30, ser devidamente destinada ao setor educacional no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, caso esses recursos ainda não tenha sido aplicados nessa mesma finalidade, o que deverá ser demonstrado pelo gestor.

Prosseguindo à análise da efetividade dos investimentos no setor educacional, verifico que o IEGM i-Educ caiu um nível em relação ao exercício anterior, obtendo conceito “C+” (*baixo nível de adequação*).

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura é possível identificar uma série de inconformidades, das quais destaco: baixa quantidade de alunos cursando período integral, divergências entre os dados informados ao Tribunal de Contas e os levantados no censo escolar, escolas sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, ausência de investimentos em capacitação do corpo docente.

Além disso, durante a fiscalização ordenada a equipe técnica constatou diversas impropriedades relativas à merenda escolar. E os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental não atingiram a meta estipulada do IDEB – índice de desenvolvimento da Educação Básica, evidenciando necessidade de melhorias qualitativas nos investimentos em Ensino.

Assim **recomendo** à Origem que aperfeiçoe o planejamento dos investimentos na Área de Ensino, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações

⁴ TC-000235/026/09; TC-00028/026/09; TC-001084/026/11; TC-001956/026/12; TC-001487/026/12; TC-001762/026/12; TC-001427/026/12.

físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

2.6. SAÚDE

Na área da Saúde foram aplicados 22,83% da receita de impostos e transferências, valor acima do mínimo exigido pela Constituição. Não obstante, houve queda na avaliação do IEGM em decorrência de uma série de impropriedades, das quais destaco:

- Número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do Município;
- Unidades de Saúde necessitando de reparos e/ou sem AVCB;
- Não há controle de frequência dos médicos da UBS;
- O Município não possui Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde;
- O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.

Além disso, a equipe técnica verificou diversas ocorrências durante as fiscalizações ordenadas nos Hospitais Municipais, UPAs e UBSs, que incluem precariedade das instalações físicas e falta de profissionais e de equipamentos.

As impropriedades listadas e a baixa avaliação obtida no índice criado pelo Tribunal de Contas, a exemplo do que ocorre no setor de Ensino, demonstram que não basta a aplicação dos valores exigidos pela Constituição Federal para garantir a qualidade do serviço prestado à população. Como bem ensina o Professor Conti⁵:

Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que

⁵ CONTI, José Maurício; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016

exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos.

Recomendo que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Ferraz de Vasconcelos.

2.7. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM i-Planejamento, B.1.8.1. Despesas de Pessoal, B.3.3.1. Tesouraria, B.3.3.2. Almoxarifado, B.3.3.3. Patrimônio, E.1. IEGM i-Amb e F.1. IEGM i-Cidade podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.8. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento das Assessorias Técnicas e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações**:

- Recolha tempestivamente os encargos sociais devidos no exercício, bem como cumpra os acordos de parcelamentos já firmados com o INSS;
- Corrija a contabilização das dívidas judiciais no Balanço Patrimonial;
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- Aprimore a cobrança da dívida ativa;
- Aplique no setor educacional a importância correspondente à parcela não aplicada do FUNDEB, de R\$636.627,30, no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer (determinação);
- Aprimore o planejamento dos investimentos nas áreas de Ensino e

Saúde, visando melhora qualitativa na prestação dos serviços públicos;

- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM i-Planejamento, B.1.8.1. Despesas de Pessoal, B.3.3.1. Tesouraria, B.3.3.2. Almoxarifado, B.3.3.3. Patrimônio, E.1. IEGM i-Amb e F.1. IEGM i-Cidade.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

Cumpra-se o despacho do Evento 1.24 do Expediente TC-17647.989.18.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO