



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 15/10/2019

ITEM Nº 058

TC-006774.989.16-4

Prefeitura Municipal: Itapira.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Natalino Paganini e

Período(s): (01-01-17 a 22-01-17 e 28-01-17 a 31-12-17).

Substituto Legal(is): Vice-Prefeito - Firmino Sanches Filho.

Período(s): (23-01-17 a 27-01-17).

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849) e outros.

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

Fiscalizada por: UR-19 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	26,24% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	95,12% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	31,36% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	51,55% (máximo 54%)
Encargos sociais	Inadimplência frente ao RPPS e ao PASEP
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios e Obrigações Judiciais	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit de R\$ 8.363.046,84 – 4,18%
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 31.852.109,70

	2016	2017	Resultado
i-EGM	B	C+	
i-Educ	B	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	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	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas

Quantidade de habitantes: 73.844



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 **ITAPIRA**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Mogi Guaçu – UR-19.

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 dos eventos 42.21 (1º Quadrimestre) e 67.18 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e 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 de Hospitais Municipais (evento 12), gestão da frota veicular (evento 34), manejo dos Resíduos Sólidos (evento 49) e prestação dos serviços de Transporte Escolar (evento 80).

No relatório constante do evento 86.58, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

Item A.1.1 – CONTROLE INTERNO

- Não há profundidade nos assuntos abordados pelos relatórios do Controle Interno;
- A função de controle interno é comissionada, o que, a nosso ver, pode interferir na autonomia do sistema de controle interno.

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

- A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- A carga horária de treinamento específico dos servidores responsáveis pelo planejamento é menos de 8 horas por ano;
- Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- O sistema informatizado não é descentralizado (os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida);
- Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- Não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11;
- As audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- De acordo com o atual nível de inflação, da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) acredita-se que 10% seja número razoável para créditos adicionais suplementares, apesar disso a Origem informa a previsão de 25,00%;
- As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF;
- Não há relatórios com percepção de coerência, em todos os programas, bem como com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade;
- O monitoramento da execução orçamentária serve de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias, mas sem formalização para o Prefeito;
- Não há relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária;
- As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados;
- Não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes, conforme LF nº 13.146/15;
- Não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão.

Item B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit na execução orçamentária na ordem de R\$ 8.363.046,84 (4,18%), não amparado em superávit financeiro do exercício anterior;
- O déficit da execução orçamentária provém da superestimativa de receita, visto que a previsão superou, em 14,90%, a efetiva arrecadação;
- O Município realizou investimento correspondente a apenas 2,12% da RCL, comprometendo o seu desempenho operacional e, conseqüentemente, da execução das políticas públicas;
- O atual gestor municipal, que ocupa o cargo de Prefeito desde 2013, acumulou 5 (cinco) anos seguidos de execução orçamentária deficitária, o que resultou em drástico aumento no déficit financeiro da Prefeitura.

Item B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- O déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar, em 10,95%, o déficit financeiro do exercício anterior. Cabe ressaltar que o impacto causado no resultado financeiro não foi maior, devido ao elevado valor de cancelamento de restos a pagar;
- Cabe à Origem justificar a razão do cancelamento desses restos a pagar já liquidados (R\$ 1.679.639,39), tendo em vista que a liquidação pressupõe que os serviços ou materiais já tinham sido prestados e recebidos pela Prefeitura, o que, a princípio, caracteriza cancelamento indevido, ajudando assim, a melhorar o já deficitário resultado financeiro.

Item B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- Aumento de 12% na Dívida de Curto Prazo;
- A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

Item B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Aumento de 2,78% na Dívida de longo Prazo.

Item B.1.5 – PRECATÓRIOS

- Em que pese ter sido atendido o acordo com o TJ/SP (DEPRE) de 1,05% da RCL, este percentual se mostrou incompatível para 2017 (acentuando o aumento da dívida com precatórios), não se adequando à realidade municipal de elevados mapas de precatórios;
- A Origem não apresentou a regulamentação por lei do novo regime especial de pagamento de precatórios, conforme previsto no art. 4º da EC nº 99/2017.



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



Item B.1.5.1 – PRECATÓRIOS A RECEBER

- A Prefeitura não adotou medidas visando à contabilização e recebimento dos precatórios cujo Município de Itapira figura como credor.

Item B.1.6 – ENCARGOS

- A Prefeitura deixou de recolher grande parte dos encargos sociais patronais devidos ao RPPS (FMAP) em 2017, sendo que os valores devidos do fim de 2016 (meses 11, 12 e 13) somados aos valores devidos em 2017 (todos os meses) alcançaram, no fim do exercício em análise, o montante de R\$ 8.527.029,47;
- No mês de janeiro de 2017 houve apenas o recolhimento parcial do PASEP;
- O Município apresentou o Certificado de Regularidade Previdenciária válido no exercício de 2017, no entanto, o documento foi emitido apenas em razão de determinação judicial.

Item B.1.8.1 – DESPESA DE PESSOAL

- O Poder Executivo ultrapassou, no 3º quadrimestre de 2017, o limite prudencial de 95%, previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Item B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- As atribuições dos cargos de Assistente de Gabinete I e II claramente não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, assim como o cargo de Assessor Jurídico, que frente à existência dos cargos de Secretário de Negócios Jurídicos e Diretor Jurídico, acaba por desempenhar as funções que um servidor efetivo exerceria;
- Situação de descumprimento do art. 37, V, da CF;
- As atribuições dos cargos em comissão não são definidas através de leis, mas sim por decreto;
- A origem possui vultosa quantidade de servidores exclusivamente em comissão na Administração Pública Municipal, chegando a representar 10% de seu efetivo, o que representa muito para uma Prefeitura, órgão essencialmente executor das ações públicas;
- Nos relatórios quadrimestrais (eventos 42 e 67), a Fiscalização apontou o pagamento indevido (sem previsão legal) de horas extraordinárias a servidores que trabalham em regime de escala no setor da saúde, nos dias de finais de semana e feriados.

Item B.1.10 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Os subsídios dos Secretários, Vice-Prefeito e Prefeito foram todos fixados pela Lei nº 5.572/2016;
- A referida lei foi aprovada em 22/12/2016, portanto após as eleições municipais que se deram em 02/10/2016.

Item B.2 – IEG-M – I-FISCAL – Índice C

- A maior parte dos repasses para o regime próprio de previdência social do ano de 2017 não foram recolhidos;
- A lei orçamentária ou código tributário municipal não preveem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV);
- Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel, como permite o art. 156 da Constituição Federal, assim como não é adotado o programa de isenção de IPTU;
- Não há fiscalização automatizada periódica para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou que apresentem queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS;
- O município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF;
- Não há regulação específica que estabeleça critérios para o início do trâmite da execução judicial da dívida ativa, nos termos da Lei nº 6.830/80, artigo 6º, § 3º;



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



- O município assumiu os ativos da iluminação pública, porém não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial, conforme Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, no art. 218;
- O município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária no prazo de validade quando transmitiu as respostas ao IEGM (tinha vencido em 14/02/2018 e ainda assim emitido por determinação judicial), sendo que posteriormente regularizou a situação.

Item B.3.1 – DÍVIDA ATIVA

- Com base nos dados encaminhados pela origem ao sistema Audesp, verificamos que houve um aumento de 16,66% no montante da Dívida Ativa, em relação ao exercício anterior;
- Além disso, o percentual de arrecadação em relação ao estoque da Dívida Ativa foi de apenas R\$ 2,78%, demonstrando pouco esforço arrecadatório por parte do paço municipal.

Item B.3.2 – INFORMAÇÕES INCORRETAS SOBRE LICITAÇÕES PRESTADAS AO AUDESP

- As informações prestadas ao sistema Audesp referentes aos números das licitações realizadas em 2017 pela Prefeitura de Itapira estão muito equivocadas;
- Praticamente todos os balancetes transferidos mensalmente ao Audesp são inconsistentes quanto à numeração das licitações, gerando planilhas no sistema "Pentaho" com informações equivocadas, prejudicando demasiadamente a fiscalização, visto que torna praticamente inviável a realização dos filtros necessários para se extrair informações.

Item C.1 – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- Restos a Pagar de recursos próprios no montante de R\$ 1.085.098,47 não pagos até 31/01/2018;
- Complementação de aposentadoria de Inativos no montante de R\$ 280.269,45 pagos com recursos próprios nos 25% do Ensino;
- Existência de despesas não elegíveis pela Fiscalização, por ausência de comprovação de que tenha sido realmente realizada.

Item C.2 – IEG-M – I-EDUC – Índice B

- 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;
- A Prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF, art. 227, o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015;
- Da mesma forma, nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas;
- Segundo informado pela Origem, 22 (vinte e duas) unidades de ensino necessitavam de reparos no município (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar, infringindo o artigo 5º da Resolução/CD/FNDE Nº 45, de 2013;
- O município possui a frota escolar com idade média acima de 7 anos, tempo ideal para uso dos veículos segundo o Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE (Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação) do Ministério da Educação;
- Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuía AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017;
- O município informou que houve retenções registradas no ano de 2017 (exceto decorrentes de abandono) nos Anos Iniciais. O número de retenções foi de 199 alunos;
- O município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por sala, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010 (art. 4.2.2);
- Menos de 50% dos estabelecimentos de ensino de pré-escola estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE);
- Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10;
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- A entrega do kit escolar à rede municipal no ano de 2017 foi realizada após 15 dias do início das aulas, assunto abordado no artigo 208 da CF e na Lei nº 9.394/96;
- O Conselho municipal de Educação não demonstra eficácia no controle social.

Item C.3.1 – EXECUÇÃO CONTRATUAL - MANUTENÇÃO EM ESCOLAS

- Em relação à execução contratual de obra de manutenção em escolas municipais, verificamos que a maior parte do serviço pago não foi executado (1ª medição) e a outra parte não possui qualquer registro sobre onde teria sido realizado (2ª medição), motivo pelo qual entendemos que deva ser ressarcido o erário municipal no valor total do contrato em questão (R\$ 79.177,07), caso a Prefeitura não apresente a documentação comprobatória da efetiva realização dos serviços, visto que cabe a ela a confecção e guarda de toda a documentação que registra seus atos.

Item D.2 – IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

- Não existe controle de resolatividade dos atendimentos dos pacientes;
- O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município;
- O número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do município;
- Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos;
- Foram diagnosticados 06 casos novos de tuberculose (todos os tipos) no ano de 2017;
- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), 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. A quantidade informada pelo município foi de 6 unidades;
- O município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Ocorrência de 09 casos de dengue diagnosticados no município em 2017, sendo que não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016;
- A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);
- O município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial;
- Não existe registro do intervalo de tempo médio de espera entre a marcação de consulta em especialidade médica e seu efetivo atendimento na UBS (em dias);
- O município não possui a central de Regulação da Saúde.

Item D.3.1 – DEMANDA REPRIMIDA DE EXAMES

- A Fiscalização considera o tempo estimado para realização dos exames muito longo, visto que esta estimativa é de vários meses para a grande maioria dos exames, chegando a 1 ano em alguns casos de exames essenciais como tomografias, 18 meses



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



para ressonâncias e até 2 anos para USG Transvaginal, sendo 1.000 (mil) mulheres na fila de espera deste último.

Item D.3.2 – ADIANTAMENTOS DO DEPARTAMENTO DE SAÚDE

- Nos processos de Adiantamento da Saúde, os comprovantes de despesas e demais documentos encontravam-se grampeados, sem uma capa para identificação e separação; Além disso, muitos comprovantes de despesas estavam ilegíveis, praticamente impossibilitando uma análise com um mínimo de segurança;
- Ausência de parecer emitido pelo Controle Interno e/ou qualquer outro sobre a regularidade da prestação de contas, em desacordo com o previsto no item “7” do Comunicado SDG nº 19/2010;
- Tais constatações relativas aos Adiantamentos da Saúde já originaram apontamentos nas contas de 2014 e 2015, não surtindo qualquer efeito no sentido de mudanças nos procedimentos alvos de crítica. Sendo assim, consideramos o Paço Municipal reincidente e desinteressado na correção das inconsistências aqui relatadas.

Item D.3.3 – INADIMPLÊNCIA NOS REPASSES AO CONSÓRCIO DE SAÚDE 8 DE ABRIL

- Conforme já apontado nos dois relatórios quadrimestrais desta Fiscalização, a Prefeitura Municipal de Itapira possui dívida junto ao Consórcio Intermunicipal de Saúde “08 de Abril” referente aos serviços prestados pela entidade. O Demonstrativo da Dívida Fundada ao fim de 2017 evidencia uma dívida no montante de R\$ 1.120.310,36 junto ao Consórcio.

Item D.3.4 – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- I Fiscalização Ordenada – Hospitais municipais, UPA's e UBS's: Em nova inspeção, verificamos que persistem diversas falhas apontadas quando da Fiscalização Ordenada, demonstrando lentidão da Administração na solução dos problemas apontados.

Item E.1 – IEG-M – I-AMB – Índice B+

- 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;
- O Percentual dos servidores que possuem formação natural e/ou humana foi de apenas 21,00%;
- O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2014;
- Quanto aos aterros municipais, animais domésticos e/ou animais silvestres (urubus, garças, etc.) convivem com os resíduos do aterro, infringindo a Lei nº 12.305/10, em seu Art. 48, inciso III;
- O município ainda não possui o Plano de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações.

Item E.2.1 – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- VII Fiscalização Ordenada – Resíduos Sólidos: Em nova inspeção, verificamos que as falhas apontadas quando da Fiscalização Ordenada foram apenas parcialmente sanadas.

Item E.2.2 – CONTRATO E ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO

eTC-11116.989.17-9: Contrato sob acompanhamento de execução contratual (eTC-14147.989.17-2), cuja análise da fiscalização verificou ocorrências de irregularidades na execução contratual, sendo que na 1º e única visita realizada constatou-se inexecução total do objeto contratado até aquele momento.

Item F.1 – IEG-M – I-CIDADE – Índice B

- O município não possui ameaças potenciais mapeadas, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil em seu artigo 8º;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- 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 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;
- O município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil.

Item F.2.1 – FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- Il Fiscalização Ordenada – Gestão da Frota de Veículos: Em nova inspeção, verificamos que das falhas apontadas quando da Fiscalização Ordenada poucas foram sanadas, demonstrando pouco empenho do paço municipal na solução das falhas evidenciadas.

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, conforme preconiza a Lei nº 12.527/11, artigo 45.

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

- Constatadas inconsistências nos dados informados pela Origem ao Sistema AUDESP.

Item G.3 – IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- Sobre compras públicas (licitações) que tenham por objetivo desenvolvimento, melhoria ou manutenção de software, não existe métrica utilizada para determinar o tamanho do software (e consequentemente o prazo e custo);
- O sistema de controle interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados na CF Art. 70 e na LRF, art. 59;
- A Prefeitura municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.), em desacordo com a CF, Art. 39;
- A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, Art. 39, §2;
- A Prefeitura Municipal possui quadro com funcionários de área de Tecnologia da Informação composto apenas por funcionários temporários;
- A Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- Os dados da Dívida Ativa e do IPTU são armazenados de forma eletrônica em um banco de dados e seu conteúdo está na gerência indireta do município, ou seja, está em sistemas terceirizados;
- A Prefeitura possui nota fiscal eletrônica (NFE) e os dados de contribuintes estão em sua posse indireta, ou seja, gerenciados ou administrados por empresas terceirizadas;
- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02;
- O município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação, conforme Lei nº 12.527/11, artigo 45;
- Os dados e documentos relativos a contratos de processos licitatórios não são integralmente divulgados na internet.

Item H.1 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- A formalização de denúncias, representações ou expedientes referentes a 2017 que foram protocolados neste E. Tribunal já foram analisados e apresentavam apenas determinação de arquivamento ou verificação do cumprimento das determinações



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



exaradas à Origem, as quais verificamos individualmente e constatamos que uma determinação não foi atendida pela Origem;

- Trata-se da determinação para que a Origem aprimorasse o gerenciamento dos compromissos assumidos e sua respectiva cronologia de pagamentos (eTC 17038.989.16-6). A fiscalização constatou que a Prefeitura incorreu em “quebra da ordem cronológica de pagamentos” diversas vezes em 2017.

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

- Encaminhamento intempestivo de informações e documentos ao sistema AUDESP;
- Inconsistências em dados informados ao sistema AUDESP, o que prejudica diretamente a avaliação da gestão fiscal;
- Não atendimento de diversas recomendações deste E. Tribunal.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 26,24% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período, após o lançamento de ajustes¹.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		160.162.759,33	
Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		160.162.759,33	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		22.359.438,00	
Transferências recebidas		22.068.597,26	
Receitas de aplicações financeiras		93.260,31	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		22.161.857,57	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		21.080.657,40	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)			
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		21.080.657,40	95,12%
Demais Despesas		1.081.200,17	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)			
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		1.081.200,17	4,88%
Total aplicado no FUNDEB		22.161.857,57	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		21.121.855,14	
Acréscimo: FUNDEB retido		22.359.438,00	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras		(14.971,98)	
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2017		43.466.321,16	27,14%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2018		-	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2018		(1.085.098,47)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(359.446,52)	
Aplicação final na Educação Básica		42.021.776,17	26,24%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		156.950.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		46.504.500,00	
Índice Apurado		29,63%	

¹ Restos a Pagar não quitados até 31/01/2018 (R\$ 1.085.098,47), pagamento de Complementação de Aposentadoria (R\$ 280.269,45) e despesas não comprovadas com manutenção escolar (R\$ 79.177,07).



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



A fiscalização também identificou que 95,12% do montante foi aplicado em ações de valorização dos profissionais do magistério, com atendimento do art. 60, XII do ADCT da CF/88 e que a totalidade dos recursos foi utilizada dentro do próprio exercício.

Conforme registro da fiscalização, a localidade obteve índice **B** para o *i-Educ*, componente do IEGM que analisa a efetividade alocativa dos recursos destinados à educação, apurando-se, dentre outros aspectos, divergências entre os acompanhamentos locais e os números do censo escolar, ausência de um programa de avaliação do rendimento discente, existência de escolas sem condições de acessibilidade e carentes de obras e reparos, permanência de salas superlotadas e baixo oferecimento de turmas em período integral.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 31,36% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	31,36%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	30,20%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	24,17%

A gestão desse setor obteve nota **B** no *i-Saúde*, constatando-se falta de controle sobre a resolutividade dos atendimentos, número insuficiente de equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal, controle manual de estoques, existência de UBSs com necessidades de reparos e sem o AVCB e insuficiente alcance das ações vacinais.

O quadro elaborado pela inspeção indica que o exercício foi encerrado com déficit da execução orçamentária, em montante de R\$ 8.363.046,84, equivalente a 4,18% das receitas realizadas, o qual não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior (Resultado Financeiro de 2016 = Negativo em R\$ 28.708.376,51). Isso, apesar dos três alertas emitidos pelo AUDESP sobre o descompasso entre receitas e despesas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	217.310.000,00	217.922.497,06	0,28%	108,87%
Receitas de Capital	32.557.000,00	2.591.417,43	-92,04%	1,29%
Receitas Intraorçamentárias	1.955.000,00	2.017.103,59	3,18%	1,01%
Deduções da Receita	(21.822.000,00)	(22.359.438,00)	2,46%	-11,17%
Subtotal das Receitas	230.000.000,00	200.171.580,08		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	230.000.000,00	200.171.580,08		100,00%
Déficit de arrecadação		29.828.419,92	-12,97%	14,90%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	188.756.276,94	173.282.553,08	-8,20%	83,10%
Despesas de Capital	24.095.723,06	10.822.155,63	-55,09%	5,19%
Reserva de Contingência	91.000,00	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	15.387.000,00	14.122.653,50	-8,22%	6,77%
Repasse de duodécimos à CM	4.380.000,00	4.380.000,00	0,00%	2,10%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	7.125.054,85	7.125.054,85	0,00%	3,42%
Dedução: devolução de duodécimos		(1.197.790,14)		
Subtotal das Despesas	239.835.054,85	208.534.626,92		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	239.835.054,85	208.534.626,92		100,00%
Economia Orçamentária		31.300.427,93	-13,05%	15,01%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(8.363.046,84)		4,18%

Constatou-se a abertura de R\$ 8,5 milhões em créditos adicionais e a realização de R\$ 20,9 milhões em transferências, remanejamentos e/ou transferências, de modo que as alterações orçamentárias representaram 13,10% da despesa inicialmente fixada.

Relacionou a inspeção, ainda, o histórico de resultados orçamentários e percentuais de investimento dos anos anteriores.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2013	Déficit de R\$ 2.305.149,33	-1,49%	5,23%
2014	Déficit de R\$ 7.626.820,29	-4,28%	11,63%
2015	Déficit de R\$ 8.661.364,69	-4,63%	5,47%
2016	Déficit de R\$ 8.864.587,57	-4,45%	6,13%

Criticou-se o crescimento de 16,66% no saldo da Dívida Ativa e a recuperação de apenas 2,78% do estoque existente no início do período.

O desempenho negativo da execução orçamentária aprofundou, em 10,95%, o déficit financeiro vindo do ano anterior, registrando-se resultado financeiro negativo de R\$ 31,8 milhões no encerramento do período em análise, com consequente ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo (Índice de Liquidez Imediata de 0,37).



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



Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	(31.852.109,70)	(28.708.376,51)	10,95%
Econômico	16.137.156,47	31.431.067,41	48,66%
Patrimonial	162.669.328,82	145.669.077,66	11,67%

Anotou-se, na oportunidade, o lançamento pela contabilidade do Órgão de Ajustes por Variações Ativas, relativos ao cancelamento de Restos a Pagar (R\$ 5,2 milhões), inclusive em relação àqueles processados, que representavam R\$ 1,6 milhão, o que minorou o impacto do déficit orçamentário.

A Dívida de Curto Prazo foi incrementada em 12%, perfazendo R\$ 44,6 milhões no encerramento do período, e estava formada majoritariamente por Restos a Pagar Processados.

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	33.076.503,76	27.501.843,65	20%
Restos a Pagar Não Processados	11.555.239,14	12.418.333,83	-7%
Demais Obrigações de Curto Prazo			
Outros			
Total	44.631.742,90	39.920.177,48	12%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Total Ajustado	44.631.742,90	39.920.177,48	12%

A Dívida Fundada, por seu turno, aumentou 2,78%, pressionada pelo crescimento de obrigações precatórias.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	10.544.122,96	12.088.434,04	-12,78%
Precatórios	12.843.951,13	8.624.378,10	48,93%
Parcelamento de Dívidas:	21.044.659,24	22.516.329,26	-6,54%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	21.044.659,24	22.516.329,26	-6,54%
Previdenciárias	21.044.659,24	22.516.329,26	-6,54%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	44.432.733,33	43.229.141,40	2,78%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	44.432.733,33	43.229.141,40	2,78%



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



Conforme informado, a Prefeitura estava enquadrada no Regime Especial de pagamento de Precatórios, anotando-se a suficiência dos depósitos vertidos às contas vinculadas do Tribunal de Justiça, a tendência de quitação do estoque de obrigações até o exercício de 2024 e o adimplemento dos Requisitórios de Baixa Monta.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2016 no BP (passivo)	9.135.677,90
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016 no BP (ativo)	373.392,13
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2016	8.762.285,77
Mapa de Precatórios recebido em 2016 para pagamento em 2017	4.177.631,81
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Depósitos efetuados em 2017 (opção anual ou mensal)	2.259.116,61
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2017	2.239.616,36
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2017	11.073.693,35
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2017	392.892,38
Saldo apurado em 31/12/2017	10.680.800,97

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2016	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	399.446,38
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	399.446,38
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2024	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2017		12.843.951,13
Número de anos restantes até 2024		7
Valor anual necessário para quitação até 7		1.834.850,16
Montante pago no exercício de 2017		2.259.116,61
Nesse ritmo, valor suficiente para quitação em 2024		



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



Criticou a UR-19, no entanto, que tais estimativas não levaram em conta o expressivo volume de compromissos que estão ingressando, através de mapas anuais, no passivo da Municipalidade, registrando que existe uma incompatibilidade entre a alíquota pactuada e o efetivo deslinde da dívida.

Ainda sobre essa matéria, apurou a inspeção que o Órgão figura como credor em oito precatórios registrados perante o Tribunal de Justiça, deixando de adotar providências para o resgate desses valores.

A inspeção atestou o recolhimento formal dos encargos sociais no exercício devidos no exercício ao RGPS e ao FGTS, inclusive com que tange ao acordo de parcelamento firmado em 2014 com o INSS. Por outro lado, os recolhimentos devidos ao PASEP foram realizados de modo parcial no mês de janeiro.

Relativamente às contribuições devidas ao RPPS local, administrado pelo Fundo Municipal de Aposentadorias e Pensões de Itapira, as apurações da equipe de fiscalização indicaram que a Prefeitura deixou de recolher as obrigações patronais devidas durante todo o exercício, as quais somadas àquelas pendentes em 2016 (novembro, dezembro e 13º salário) perfizeram R\$ 8.527.029,47 no desfecho do período.

Tampouco foram recolhidas as cotas do empregador nos meses de janeiro e fevereiro de 2018, de forma que todo o período mencionado (novembro/2016 a fevereiro/2018) foi objeto de dois acordos de parcelamento com base na Lei Municipal nº 5.684/2018, os quais se somaram aos 11 ajustes anteriormente existentes (10 acordos de parcelamento de contribuições não repassadas e 1 acordo de aporte financeiro em virtude de segregação das massas de servidores realizada no ano de 2009).

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

Constatou-se observância aos limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange às Despesas de



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



Pessoal, que se fixaram em 51,55% da RCL no final do exercício (despesas de R\$ 111.514.084,86 frente à RCL de R\$ 216.306.300,61), respeitando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 daquele diploma legal, mas superando o limite prudencial previsto no Parágrafo Único do seu art. 22.

Observada a regularidade dos pagamentos de Subsídios aos Agentes Políticos, os quais não foram objeto de Revisão Geral Anual no período, anotando-se que a lei de fixação dessa parcela única foi editada após o período eleitoral.

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	2.900	2862	1957	1980	943	882
Em comissão	367	368	240	222	127	146
Total	3267	3230	2197	2202	1070	1028
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	10		25		25	

Durante o exercício, foram realizadas 53 nomeações para cargos comissionados, constatando-se a existência de cargos desprovidos das características de direção, chefia ou assessoramento e de outros postos cuja legislação local não estabelecia as atribuições cometidas aos seus ocupantes, tecendo-se críticas, ainda, ao fato de que as atividades estão previstas em decreto, e não em lei em sentido estrito.

Relatou-se, também, que o quantitativo de servidores comissionados representa 10% do total de cargos e que o Ministério Público do Estado ingressou com Ação Civil Pública com vista à exoneração dos servidores comissionados no exercício de funções típicas dos cargos efetivos.

Apontou a fiscalização o pagamento de horas extras a servidores que trabalham em regime de escala no setor da saúde, em finais de semana e feriados, sem o devido amparo legal.



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



Procedeu-se à notificação dos responsáveis pelos demonstrativos – Sr. José Natalino Paganini, Prefeito Municipal, e Sr. Firmino Sanches Filho, Vice-Prefeito – através do DOE de 20/07/2018 (evento 90), os quais também foram notificados pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanharem a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (fls. 6/7 do evento 86.1).

A Prefeitura anexou suas justificativas no evento 113.1, acompanhadas da documentação dos eventos 113.2 a 113.31, onde asseverou que os relatórios emitidos pelo Controle Interno atenderam às disposições constitucionais e legais que regem a matéria, oferecendo subsídios ao gestor para a tomada de decisão. Ressaltou, ademais, que tal setor está composto por servidores efetivos, sem qualquer interferência em sua autonomia funcional.

Aduziu que o percentual de modificações orçamentárias consignado na LOA se mostra aderente às necessidades locais e que a realização de remanejamentos, transferências e transposições estava amparada em prévia autorização insculpida na LDO, sem qualquer ofensa à legislação incidente.

Reputou que o resultado da execução orçamentária não constitui óbice à aprovação das contas, sopesando que as despesas executadas não foram exorbitantes e estavam relacionadas ao atendimento de serviços públicos essenciais.

Pugnou pela exclusão dos Restos a Pagar Não Processados, posto que tais obrigações não oneram as finanças do exercício, lembrando que a crise econômica implicou em frustração de receitas e que o déficit estava dentro da margem tolerada pela jurisprudência desta Corte, sem representar panorama de desequilíbrio para as contas.

Disse que as despesas não processadas devem ser excluídas também do resultado financeiro, o que demonstraria melhora nos índices de liquidez do Ente e redução do endividamento de curto prazo. Em paralelo, o



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



aumento da dívida fundada seria reflexo do registro de atualizações dos Precatórios, em conformidade com as regras da contabilidade pública, estando seu montante abaixo do limite de 120% da RCL.

Argumentou que o pagamento de Precatórios observou a alíquota definida pelo Tribunal de Justiça, conforme certificado pela própria fiscalização, e anunciou providências para recebimento dos créditos judiciais titularizados pelo Órgão.

Esclareceu que os atrasos e insuficiências nos recolhimentos de Encargos decorreram da acentuada queda na arrecadação e da necessidade de priorizar os serviços essenciais em favor da comunidade. Assim, tornou-se necessário postergar esses compromissos na forma de parcelamentos posteriores, os quais estão sendo devidamente cumpridos, em conjunto com as avenças anteriormente assumidas.

Alegou que as atribuições dos cargos comissionados estão previstas na legislação local e são consentâneas com o mandamento do inciso V do art. 37 da Carta da República, por se tratarem de postos onde predomina o liame de confiança e intimidade com o agente público, especialmente pelo manejo de informações de caráter restrito. Afirmou, em conjunto, que o quantitativo de comissionados se relaciona ao número de servidores efetivos que se desligaram do quadro e da impossibilidade de abertura de novos concursos em virtude de a despesa funcional estar situada já nos patamares prudenciais previstos na LRF.

Defendeu a regularidade da fixação dos subsídios dos agentes políticos e ofertou esclarecimentos a respeito do desempenho operacional da Administração e das providências em face dos achados das fiscalizações ordenadas, afirmando o compromisso do Executivo com a recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa.

Comprometeu-se a afastar inconsistências no Sistema AUDESP e noticiou que o débito com o Consórcio 8 de Abril foi negociado para pagamento em parcelas, inexistindo novos atrasos. Anunciou, também, providências para



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



regulamentar o acesso à informação e garantir o cumprimento da ordem cronológica, conciliando o interesse dos credores com as excepcionalidades no atendimento das demandas da população.

Ressaltou o engajamento da Municipalidade em cumprir com as recomendações pretéritas desta Casa e as principais medidas já adotadas para recuperar o resultado positivo, com o corte de despesas não obrigatórias, limitação dos empenhos, reorganização dos serviços públicos, reduções em horas extras e cargos comissionados e redimensionamento dos aportes extraordinários devidos ao RPPS.

E, assim, por entender que as falhas apontadas não comprometem as contas e que os principais aspectos da gestão foram satisfatoriamente atendidos, requer a emissão de parecer favorável.

Assessoria Técnica avaliou a matéria de ordem contábil e considerou que o desequilíbrio dos resultados fiscais e a inadimplência dos Encargos devidos ao RPPS e ao PASEP se mostram suficientes a emissão de parecer desfavorável sobre os demonstrativos em apreço.

Nesse contexto, entendeu que o déficit orçamentário não veio acompanhado de elementos de sustentação capazes de eliminar seus efeitos prejudiciais sobre as contas, especialmente em virtude da ausência de amparo em superávit financeiro do ano anterior e da sucessão de resultados negativos nos quatro períodos anteriores.

Ponderou que a representatividade do déficit financeiro em relação à RCL destoa da margem admitida por este Tribunal, ainda que excluídos os Restos a Pagar Não Processados, o que demonstra pouco zelo no acompanhamento das despesas e implicou na insuficiência de recursos para quitação da dívida de curto prazo.

Assevera, em arremate, que o elevado montante de contribuições previdenciárias não recolhidas e o pagamento parcial do PASEP são falhas graves que contrariam a jurisprudência desta Corte (evento 140.1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sobre os aspectos jurídicos, ATJ concordou que a inadimplência dos Encargos Sociais e o desequilíbrio dos índices de natureza econômico-financeira se mostram suficientes à reprovação da matéria, propondo recomendações em face dos demais desacertos, especialmente os afetos aos cargos em comissão e ao pagamento de horas extras ao pessoal da Saúde (evento 140.2).

Chefia de ATJ endossou as manifestações pela emissão de parecer desfavorável (evento 140.3).

Ministério Público de Contas se pronunciou pela emissão de parecer desfavorável, calcando-se no desequilíbrio dos resultados fiscais, nas falhas de planejamento orçamentário, no expressivo cancelamento de Restos a Pagar liquidados sem justificativas, na reincidente inadimplência frente aos encargos do exercício, nas falhas na composição do Quadro de Pessoal e no pagamento indevido de horas extras (evento 145).

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

Exercício	Processo	Parecer
2016	4296.989.16-3	Desfavorável com recomendações ² – DOE de 22/11/2018 (Em fase de Reexame)
2015	2539/026/15	Desfavorável com recomendações ³ – DOE de 14/09/2017 (Confirmado em sede de Reexame – DOE de 25/04/2018)
2014	447/026/14	Favorável com recomendações – DOE de 30/04/2016

É o relatório.

GCCCM/15

² Em razão do déficit dos resultados fiscais, inadimplência dos Encargos Sociais (PASEP e RPPS) e descumprimento do art. 42 da LRF.

³ Em razão do déficit dos resultados fiscais. A questão afeta ao insuficiente pagamento de Requisitórios de Baixa Monta foi afastada na apreciação do Pedido de Reexame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 15/10/2019

GCCCM
ITEM 058

Processo: TC-006774.989.16-4

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRA

Responsável: José Natalino Paganini – Prefeito Municipal

Períodos: 01/01 a 22/01 e 28/01 a 31/12/2017

Substituto: Firmino Sanches Filho – Vice Prefeito

Período: 23 a 27/01/2017

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017

Advogados: Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP 317.849), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP 228.489) e outros.

Aplicação total no ensino	26,24% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	95,12% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	31,36% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	51,55% (máximo 54%)
Encargos sociais	Inadimplência frente ao RPPS e ao PASEP
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios e Obrigações Judiciais	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit de R\$ 8.363.046,84 – 4,18%
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 31.852.109,70

	2016	2017	Resultado
i-EGM	B	C+	
i-Educ	B	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	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	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas

Quantidade de habitantes: 73.844



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



De entrada, informo que foram entregues memoriais em meu Gabinete, os quais foram analisados para emissão do presente voto.

I – A administração empreendida pela Municipalidade de **ITAPIRA** apresentou falhas suficientes à reprovação das contas do exercício de 2017. Remeto-me inicialmente, contudo, aos aspectos em que restou demonstrado o atendimento regular aos ditames constitucionais e legais que orientam a matéria.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 26,24% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 95,12% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos valores recebidos foi aplicada dentro do próprio exercício.

Apesar disso, a contabilização de despesas com inativos do magistério dentre os percentuais mínimos da educação deverá ser cessada, conforme entendimento jurisprudencial firmado pelo Plenário desta Corte ao analisar o processo TC-001564/026/13 (Contas Anuais do Exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de Campinas, DOE de 03/03/2017), válido a partir do exercício de 2018.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na Saúde, com investimentos de 31,36% da receita e da transferência de impostos.

c) Submetida ao Regime Especial de pagamento de Precatórios, a Municipalidade direcionou às contas vinculadas do Tribunal de Justiça montante compatível com a alíquota fixada para o exercício, registrando-se a tendência de quitação do estoque de obrigações até a data limite fixada pela Emenda Constitucional nº 99/2017.

No mesmo passo, o responsável providenciou a quitação dos Requisitórios de Baixa Monta incidentes no período.



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



Ante os apontamentos lançados pela UR-19 na instrução da matéria, recomendo aos responsáveis que adotem as cautelas necessárias à liquidação total do débito até o final de 2024, considerando o possível descompasso entre a alíquota de depósitos vigente e o volume de débitos anuais que ingressam no passivo municipal.

d) Foi atestada a regularidade formal dos recolhimentos de Encargos Sociais devidos ao INSS e ao FGTS, inclusive com relação ao acordo de parcelamento firmado com a autarquia federal.

Todavia, a Prefeitura se manteve inadimplente frente aos encargos devidos ao PASEP e ao RPPS, matéria que será oportunamente detalhada.

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 os valores fixados na legislação local, não se apurando pagamentos em excesso nem a incidência de revisão no período.

A crítica endereçada pela fiscalização ao momento de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo poderá ser afastada, por inexistir na Constituição Federal regra que condicione tal remuneração ao princípio da anterioridade, a teor do lecionado pelo manual desta Corte “Remuneração de Agentes Políticos”⁴.

g) A Prefeitura observou os limites e condições previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange ao limite de gastos laborais, que representavam 51,55% da RCL no desfecho do exercício, com aderência ao limite estatuído pela alínea *b* do inciso III do art. 20 daquela norma.

⁴ Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal** (artigo 29, V, da CF). Nesse sentido, a princípio, a Constituição não obrigou à observância do princípio da anterioridade (2016, p. 14).



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



Fica o gestor, outrossim, alertado quanto à superação do limite prudencial das Despesas Laborais (95% de 54% = 51,3%), devendo observar as restrições impostas pelo Parágrafo Único do art. 22 da Lei Fiscal enquanto perdurar o descompasso.

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+, regredindo em desempenho relativamente ao ano anterior.

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 pelas notas atribuídas ao *i-Planejamento*, indicador afeto à fixação e ao atingimento de programas e metas na Administração Pública, nos dois últimos exercícios (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 a inexistência de uma estrutura funcional específica ou devidamente treinada para a elaboração do planejamento, a ausência de levantamento formal dos problemas e necessidades locais e de margem para os projetos originários da



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



participação popular e a falta de relatórios com percepção de coerência entre os programas e os resultados alcançados.

Recomenda-se, assim, que a Prefeitura aprimore suas técnicas de planejamento, 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 “**B**”, mantendo o patamar do ano precedente.

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

Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que o Município de Itapira ostentava, no exercício em exame, 5.374 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 9.471,52** por estudante, valor compatível com a média apurada nos Municípios Paulistas jurisdicionados desta Corte (R\$ 9.246,78)⁵, mas uma redução de 9,14% em relação ao ano anterior (Investimento de 2016 = R\$ 10.424,93).

Qualitativamente, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁶ demonstra que foi atingida a meta pactuada para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

Município	IDEB Observado					Metas Projetadas					
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Itapira											
4ª série/5º ano	5.2	5.4	5.7	6.1	6.6	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1

A tabela acima demonstra que a localidade conseguiu majorar, em 0,5 pontos, o desempenho do seu alunado, superando em 0,8 o horizonte projetado para o exercício.

⁵ Dados obtidos no Relatório Smart gerado pelo Sistema AUDESP.

⁶ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Apesar disso, e embora a Prefeitura tenha formalmente atingido a aplicação mínima prevista no art. 212 da CF/88, as respostas fornecidas pela Prefeitura ao *i-Educ* indicam a necessidade de revisões e aperfeiçoamento da ação governamental nesse setor, especialmente em face das ocorrências lançadas no relatório de inspeção.

É assim porque a rede municipal não possui um programa de avaliação do rendimento escolar, não adaptou suas escolas ao atendimento de crianças com necessidades especiais, ofereceu pequeno número de vagas em período integral e apresentou unidades com inexistência ou insuficiência de espaços importantes à relação ensino-aprendizado (bibliotecas, salas de leitura, salas de informática, quadras poliesportivas), sendo que outras necessitavam de reformas, correções estruturais e do AVCB.

Também em desfavor da boa gestão educacional, verificou-se déficit de vagas em creches (543 crianças), existência de salas superlotadas, persistência de professores que não possuem licenciatura na área de conhecimento em que atuam e insuficiente atuação do Conselho Municipal de Educação, tudo isso convergindo para as 199 retenções (reprovações) de alunos apuradas no período.

Os achados no âmbito da **9ª Fiscalização Ordenada**, que teve por escopo o programa de **Transporte Escolar**, demonstrou atraso no cumprimento das rotas, falta de controle sobre alunos não atendidos pelo serviço e ausência de controle sobre as manutenções realizadas.

Tais ocorrências militam contra o pleno desenvolvimento das metas projetadas pelo Plano Nacional de Educação do decênio 2014/2024:

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
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 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de



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



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 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Tudo isso deverá ser considerado no planejamento estratégico voltado ao aprimoramento do setor, primando-se pela garantia de qualidade do serviço prevista no inciso VII do art. 206 da Lei Maior e pela ampliação dos canais de gestão participativa.

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

Com uma população de 73.844 habitantes, o Município investiu R\$ 1.001,30 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, valor 10,42% superior ao aplicado no ano anterior (2016 = R\$ 906,79) e 18,43% maior do que o verificado no conjunto dos Municípios jurisdicionados (R\$ 845,46 por habitante)⁷.

Com base nas informações constantes do sitio da Fundação Seade⁸, pode-se observar que o Município apresenta índices de mortalidade mais acentuados na comparação com sua região administrativa (Campinas) e/ou ao próprio Estado:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Adm.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2017	23,93	9,68	10,74
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2017	25,19	11,17	12,34
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2017	98,81	86,79	102,19

Conforme respostas fornecidas pela Origem ao IEGM, o Município não possui controle de resolatividade dos atendimentos, não ostenta número suficiente de equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal, não possui sistema automatizado de controle de estoques e não implantou o componente

⁷ Relatório Smart - AUDESP

⁸ <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>



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



local do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica, nem à Central de Regulação da Saúde.

O programa de controle vetorial da dengue teve alcance aquém do recomendado, carecendo a Prefeitura de levantamento sobre o número de dependentes químicos e de reformas e adequações estruturais que viabilizem a obtenção do AVCB.

Os trabalhos realizados nas unidades de saúde, objeto da **1ª Fiscalização Ordenada**, revelaram falhas no controle de frequência dos médicos terceirizados, falha na divulgação da escala de trabalho dos profissionais, ausência de adequações que garantam a acessibilidade e pendência na expedição de AVCB.

Todo esse descompasso demanda a atuação pró-ativa do gestor na correção das impropriedades anotadas, majorando a qualidade dos serviços públicos oferecidos no âmbito do SUS, aprimorando os mecanismos de marcação de consultas, e reduzindo o tempo de espera para realização de consultas e exames e os níveis de mortalidade locais.

d) As apurações realizadas por ocasião da **7ª Fiscalização Ordenada de 2017** indicaram falhas na política de gestão de Resíduos Sólidos, as quais deverão ser objeto de atenção pelo gestor.

Nesse contexto, anota-se a inexistência do Conselho de Resíduos Sólidos e do Plano de Gerenciamento de Resíduos das Atividades Agrossilvopastoris, a falta de licenciamento do aterro sanitário, a ausência de ações de reaproveitamento dos resíduos antes do aterramento e o descarte de materiais da construção civil em conjunto com os demais rejeitos.

Cabe, ainda, sanar as imperfeições apontadas pelo *i-Amb*: o fornecimento de água tratada não abrange toda a população; os servidores locais não possuem formação específica para as questões ligadas ao meio ambiente; o Município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local; os aterros municipais estão povoados por animais domésticos e/ou silvestres.



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



e) Com vistas a aperfeiçoar o desempenho do *i-Cidade* e do *i-Gov-TI*, recomenda-se ao Órgão que aperfeiçoe suas políticas de proteção e defesa civil, garanta a segurança de tráfego nas vias públicas, elabore o Plano de Contingência de Defesa Civil, garanta treinamento em Tecnologia da Informação do seu pessoal permanente e edite o Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

Relembro que o arcabouço normativo vigente estabelece princípios de ampliação da Transparência das Informações de interesse público, especialmente com a utilização de recursos tecnológicos de acesso, o que impõe cumprimento do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e divulgação de licitações e documentos de interesse público, além da regulação do acesso à informação.

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, assegurando a independência funcional do controlador.

Cabe aos responsáveis observar as normas de acessibilidade previstas na Lei Federal nº 13.146/2015 e estruturar o seu serviço de Ouvidoria, regularizando, ademais, falhas na gestão de frota veicular e no controle de uso de veículos e maquinários, conforme apurações da 2ª Fiscalização Ordenada.

Determina a Carta Política de 1988 que as atribuições e requisitos para provimento dos cargos públicos, sejam eles efetivos, sejam comissionado, estejam previstos em lei, conforme previsto nos incisos I e II de seu artigo 37,



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



como corolário dos princípios da legalidade e impessoalidade consagrados no *caput* do mesmo dispositivo.

Nesse contexto, existência de cargos em comissão cujas atribuições estão definidas em decreto ou mesmo ausentes não apenas desobedece à determinação constitucional como obsta análise sobre a adequabilidade dos postos de livre nomeação às características de direção, chefia ou assessoramento previstos no inciso V do art. 37.

Lembro que a formação do corpo laboral mediante servidores comissionados é medida residual, que deve estar amoldada às taxativas hipóteses previstas na Constituição, figurando em lei as atribuições cometidas aos seus ocupantes e nível de escolaridade adequado com o desempenho das atividades de alta gerência estatal, conforme, aliás, diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 32/2015⁹.

Isso, aliás, é o que ficou assentado pelo Juízo do Foro de Itapira do e. Tribunal de Justiça ao apreciar a Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público Estadual (processo 100103290.2017.8.26.0272)¹⁰:

De proêmio, observo que as informações cadastrais dos funcionários trazidas aos autos (fls. 740/1188) revelam, à luz da escolaridade e da experiência profissional, que, de fato, por parte de considerável número de servidores comissionados, não há capacitação para o exercício de atividade de chefia, direção e assessoramento, dando margem a que se questione se as nomeações dos comissionados realmente se fundamentaram no interesse público, ou no interesse político-partidário no poder, ainda que respaldado pelo voto popular. Com efeito, se os servidores comissionados, especialmente os que exercem funções de assessoramento, efetivamente trabalham, mas **não têm formação teórica ou experiência profissional que justifiquem sua lotação em determinado órgão no qual sejam capazes de "prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias"** (Cammarosano, Márcio - "Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites a sua criação", Revista interesse público, Porto Alegre, n. 38, jul./ago. 2006, p. 25-31 in BORGES, Maria Cecília - "Das funções de confiança 'stricto sensu' e dos cargos

⁹ Comunicado SDG nº 32/2015 – DOE de 26/08/2015

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

¹⁰ Em fase de apelação, tendo a 10ª Câmara de Direito Público do TJSP suscitado incidente de inconstitucionalidade da legislação local, remetendo o feito ao seu Órgão Especial (Acórdão de 18/09/2019).



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



em comissão: abordagem constitucionalmente adequada" acessado em 03/11/2016 em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.Pdf>), **não podem estar exercendo função de assessoramento** (destaquei).

A propósito, situação dessa natureza, isto é, servidores comissionados, ocupantes de cargo de assessor, chefia e direção, exercendo função própria de cargo efetivo, não seria novidade na administração municipal seja dessa urbe, seja de muitas outras de nosso Brasil varonil.

Nessa esteira de raciocínio, verifico que dos inúmeros cargos impugnados na petição inicial, não se questiona singular e exatamente quais atividades são exercidas pelos comissionados. Em linha gerais, a questão que se coloca é que, em face à descrição das atividades constantes na legislação municipal, quando existente, afigura-se a inconstitucionalidade.

E, de fato, "É importante acentuar que os cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF)" (Carvalho Filho, José dos Santos - "Manual de Direito Administrativo", 26ª ed., São Paulo, Atlas, 2013, p. 613/614).

Deverá o Órgão, assim, regularizar o seu Quadro de Pessoal, adequando-o aos mandamentos constitucionais incidentes e à jurisprudência desta Corte, ficando a fiscalização encarregada de acompanhar o deslinde da Ação Civil Pública mencionada e as providências realizadas pela Administração.

Passível de adequação, também, a situação das horas extras, as quais devem estar alinhadas aos termos da legislação local e voltadas apenas ao labor prestado em efetivo caráter de excepcionalidade.

O Regime de Adiantamento deverá ser utilizado com parcimônia, apenas naqueles casos de excepcional impossibilidade de subordinação ao processamento ordinário da despesa, mas sempre com a explicitação das razões de interesse público relacionadas ao dispêndio, da compatibilidade dos preços das aquisições e da transparência das prestações de contas, tudo conforme orientações do Comunicado SDG nº 19/2010¹¹.

¹¹ COMUNICADO SDG Nº 19/2010 – DOE de 08/06/2010



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



Falhas apuradas em licitações denotam pouco apego aos ditames da Lei Federal nº 8.666/93, especialmente em relação ao acompanhamento pormenorizado dos serviços previsto em seu artigo 67, situação que comporta, igualmente, apuro na fase da liquidação das despesas.

A inadimplência do Município no rateio de valores devidos ao Consórcio de Saúde 8 de Abril poderá, nesta oportunidade, ser afastada, haja vista a celebração de acordo de parcelamento ainda dentro do exercício para a equalização dos débitos pendentes (documentação do evento 113.24), cujo deslinde será objeto de acompanhamento em futuras inspeções.

Já as falhas anotadas pela fiscalização no Contrato nº 06/2017 serão enfrentadas por ocasião do julgamento dos processos TC-010686.989.17-9 (licitação e contrato) e TC-013308.989.17-7 (execução contratual), autuados para análise específica da matéria.

IV – Apesar dos aspectos até então destacados, as contas se ressentem de falhas graves que, a teor das manifestações de ATJ e MPC, se mostram suficientes para comprometer a matéria.

A instrução processual demonstrou uma acentuada precarização do conjunto de **resultados econômico-financeiros**, que caminharam em sentido oposto à gestão fiscal responsável preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.



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



Nesse passo, a execução orçamentária apresentou resultado deficitário de R\$ 8.363.046,84, equivalente a 4,18% das receitas realizadas, o qual não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior; isso, muito embora a Prefeitura tivesse sido alertada pelo Sistema AUDESP, por três vezes, a respeito do descompasso entre receitas e despesas, deixando de adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira estabelecidas pelo art. 9º da LRF.

Como consequência, o déficit da execução orçamentária aprofundou o já negativo resultado financeiro vindo do exercício anterior, que passou de -R\$ 28.708.376,51 para -R\$ 31.852.109,70, com variação de 10,95%. E, conforme destacado por ATJ, os resultados deficitários não vieram acompanhados de mecanismos de sustentação que afastassem seus efeitos deletérios para os exercícios vindouros.

Destaco que a Municipalidade realizou alterações orçamentárias da ordem de 13,10%, o que destoava das boas práticas de planejamento governamental, e, além disso, demonstrou falta de zelo com a arrecadação das receitas sob sua responsabilidade, o que se traduziu no pequeno volume de recuperação da Dívida Ativa (2,78% do saldo apurado no início do exercício) e na falta de providências para recebimento de Precatórios em que o Órgão figura como credor.

Também negativa a situação da Dívida de Curto Prazo, que apresentou crescimento de 12%, deixando a Prefeitura em situação de profunda iliquidez para enfrentar seus compromissos mais imediatos (Índice de Liquidez Imediata de 0,37). Veja-se, nesse sentido, que ela dispunha de pouco mais de R\$ 12,3 milhões em recursos financeiros para honrar saldo superior a R\$ 33,07 milhões em Restos a Pagar Processados, que representam compromissos líquidos e certos em favor de seus credores, culminando, inclusive, com a quebra injustificada da cronologia das exigibilidades e o cancelamento de R\$ 1,6 milhão em obrigações liquidadas, procedimento que, insuficientemente esclarecido, vulnera a transparência e confiabilidade das demonstrações contábeis.



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



Todas essas ocorrências convergiram para o **Baixo Índice de Adequação (Nota C)** atribuído ao Órgão pelo *i-Fiscal*, aqui se apurando falta de revisão periódica da Planta Genérica de Valores e de alíquotas progressivas de cobrança do IPTU e ITBI, inexistência de fiscalização automatizada periódica tendente a coibir a sonegação fiscal e ausência de regulamentação sobre os processos de trâmite da execução judicial da Dívida Ativa.

Em retrospecto, verifica-se que a situação dos indicadores financeiros vem piorando ao longo dos últimos anos, impactados por sucessivos déficits orçamentários, sem que se observe o compromisso do gestor com o equilíbrio das finanças públicas.

O resultado financeiro negativo (R\$ 31,8 milhões) extrapolou a margem de 30 dias tolerada pela jurisprudência desta Casa¹², evidenciando que a ocorrência de um quinto déficit orçamentário consecutivo produziu efeitos prejudiciais sobre as disponibilidades financeiras do órgão.

Malgrado as assertivas aportadas em memoriais, verdade é que a análise das contas se pauta pelo princípio da anualidade e pelo reconhecimento das despesas sob regime da competência, conforme determinado no *caput* do art. 2º e no inciso II do art. 35, ambos da Lei Federal nº 4.320/1964, esclarecendo-se que a situação desfavorável do déficit financeiro não se veria alterada pela exclusão dos empenhos não liquidados, já que mantida a superação da marca de um mês de arrecadação¹³.

Também a inquirir os demonstrativos a situação dos **Encargos Sociais**, marcados há vários exercícios por sucessivos parcelamentos que postergam as obrigações previdenciárias do Ente e pressionam seu estoque de dívida fundada.

Conforme relatado pela inspeção, a Prefeitura deixou de recolher a totalidade das contribuições patronais devidas à Unidade Gestora do RPPS,

¹² RCL de 2017 = R\$ 216.306.300,61. Um duodécimo = R\$ 18.025.525,05

¹³ Déficit financeiro de R\$ 31.852.109,70 - RP Não Processados de R\$ 11.555.239,14 = R\$ 20.296.870,56.



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



durante todos os meses do ano, como sequência de uma impropriedade que se iniciou em novembro de 2016 e perdurou até fevereiro de 2018.

Tal ocorrência ensejou a edição da Lei Municipal nº 5.684, apenas no exercício seguinte ao examinado, e à celebração de dois novos acordos de parcelamento para equacionar os débitos vencidos (documentação do evento 86.18), os quais se somaram aos **dez** pactos anteriormente assumidos pelo Município.

Para além do fato de que tais acordos não foram firmados sob os termos da Portaria nº 333/2017, a situação concreta dos autos implicou em melhoria artificial dos resultados contábeis da Prefeitura e sinaliza comprometimento do equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS previsto no *caput* do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/1998, já que a conduta administrativa imprópria é contumaz e reiterada, registrando-se, por oportuno, que parte dos acordos firmados em exercícios anteriores se refere a competências previdenciárias inadimplidas pelo próprio responsável destas contas¹⁴.

Somo ao quadro desfavorável sobre esse tópico a parcial inadimplência de valores devidos ao PASEP, especialmente porque a defesa não comprovou a adoção de qualquer providência para regularizar o débito pendente, frisando-se que o demonstrativo de pagamento trazido em memoriais não elucida a parcela que faltava ser recolhida.

A deficiência dos resultados econômico-financeiros, a baixa liquidez de curto prazo e a inadimplência dos encargos devidos ao RPPS e ao PASEP estiveram dentre os fundamentos que ensejaram a emissão de parecer desfavorável sobre as contas de 2016 (TC-004296.989.16-3).

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

¹⁴ Lei Municipal nº 5.040/2013 - Acordo de Parcelamento nº 1217/2013, contemplando competências de janeiro e fevereiro de 2013 (fls. 13/14 e 34/38 do evento 86.15). Lei Municipal nº 5.548/2016 - Acordos de Parcelamento nº 957/2016 e 959/2016, competências de maio a outubro de 2016 (fls. 6/15 do evento 86.16).



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



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

- Exclua as despesas com inativos do magistério da apuração dos mínimos de aplicação no Ensino;
- Adote as cautelas necessárias à liquidação dos Precatórios até o prazo fixado pela Emenda Constitucional nº 99/2017, providenciando a regulamentação do disposto em seu artigo 4º;
- Observe as restrições do Parágrafo Único do art. 22 da LRF enquanto as despesas laborais estiveram em patamar prudencial;
- Majore os resultados gerais do IEGM e aprimore as técnicas de planejamento governamental;
- Aprimore o desempenho dos serviços educacionais, militando pela realização das metas do Plano Nacional de Educação;
- Afaste as falhas apuradas no *i-Saúde*, *i-Amb*, *i-Cidade* e *i-Gov-TI*, bem como nas Fiscalizações Ordenadas do exercício, reduzindo os níveis de mortalidade locais;
- Garanta a transparência e o acesso às informações de interesse público previstas na legislação de regência;
- Saneie falhas na atuação do Sistema de Controle Interno e garanta a independência funcional do controlador;
- Observe as normas de acessibilidade previstas na Lei Federal nº 13.146/2015;
- Estruture seu serviço de Ouvidoria;
- Corrija as falhas apuradas no Quadro de Pessoal, fixando em lei as atribuições e escolaridade adequadas ao conteúdo do inciso V do art. 37 da CF/88;
- Racionalize a realização de horas extras;



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



- Observe as recomendações do Comunicado SDG nº 19/2010 na utilização do Regime de Adiantamentos;
- Observe com rigor o regramento da Lei Federal nº 8.666/93 e as condições de liquidação da despesa pública;
- Produza resultados fiscais positivos que reduzam paulatinamente o endividamento municipal;
- Modere o percentual de alterações orçamentárias e corrija desconformidades do *i-Fiscal*;
- Engaje-se na recuperação de haveres inscritos em Dívida Ativa e em Precatórios;
- Recolha tempestiva e integralmente seus Encargos Sociais, cumprindo com os acordos de parcelamento vigentes;
- Encaminhe informações oportunas e fidedignas ao Sistema AUDESP;
- Cumpra com as recomendações pretéritas desta Corte.

A inspeção acompanhará o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras, especialmente no que tange às regularizações do Quadro de Pessoal e cumprimento do acordo firmado com o Consórcio de Saúde 8 de Abril.

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

GCCCCM/15