



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 01/10/2019

ITEM Nº 037

TC-006823.989.16-5

Prefeitura Municipal: Atibaia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Saulo Pedroso de Souza.

Período(s): (01-01-17 a 10-12-17).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – Emil Ono.

Período(s): (11-12-17 a 31-12-17).

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Renzo Signoretti Croci (OAB/SP nº 319.593), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845) e Maria Valéria Líbera Colicigno (OAB/SP nº 84.291).

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	26,29% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	79,90%
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (mínimo 60%)
Investimento total na saúde	28,64% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	0,80% (limite 7%)
Gastos com pessoal	48,39% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,92% (R\$ 8.786.661,78)
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 12.872.473,04

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B+	B+	B	
i-Educ	B+	A	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	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 Campinas – média da região “C+”

Quantidade de habitantes 139.683



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de ATIBAIA, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Campinas – UR/3.

No relatório de fls. 01/53 (evento 86) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item A.1.1. CONTROLE INTERNO. Atendimento parcial das providências solicitadas pelo controle interno.

Item A.2. IEG-M – I - PLANEJAMENTO. Os programas e ações orçamentárias carecem de efetividade prática e, portanto, não denotam a eficiência apregoada constitucionalmente. Por outro lado, a mensuração física dos resultados da execução orçamentária prescinde de fidedignidade apropriada.

Item A.2. IEG-M – I – PLANEJAMENTO. Elevado percentual de alterações da Lei de Meios a demonstrar o mau planejamento orçamental e/ou a desnaturação da programação originalmente prevista.

Item A.2. IEG-M – I – PLANEJAMENTO. Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular.

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Resultado orçamentário deficitário, ainda que amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Item B.1.5. PRECATÓRIOS. O balanço patrimonial não registra, adequadamente, as pendências judiciais.

Item B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS. Cargos comissionados de Assessoria sem o requisito constitucional de comissionamento. Cargos comissionados de Assessoria e Coordenadoria sem o requisito de curso superior para o provimento, em afronta à jurisprudência dessa e. Corte de Contas.

Item B.2. IEG-M – I-FISCAL. O relatório Smart indica resultado primário negativo, bem como aponta a inexistência de fiscalização eletrônica de NF's em prejuízo à efetiva arrecadação de ISS e não instituição de alíquotas progressivas de ITBI com inobservância à Súmula 656/STF.

Item B.3.1. DÍVIDA ATIVA. Precariedade e falta de fidedignidade nos cancelamentos de débitos da dívida ativa.

Item B.3.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA. Providências parciais em relação às irregularidades constatadas durante a fiscalização ordenada.



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



Item C.1.1. ASPECTOS OPERACIONAIS DA APLICAÇÃO NO ENSINO. A resolução de grande parte das ocorrências verificadas durante o acompanhamento quadrimestral segue pendente.

Item C.2. IEG-M – I-EDUC. Diversas falhas detectadas nesta dimensão do IEG-M.

Item D.1.1. ASPECTOS OPERACIONAIS DA APLICAÇÃO NA SAÚDE. A resolução de grande parte das ocorrências verificadas durante o acompanhamento quadrimestral segue pendente.

Item D.2. IEG-M – I-SAÚDE. Diversas falhas detectadas nesta dimensão do IEG-M.

Item E.1. IEG-M – I-AMB. Consoante o Relatório Smart nem toda população é abrangida por 100% de água tratada, ademais não há um plano emergencial para casos de escassez de água. E, ainda, não houve o cumprimento de todas as etapas do plano Municipal de saneamento básico.

Item F.1. IEG-M – I-CIDADE. Inércia da Administração em mapear riscos e ameaças, empreender sistema de alertas e avaliar a segurança de estabelecimentos de ensino e saúde resultou em danos severos aos cidadãos, bem como importou em acentuado prejuízo aos cofres públicos.

Item G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP. Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP. Outrossim, houve de 21 a 40 alertas emitidos pelo sistema AUDESP ao Município, bem como houve mais de 17 balancetes rejeitados pelo sistema AUDESP.

Item H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL. Desatendimento de recomendações desta e. Corte de Contas.

O Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 26,29% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

A verba do FUNDEB foi integralizada, considerando a aplicação do saldo diferido durante o 1º trimestre/18; ademais, houve direcionamento de 79,90% à valorização do Magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	26,29%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	26,17%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREIRO (mínimo 25%)	25,21%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	99,20%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	99,05%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	94,06%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	79,90%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	79,90%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	78,17%

Aplicação do FUNDEB residual até 31.03 do exercício seguinte:	2018
Receitas de Impostos e Transferências de Impostos	337.183.075,31
Retenções ao FUNDEB	32.850.043,93
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	56.030.369,95
Receitas de aplicações financeiras	201.417,36
Despesas com recursos do FUNDEB	55.779.809,82
Saldo FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de: 2017	451.977,49
Máximo de até 5% do FUNDEB acrescentável aos 25% (art. 212, CF)	-
Empenho e pagamento com FUNDEB residual feitos no primeiro trimestre de 2018	451.977,49
Saldo do FUNDEB residual não empenhado e pago até o primeiro trimestre de 2018	0,00
Valor a ser adicionado à aplicação de 2017 para compor o mínimo de 25%	-
Aplicação na Educação até 31.12 de 2017	88.649.187,39

A aplicação de recursos na saúde atingiu 28,64%.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	28,64%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	28,41%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	27,83%

O repasse financeiro ao Legislativo foi de 0,80%, cumprindo a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

Valor utilizado pela Câmara em:	2017	11.182.995,36
Despesas com inativos		8.666.143,94
Subtotal		2.516.851,42
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2016	316.432.226,69
Percentual resultante		0,80%

A fiscalização pontou o resultado da execução orçamentária deficitário em 1,92% (R\$ 8.786.661,78).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	456.492.718,46	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	454.096.384,88	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	12.525.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	1.342.004,64	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-8.786.661,78	-1,92%

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	2,44%	7,02%
2015	Déficit	-0,80%	10,12%
2014	Superávit	0,71%	12,73%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 75.592.316,97 correspondeu a 15,98% da despesa fixada inicial.

O resultado da execução financeira do período registrou superávit de R\$ 12.872.473,04, embora reduzido em relação ao saldo positivo verificado no exercício anterior.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	12.872.473,04	20.113.825,03	36,00%
Econômico	17.094.696,65	25.820.601,19	33,79%
Patrimonial	372.665.302,45	356.705.213,17	4,47%

A fiscalização indicou a liquidez imediata do Município à quitação da dívida de curto prazo.

A dívida de longo prazo foi elevada em 16,85% durante o período.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	46.623.699,26	40.957.989,86	13,83%
Precatórios	-	-	
Parcelamento de Dívidas:	2.009.824,11	662.979,37	203,15%
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:	2.009.824,11	662.979,37	203,15%
Previdenciárias	1.599.760,87	-	
Demais contribuições sociais	410.063,24	662.979,37	-38,15%
Do FGTS	-	-	
Outras Dívidas	-	-	
Dívida Consolidada	48.633.523,37	41.620.969,23	16,85%
Ajustes da Fiscalização	-	-	
Dívida Consolidada Ajustada	48.633.523,37	41.620.969,23	16,85%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização detalhou o parcelamento previdenciário existente, lastreado na Lei Federal 13.485/17.

Perante o INSS:

Acordo: 13837.720969/2017-66

Valor total parcelado: R\$ 1.639.099,27

Quantidade de parcelas: 190

Parcelas devidas no exercício: 6

Pagas no exercício: 6

Saldo do débito em 31/12: R\$ 1.599.760,87

O Município encontra-se no regime ordinário de pagamento de precatórios e realizou o pagamento do Mapa Orçamentário e requisitórios de baixa monta apresentados.

REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	2.422.105,53
Ajustes efetuados pela Fiscalização	65.408,97
Pagamentos efetuados no exercício de	2.487.514,50
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	99.816,46
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	99.816,46
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

A despesa com pessoal atingiu 48,39% da RCL ao final de 2017.

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	5.774	5759	2804	2842	2970	2917
Em comissão	729	679	315	355	414	324
Total	6503	6438	3119	3197	3384	3241
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados						

Não foram lançadas críticas à fixação e pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

A fiscalização atestou a apresentação das guias de recolhimento dos encargos sociais no período; bem como, atestou sobre a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Procedeu-se a notificação dos Responsáveis Sr. Saulo Pedroso de Souza e Sr. Emil Ono para apresentação de justificativas – DOE 05.07.18 (evento 93).

Na sequência, após solicitação e obtenção da dilação do prazo inicial – DD.OO.EE 02.08 e 13.09.18 (eventos 101, 102, 107, 113, 114 e 121), a Municipalidade e o Responsável compareceram nos autos e apresentaram suas defesas e documentos pertinentes, os quais foram devidamente avaliados (eventos 124 e 127).

A Assessoria Técnica, sob a anuência de sua i. Chefia, posicionou-se em favor das contas (evento 143).

O d. MPC também se posicionou pela emissão de parecer favorável às contas, sob recomendações que entendeu cabíveis (evento 148).

Consta em referência o seguinte expediente:

eTC-17883.989.17-0	Prefeitura Municipal de Atibaia. Declaração a respeito do enquadramento de precatórios.
---------------------------	---

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4345.989.16-4	Favorável – DOE 04.07.18 – trânsito em julgado em 17.08.18
2015	2487/026/15	Favorável – DOE 31.08.17 – trânsito em julgado em 18.10.17
2014	395/026/14	Favorável – DOE 28.06.16 – trânsito em julgado em 09.08.16

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 01/10/2019

ITEM 037

Processo: eTC-6823.989.16-5.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA.

Responsáveis: SAULO PEDROSO DE SOUZA – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 10.12.17.

Substituto: EMIL ONO

Período: 11.12 a 31.12.17

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Referenciado: eTC-17883.989.17-0.

Advogado(a)s: Maria Valéria Líbera Colicigno – OAB/SP 84.291, Tatiana Barone Sussa – OAB/SP 228.489, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013, Camila Aparecida de Pádua Dias – OAB/SP 331.745, Renzo Signoretti Croci – OAB/SP 319.593

Aplicação total no ensino	26,29% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	79,90%
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	28,64% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	0,80% (limite 7%)
Gastos com pessoal	48,39% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 1,92% (R\$ 8.786.661,78)
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 12.872.473,04

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B+	B+	B	
i-Educ	B+	A	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Porte Médio

Região Administrativa de Campinas – média da região “C+”

Quantidade de habitantes 139.683

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **ATIBAIA** cumpriu os principais aspectos da Gestão orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

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

a) A Municipalidade empregou 26,29% 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, considerando a utilização do saldo diferido até o final do 1º trimestre/18, foi atestada a integralização dos valores do Fundo, sendo voltados 79,90% à valorização do magistério, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07 e art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 28,64% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

d) A fiscalização atestou a regularidade nas transferências financeiras à Câmara Municipal.

e) As despesas com pessoal findaram o exercício em 48,39% da RCL; portanto, abaixo do teto fiscal, inclusive, do enquadramento no limite de alerta ($>48,60 < 51,30\%$).

A fiscalização fez críticas ao quadro de comissionados – sobretudo no caso dos cargos de Assessor de Gestão e Controle, Assessor Especial I e II, Assessor Executivo e Assessor I, II e III - sem as características próprias, bem como, em razão da falta de exigência de escolaridade superior para o cargo de Assessoria e Coordenadoria.

A defesa apresentada pela Municipalidade informou que durante 2017 não foram nomeados servidores para os cargos de Assessor I, Assessor II e Assessor Executivo; bem como, que a LC 674/13 alterou a descrição do cargo de Coordenador Especial de Defesa Civil, obrigando a investidura sobre profissionais com ensino superior completo e experiência na área; e, a no que toca aos Assessores I a V e de Assessor Especial I a IV foram extintos pela LM nº 758/17.



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



Em que pesem as informações sobre a correção dos apontamentos lançados no laudo fiscalizatório, realço que 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.

E, essencialmente, o quadro de servidores – aqui também incluindo os efetivos, deve ser coerente com as necessidades de desenvolvimento do mister institucional do Órgão, independentemente do cumprimento dos limites constitucionais e fiscais a respeito da despesa.

Aliás, a própria distinção dos cargos de Assessor em diversos níveis, por si só, já demonstra a falta de impropriedade dos atos de investidura.

Trago adiante, exemplos de decisões proferidas pelo E. TJESP sobre o tema.

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação de cargos em comissão constantes na Lei Complementar nº 4.877/2012, do Município de Itapira. Cargos de provimento em comissão que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem preenchidas por servidores investidos em cargos de provimento eletivo. Alegada violação de dispositivos da Constituição Estadual (arts. 111 e 115, II e V). Violação caracterizada. Funções que não justificam a necessidade de vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor, a ensejar regime extraordinário de livre nomeação e exoneração. Ausência de descrição em lei específica das atribuições do cargo de “Diretor de Creche”. Violação ao princípio da reserva legal. Não observância das diretrizes do Tema de Repercussão Geral nº 1010 do STF. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação que se julga procedente, com modulação de efeitos temporais.”
TJESP. Adin nº 2246301-60.2018.8.26.0000. Péricles Piza – Relator.

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cargos de provimento em comissão. Diretor Municipal de Administração e Gerente Municipal de Apoio Administrativo, constantes do artigo 101 da Lei Complementar nº 02, de 23 de janeiro de 2009, do Município de Cafelândia, e em seus Anexos I e III. Postos comissionados cujas atribuições não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, mas a atividades burocráticas e técnicas. Relação de confiança não evidenciada. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, da Constituição estadual. Precedente do E. STF (Tema de Repercussão Geral nº 1.010). Incidente acolhido”. TJESP - Arguição de Inconstitucionalidade nº 0021594-12.2019.8.26.0000. Geraldo Wohlers – Relator.

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a



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



complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente”. TJESP – ADIn nº 0130719-90.2011.8.26.0000. Antonio Carlos Malheiros – Relator.

Registre-se que o E. Supremo Tribunal Federal, em 28/09/2018, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no *Leading Case* RE nº 1.041.210 e julgou o mérito do respectivo Tema 1010, reafirmando a jurisprudência dominante sobre a matéria, em que se discute “à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão”, fixada a seguinte tese:

- a) *A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) *Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) *O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e,*
- d) *As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instruir.*

Nesse sentido, as situações identificadas pela fiscalização, se ainda pendentes, deverão ser corrigidas imediatamente, por meio de ampla revisão do quadro de servidores.

f) Não foram tecidas críticas à fixação e pagamento dos subsídios dos agentes públicos.

g) A fiscalização apresentou quadro indicando a apresentação das guias de recolhimento dos encargos sociais.

O Município mantém parcelamento de débitos junto ao INSS, firmado sob a égide da Lei 13485/17.

Também foi atestada a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária.

h) O Município se encontra no regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo realizado a quitação do mapa orçamentário e dos requisitórios de baixa monta recebidos.

i) A fiscalização apontou que o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 1,92% - indicando que as receitas realizadas ficaram aquém das despesas executadas em R\$ 8.786.661,78.

Contudo, esse resultado negativo foi totalmente amparado pelo saldo financeiro existente, agora demarcando superávit financeiro de R\$ 12.872.473,04 ao final do período.



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



Nesse sentido, a Municipalidade mantinha recursos suficientes à cobertura da dívida imediata.

A dívida de longo prazo foi ampliada em 16,85%, em especial pela realização do parcelamento dos débitos previdenciários – autorizado pela Lei 13.485/17.

Em que pese o aumento do endividamento e, sobretudo em razão da posição majoritária desta E.Corte abonando ajustes firmados sob a égide da MP 778/17 (convertida na Lei 13.485/17) e Portaria MF 333/17, avalio que encontra-se abaixo do limite estabelecido pela Resolução Senatorial nº 40/01 (120% da RCL).

A alteração do instrumento orçamentário, por meio da abertura de créditos adicionais e da realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, atingiu R\$ 75.592.316,97 – correspondente a 15,98% da despesa fixada.

Adotando o parâmetro estabelecido LOA/2017 do Governo do Estado de São Paulo, a qual fixou autorização para abertura de créditos suplementares no limite de 17%¹, avalio que o volume alterado revela adequação da peça produzida e utilizada como instrumento de aplicação dos recursos públicos no período.

Lembro que os planos orçamentários – LDO / LOA e PPA - são instrumentos de materialização de políticas públicas criadas, mantidas e/ou que devem ser aprimoradas em favor da elevação da qualidade dos serviços prestados à população; e, quando elaborados à margem da realidade fiscal, aliada à sua descaracterização ao longo da execução, encerram flagrante dificuldade no cumprimento da programação estabelecida e dificilmente são cumpridas as metas físicas e fiscais almejadas.

Sendo assim, *a princípio*, não se constatou desequilíbrio fiscal escriturado, mercê do resultado financeiro positivo, remetendo as questões ventiladas ao campo das recomendações, para que a Origem mantenha rígida atenção e cumprimento dos vetores 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.

Relembro, também, as orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10².

¹ Lei Estadual nº 16.347, de 29.12.16 – art. 9º.

² **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.



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

-
1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
 5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
 6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
 7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
 8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
 9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
 10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
 11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
 12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
 13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
 14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



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



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 “**B**”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “**efetiva**”.

Embora possa ser considerado acima da média de sua Região Administrativa (Campinas – “C+”), verifica-se que houve declínio em relação aos índices obtidos em 2015 e 2016 (“B+”).

Destarte, ficou demonstrada a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCESP.

O reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

As críticas lançadas no laudo de fiscalização – bastante detalhadas - 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 relatórios com percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados pela sociedade. Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do Município. Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- os programas e ações orçamentárias carecem de efetividade prática e, portanto, não denotam a eficiência apregoada constitucionalmente.

- a média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa, com base nas informações constantes do Relatório de Atividades teve menos de 60% de coerência, sinal de dificuldade na compatibilização das peças orçamentárias segundo a Lei nº 101/2000, art. 5º. Este tema também



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



é abordado na meta 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- o confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados a partir de dados da LOA, demonstram que menos de 60% das metas possuem compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados. Embora não exista um dispositivo direto que trate deste assunto, podemos ver que alguns mencionam a questão de alcance de resultados, como por exemplo o § 7º do artigo 165 da CF de 1988, que menciona a necessidade de redução das desigualdades. Para que tal fato se dê, é necessário que programas e ações, bem como os valores estabelecidos, sejam coerentes e corretamente direcionados. Caso contrário, muito se gastará sem o procurado efeito pretendido;

- não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular, indo de encontro à meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

i-Fiscal

- o Resultado Primário foi NEGATIVO, ou seja, as Despesas Liquidadas até o Bimestre foram maiores que as Receitas realizadas. A capacidade de reduzir o endividamento Municipal está prejudicada;

- não há fiscalização automatizada periódica para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou apresentem queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- o Município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

i-Amb

- nem toda a população do Município é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada, que é um produto importante e essencial para a vida humana, abordado na Lei nº 9.433/97 e na meta 6.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez. Este assunto é abordado na Lei nº 9433/97 e na meta 6.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- o Município informou que o Plano Municipal de Saneamento Básico foi instituído; todavia, as etapas do Plano não estão sendo cumpridas, uma vez que o Município aguarda financiamento do Ministério das Cidades (Governo Federal) para implementar efetivamente o Plano de Saneamento Básico.

i-Cidade

- não foi elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, conforme LF nº 12.587/12, art. 24, §3º. Assunto também abordado na meta 11.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- 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 Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU também ressalta a importância de desenvolver, atualizar e divulgar periodicamente, conforme adequado, informações sobre risco de desastres específicos a cada local, incluindo mapas de risco;

- 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 Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU ressalta a importância de investir, desenvolver, manter e fortalecer sistemas de previsão e alerta precoce focados nas pessoas, para vários perigos e multissetoriais, mecanismos de comunicação de emergência e risco de desastres;

- o Município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado, conforme Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 ressalta a importância de promover a resiliência de infraestruturas básicas. E este assunto também é abordado na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- a cidade de Atibaia é constantemente vitimada por cheias, enchentes e desastres. Nesse contexto, no exercício de 2017 houve, por duas vezes, a decretação de Estado de Emergência em razão de intempéries climáticas. Na primeira decretação do Estado de Emergência a Municipalidade apurou danos materiais públicos no montante de R\$ 5.000.000,00, além de contabilizar 15 desabrigados e 3 desalojados. Na segunda decretação do Estado de Emergência, decorrente da inundação do Rio Atibaia, uma pessoa desaparecida foi encontrada sem vida; diante dos fatos relatados pode-se concluir que a inércia da Administração em mapear riscos e ameaças, empreender sistema de alertas e avaliar a segurança de estabelecimentos de ensino e saúde resultou em danos capitais e irreversíveis aos cidadãos, bem como importou em acentuado prejuízo aos cofres públicos;

- 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.

i-Gov TI

- a Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.

- a Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de



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



Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005.

Fiscalização Ordenada – abril/17 – Frota de veículos

- não há controle de acesso de pessoas e veículos na garagem;
- não há sistema de segurança na garagem;
- há automóveis aguardando leilão, em condições inadequadas e que possibilitam a disseminação de doenças e pragas;
- há veículos com pneus em péssimo estado;
- não há informações detalhadas no cadastro da frota a respeito da idade média dos veículos;
- não foi elaborado um plano de manutenção preventiva da frota;

Desse modo, tal 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.

Destarte, 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 **“muito efetivo”** – sendo atribuída nota **“B+”**, reduzindo a condição atribuída em 2016 (A).

A análise fiscalizatória apresentou críticas pela existência de falhas afetas à organização, planejamento e pelo descumprimento da legislação convergente ao setor.

Diante de sua importância, reitero adiante os pontos lançados no laudo de inspeção, advertindo a Origem à sua imediata correção.

- segundo apurado pelo IEG-M e condensado no relatório Smart (Anexo Relatório Smart), menos de 25% dos alunos de pré-escola concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017, menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017 e menos de 50% dos estabelecimentos de ensino de pré-escola estavam funcionando em período integral (Meta 6 do PNE).

- quanto ao levantamento da demanda por vagas, há divergência entre a quantidade de matrículas em creche informadas no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



questionário (2.436) e aquela do Censo Escolar (2061). As divergências prosseguem para a quantidade de matrículas em pré-escola: 4.727 conforme informado no questionário contra 3.183 do Censo Escolar. E também para a de matrículas nos anos iniciais: 9.198 no questionário contra 8.213 do Censo Escolar.

- segundo dados extraídos do IEG-M, houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no Município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche. Segundo o art. 11, inciso V da LDB, é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades da área de competência do Município e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

- o IEG-M também aponta que o Município possui turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, e turmas com menos de 1,875 m² por aluno, contrariando o recomendado pelo mesmo parecer do Conselho Nacional da Educação, que estipula em seu art. 4.3.3, as características do prédio para abrigar a oferta de uma escola de Ensino Fundamental.

- em termos de infraestrutura, nem todas as escolas da rede Municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, laboratório ou sala de informática com computadores para os alunos, quadra coberta poliesportiva. Além disso, nem todas as escolas contam com Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) e há unidades com necessidades relevantes de reparo (vide item C.1.1).

- quanto aos professores, que a porcentagem de profissionais efetivos de creche com pós-graduação foi inferior a 50% em 2017, não atingindo a Meta 16 do PNE. Ademais, O plano de cargos e salários não estimula a boa qualidade e a assiduidade dos professores, com avaliação de desempenho e mecanismo de premiação para os melhores resultados.

Além disso, uma série de falhas estruturais foram detectadas nas visitas realizadas nas unidades escolares.

Os pontos indicados são relevantes à manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo a necessidade de efetivo controle da demanda sobre vagas e estrutura física das unidades educacionais.

Logo, ficou demonstrada a necessidade de reavaliação do planejamento estratégico e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade e expansão 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 97,3%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	97,3
No país (5570 Municípios)	3221º
No Estado (645 Municípios)	482º
Na microrregião (11 Municípios)	7º

Ainda pelas informações expostas no Portal do IBGE (2018) observa-se o número de matrículas, contingente de professores e unidade de ensino.

Matrículas no fundamental (2018)	19.581
Matrículas no ensino médio (2018)	5.842
Docentes no fundamental (2018)	1.007
Docentes no ensino médio (2018)	475
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	66
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	27

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	GUAIMBÉ
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% <u>Situação atual 33,4– %</u>
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% <u>Situação atual – 80,8%</u>

Não obstante a oferta de ensino não ter atingido a totalidade das crianças entre 04 e 05 anos, também se destaca a ocorrência do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 33,4%.

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:

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



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.

O E. STF já se pronunciou sobre a valorização do direito fundamental à educação infantil.

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

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

Portanto, a Administração deve se obrigar, por meio de racionalização na distribuição de salas e/ou investimentos no setor, à efetiva entrega dos serviços à comunidade.

Exponho, adiante, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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 alcançou a meta estabelecida para a nota dos últimos anos do ensino fundamental** perseguidas pelo PNE.

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	7,3	5,4
Posição no país – 5570 Municípios	132º	424º
Posição no Estado – 645 Municípios	40º	118º
Posição na microrregião - 11 Municípios	1º	4º

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

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

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 nº 9394/96.

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



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.

Nesse sentido, chama a atenção o volume de recursos empregados – 26,29% da receita arrecadada e transferida de impostos - em contrapartida aos inúmeros destaques da inspeção, no tocante às respostas ao IEGM e ao controle da efetiva oferta de vagas, bem como, em razão do resultado do IDEB.

Devo destacar que os registros da Fundação SEADE (2010) indicavam taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais no padrão de sua Região Administrativa; no entanto, encontrava-se abaixo da média quanto à população detentora de nível escolar secundário completo.

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010	4,92	4,30	4,33

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa da população de 18 a 24 anos com pelo menos ensino médio completo – Censo Demográfico (em %) - 2010	49,20	58,40	57,89

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.

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.



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



c) O índice IEGM alcançado no *i-Saúde* foi “B+”, portanto, considerado como **"muito efetivo"**.

Considerando que o setor também guarda proteção constitucional, a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Adiante realço os apontamentos da fiscalização sobre o setor.

- a gestão Municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica. Assunto inserido na meta 3.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- o número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do Município. Este é o indicador 17 da Resolução CIT nº 08/2016;
- nem todas as equipes de Saúde da Família contam com médicos.
- o número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do Município (Indicador 19 da Resolução CIT nº 08/2016);
- o Município não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências;
- a proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70% (parâmetro do Indicador 13 da Resolução CIT nº 08/2016);
- nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77;
- havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- o Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- o Município não possui Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis, conforme Portaria do Ministério da Saúde nº 3.085/2006 e Resolução CIT nº 04/12;
- **os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;**
- a cobertura da Vacina Pentavalente (3.^a dose) foi inferior a 100% (Indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016). Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- a cobertura da Vacina Pneumocócica 10-valente (2.^a dose) foi inferior a 100% (Indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016). Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- a cobertura da Vacina Poliomielite (3.^a dose) foi inferior a 100% (Indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016). Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- a cobertura da Vacina Tríplice Viral (1.^a dose) foi inferior a 100% (Indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016). Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas (Indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016). Assunto inserido na meta 3.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- o controle do fluxo dos relatórios de referência e contra-referência por especialidade não é informatizado;

- não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada contra horário de atendimento médico).

Fiscalização Ordenada – maio/17 – Programa Saúde da Família

- ausência de banheiros para portadores de necessidades especiais;
- não existe local destinado a administração e gerência;
- não há certificado de desratização e desinsetização.

Além disso, uma série de falhas estruturais foram detectadas nas visitas realizadas nas unidades de atendimento de saúde.

Os apontamentos da fiscalização revelam a necessidade de profunda reavaliação dos procedimentos de administração sobre o setor.

Acresço que eventual falta de controle formal específico à jornada de trabalho dos profissionais – médicos, enfermeiros e demais trabalhadores - é bastante prejudicial à elevação da qualidade da saúde.

Junto ao portal da Fundação SEADE⁶ verificam-se situações em que os resultados obtidos pelo Município são inferiores àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	10,16	9,68	10,74
Taxa de mortalidade na infância	11,13	11,17	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	113,62	86,79	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	4.097,45	3.400,37	3.425,47

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	4,89	4,61	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	8,79	8,95	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	80,44	82,17	79,05

Destarte, em que pese o volume de recursos empregados na saúde – 28,64% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos – sendo superior ao que foi empregado na educação, avalio que o conjunto de informações evidencia a necessidade de aperfeiçoamento das estratégias e 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.

A Origem deverá manter atenção à necessidade de revisão dos registros, sobretudo na transmissão de informações ao Sistema AUDESP, a fim de que guardem confiabilidade e não prejudiquem o sistema de controle externo.

O laudo de fiscalização revela a necessidade de aperfeiçoamento do controle interno e/ou de atenção aos seus apontamentos, uma vez que denota uma série de situações indicativas de deficiência no domínio de registros e no planejamento das ações administrativas.

Ademais, a existência de controle interno efetivo é capaz de inibir ações internas contrárias ao interesse público primário e secundário, bem como, prestação de auxílio aos órgãos de controle externo.

E, no mais, a Origem deverá proceder ao cumprimento das Instruções/recomendações TCESP – notadamente quanto à entrega de informações consistentes ao Sistema AUDESP – uma vez que editadas ao longo de processos próprios e tendentes ao aperfeiçoamento da atividade administrativa, bem assim, com o fim de não prejudicar a atividade constitucional do controle externo.

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



- Proceda a revisão e correção do seu quadro de pessoal, no tocante aos comissionados;
- Proceda o regular recolhimento dos encargos sociais;
- Mantenha controle contábil rígido sobre a dívida judicial;
- Proceda ao aperfeiçoamento das peças orçamentárias, mantendo o equilíbrio fiscal e atendendo as metas físicas almejadas;
- 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;
- Mantenha efetivo controle sobre os registros em geral e sua transmissão ao Sistema AUDESP;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

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