



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 05/11/2019

ITEM Nº 071

TC-006310.989.16-5

Prefeitura Municipal: Boracéia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Marco Vinicio Bilancieri.

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

Fiscalizada por: UR-2 – DSF–II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF–I.

Aplicação total no ensino	28,16% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,19% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	107,39%
Investimento total na saúde	28,90% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	48,57% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Apartado para tratar das compensações
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 4,16% (R\$ 889.361,95)
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 865.317,64

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B	B	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	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+	C+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (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 Muito Pequeno

Região Administrativa Bauru – média da região “C+”

Quantidade de habitantes 4.717

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **BORACÉIA**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Bauru – UR/2.

No relatório de fls. 01/78 (evento 26) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



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



Item A.1.1 – CONTROLE INTERNO:

- em caráter reincidente, o controle interno não foi regulamentado;
- chefe do Poder Executivo providenciou apenas parcialmente a correção dos apontamentos do Controle Interno;
- falta de atendimento à requisição da fiscalização;

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

- ocorrência de várias circunstâncias que comprometeram este aspecto do IEGM, dentre as quais destacamos: carência de pessoal e de qualificação, falhas na avaliação dos resultados, inexistência de previsão de critérios na LDO para limitação do empenho e movimentação financeira, superestimativa de receitas correntes, autorização/abertura de créditos adicionais em mais de 20% do total da despesa fixada – reincidentia), que podem ter impactado diretamente para obtenção dos resultados alcançados ao final de 2017 – déficit de 4,16%;

Item B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIROS, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- falta de atendimento à requisição da fiscalização para fins de demonstração do resultado patrimonial de 2017;

Item B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- apesar do recebimento de ordem para pagamento de precatório em 12/12/2017, débito este reconhecido, não fez sua escrituração no Balanço Patrimonial, em prejuízo à fidedignidade dos dados transmitidos e incorrendo em ocultação de passivo, desatendendo ainda recomendação das contas de 2015;

Item B.1.5 – PRECATÓRIOS:

- falta de previsão no Balanço Patrimonial de dívida com precatório reconhecida em 12/12/2017, em prejuízo à fidedignidade dos dados transmitidos e incorrendo em ocultação de passivo, desatendendo ainda recomendação das contas de 2015;

Item B.1.6 – ENCARGOS:

- realização de compensação de encargos sociais junto à Receita Federal, visando adequar as atividades preponderantes dos servidores aos cálculos dos percentuais de Riscos de Acidente de Trabalho (competências Fevereiro de 2012 a Janeiro de 2017), por meio de empresa terceirizada (contrariando o teor do Comunicado SDG 32/2013). Este procedimento foi realizado sem qualquer homologação junto à Receita Federal ou decisão transitada em julgado, resultando em receitas no total de R\$ 438.180,11, prática que pode ensejar eventual responsabilização da Origem, em decorrência da repetição das compensações, ensejando inclusive a aplicação de acréscimos moratórios e multa que pode atingir 150%, nos termos dos §§ 9º e 10º do art. 89 da Lei Federal 8.212/91;

Item B.1.8 – ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF:

- realização de despesas com manutenção de veículos utilizando-se de recursos provenientes da alienação de ativos, havendo, nisso, desvio de finalidade;

Item B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:

- violação do art. 37, II da Constituição Federal, tendo em vista a extinção de cargos de médico cardiologista, pediatra, psiquiatra e do PSF e a diminuição das vagas de médico plantonista (Lei Municipal 2027/2017), seguida pela realização de licitação/dispensa para contratação de serviços médicos por hora de trabalho, das mais diversas especialidades, evidenciando a permanência da necessidade da referida mão de obra;
- concessão de gratificação natalina em 2017, com pagamento em fevereiro de 2018, possivelmente violando a regra prevista no art. 35, II, da Lei Federal 4320/64;
- falta de atendimento à requisição da fiscalização;
- em caráter reincidente e desatendendo recomendação das contas de 2013 - houve nomeação de servidores para cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF);



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



- previsão de requisito para investidura em cargo público comissionado em desacordo com a jurisprudência desta Casa, que exige a conclusão de curso de ensino superior (TC-606/026/13 e Comunicado SDG 32/2015);

Item B.2 – IEG-M – I-FISCAL – Índice “C+”:

- não há normatização da estrutura organizacional da administração tributária, inexistindo preenchimento do único cargo existente de Fiscal Tributário em 31/12/2017;
- adoção de programa de isenção do IPTU;
- não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 do STF;
- retificando a informação prestada ao IEG-M, houve renúncia irregular de receitas por meio das Leis Municipais 2037/2017 e 1998/2017 (inexistência de prova das providências exigidas pela LRF), sem prejuízo da falta de previsão de cobrança da Contribuição para Iluminação Pública para determinados imóveis (item B.3.2);
- falta de atendimento às requisições da fiscalização;

Item B.3.1 – FALHAS EM ADIANTAMENTOS:

- concessão de adiantamentos a servidor público efetivo da Prefeitura, designado para a função de Diretor de Administração e Finanças e titular do cargo de vice-prefeito, contrariando o art. 60 da Lei Federal 4320/64, o Comunicado SDG 19/2010 e a deliberação desta Corte que consta no TC-A 42.975/026/08, adiantamentos estes que se prestaram ao custeio de viagens no exercício do mandato de agente político;

Item B.3.2 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

- falta de atendimento à requisição da fiscalização;
- renúncia de receita indireta, tendo em vista a inexistência de cobrança de CIP de imóveis construídos e terrenos que não possuem ligação de energia elétrica e respectiva fatura;
- quebra da cronologia de pagamentos nos termos do contido no art. 5º da Lei Federal 8.666/93;
- inexistência de avaliação dos custos de arrecadação – serviços de cobrança – torna as despesas impróprias, passíveis de restituição;
- contabilização equivocada das receitas da CIP, mediante o registro do valor líquido e não do valor bruto;
- em caráter reincidente - os recursos da CIP não foram movimentados em conta bancária específica;
- no tocante ao parque de iluminação, apesar de inexistir decisões ou processos judiciais a respeito, o Município não assumiu os ativos da iluminação pública. Por consequência, os ativos não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial, desatendendo recomendação das contas de 2015;
- a Prefeitura realizou Pregão Presencial cujo objeto foi o registro de preços para aquisição de produtos e prestação de serviços de mão-de-obra, equipamentos e máquinas destinados à iluminação pública, forma de licitação contrária à preconizada por este E. TCE-SP (vide ETCESP 4350/989/14);
- lançamento de edital para contratação dos serviços de manutenção do parque de iluminação sem a exigência de que a prestadora do serviço de manutenção possuísse registro junto ao Conselho Regional de Engenharia, ou que possuísse em seus quadros (como sócio, empregado ou prestador de serviços) um engenheiro, a teor da Lei Federal 5194/1966 e da Resolução do CONFEA 218/1973;

Item B.3.3.1 – BENS PATRIMONIAIS:

- em caráter reincidente e desatendendo recomendação das contas de 2013, não foi realizado inventário geral anual dos bens imóveis, contrariando o art. 96 da Lei Federal 4320/64;
- falhas na gestão da frota;
- falta de atendimento à requisição da fiscalização;



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



Item B.3.3.1.1 – VENDA DE IMÓVEIS:

- falhas em alienação de imóveis da Prefeitura, descumprindo recomendação das contas de 2013:
- a) utilização de orçamentos emitidos em 2015 para cálculo de valor mínimo de venda, embora a abertura de Concorrência tenha se dado em 2017; fixação de valor mínimo do edital com base no menor preço encontrado na pesquisa e não pela média, razão pela qual a Administração deixou de arrecadar, ao menos, R\$ 7.516,66 quando da arrematação; equívocos na elaboração do edital;
- b) falhas na gestão de contrato de exercício anterior, propiciando atraso nos pagamentos sem responsabilização;

Item B.3.4 – DÍVIDA ATIVA:

- em caráter reincidente, houve baixo recebimento no exercício de 2017, correspondendo a 6,61% do total da dívida existente em 31/12/2016;
- não há regulação específica que estabeleça critérios para o início do trâmite da execução judicial da dívida ativa, conforme Lei 6830/80, art. 6º, §3º;
- há único servidor responsável pelo setor de dívida ativa no município, situação que pode ter comprometido a eficiência na arrecadação e gestão;
- a integralidade dos recebimentos de 2017 originou-se de cobrança amigável, inexistindo receitas oriundas de cobranças judiciais;
- não dispõe de sistema integrado com Cartório de Registro de Imóveis para apuração do ITBI;
- ocorrência de renúncia irregular de receita em virtude da edição da Lei Municipal 1998/2017, face à não demonstração de atendimento às prescrições do art. 14 da LRF;
- divergência entre os dados do setor e os enviados pela Origem ao Sistema AUDESP (falta de fidedignidade);
- falta de atendimento à requisição da fiscalização;

Item B.3.5 – FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS:

- em caráter reincidente - dados enviados ao Sistema AUDESP não são fidedignos;

Item B.3.5.1 – DESPESAS COM AQUISIÇÕES DIRETAS:

- em caráter reincidente - foram realizadas despesas sem o necessário procedimento licitatório, sem a formalização de contrato, embora de valores superiores aos limites estabelecidos pelo art. 24, I, da Lei Federal 8.666/93;

Item C.1 – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL:

- após ajustes pela fiscalização, houve empenhamento de despesas com o FUNDEB em valor superior às receitas, atingindo o percentual de 107,39%, evidenciando o descontrole contábil e contrariando recomendação das contas de 2013;
- falta de atendimento às requisições da fiscalização;

Item C.2 – IEG-M – I-EDUC – Índice “C”:

- não há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais, questão inserida na Lei 13146/2015 e na meta 4 do Plano Nacional de Educação;
- menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos anos iniciais do ensino fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017;
- a quantidade de ausência dos professores por faltas para os anos iniciais do ensino fundamental foi superior a 30 (trinta) dias; possui turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com mais de 24 (vinte e quatro) alunos por turma (reincidência); em caráter reincidente - possui turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com menos de 1,875m² por aluno;
- há dúvida sobre a efetividade do funcionamento dos Conselhos da Educação e do FUNDEB;

Item C.2.1 – MERENDA:

- detectadas divergências nos estoques, produtos com data de validade vencida, e encontrados produtos sujeitos a resfriamento armazenados fora da geladeira;
- s.m.j., houve falhas no planejamento das aquisições de gêneros alimentícios e no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



recebimento de produtos adquiridos por licitação - desatendendo recomendação das contas de 2013;

- inadequação das condições do veículo de transporte da merenda;
- em caráter reincidente: formulação de cardápio com embutidos, comprometendo a alimentação equilibrada para garantir os nutrientes necessários para a boa condição de saúde; não existe controle por meio de relatórios elaborados pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal, o que dificulta a fiscalização efetiva das condições exigidas pela Lei 11947/2009, o disposto na legislação da ANVISA e a Resolução FNDE 26/2013;
- no que se refere à atuação do Conselho de Alimentação Escolar: inexistência de informações a respeito de visitas nas unidades escolares/cozinha piloto; inexistência de informações que permitam atestar as condições físicas; estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como a avaliação do cardápio e de sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço;

Item D.2 – IEG-M – I-SAÚDE – Índice “B+”:

- apesar dos altos investimentos públicos na saúde, inclusive superiores à média estadual por habitante, houve redução no I-Saúde entre 2016 e 2017 (de A para B+) e há deficiências em tese incoerentes com os valores despendidos, dentre os quais destacamos:

- a) indicadores desfavoráveis de taxas de mortalidade infantil, de mortalidade na infância e de mortalidade da população de 60 anos e mais;
- b) não há controle uniforme e adequado para a jornada dos profissionais médicos;
- c) não implantou Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (horus);
- d) deficiências no Programa de Saúde da Família: insuficiência de Agentes Comunitários de Saúde (conforme Portaria 2488/11); não há escovário, nem sala de vacina, nebulização, esterilização, cilindro de oxigênio e suporte de soro;
- e) não há ouvidoria da saúde, valendo-se da ouvidoria geral do município, nem existem relatórios de atendimento pertinentes;

Item D.2.1 – ALMOXARIFADO DE MEDICAMENTOS:

- falhas no controle numérico do estoque; medicamentos vencidos ou próximos do vencimento, indicando falta de planejamento das aquisições pelo setor respectivo;
- recolhimento de medicamentos doados pela população com subsequente redistribuição pela Prefeitura, prática esta não aconselhável, tendo em vista que as condições de acondicionamento/manejo dos itens em ambiente domiciliar podem não ter sido adequadas, comprometendo os princípios ativos e a eficácia dos itens. Assim, a dispensação destes remédios pode por em risco a saúde dos cidadãos que buscam o serviço público de saúde, sem prejuízo à responsabilização da Origem por eventuais danos causados;
- apesar de haver dois cargos preenchidos de farmacêutico no município, a Origem concedeu licença sem vencimentos a um dos profissionais. Não obstante, contratou farmacêutico por prazo determinado e, embora a entrega de medicamentos à população ocorra por 09 (nove) horas diárias, há única profissional em atividade, exercendo jornada de 04 (quatro) horas. Não há registro de responsabilidade técnica perante o CRF. S.m.j., a falta de profissionais contribuiu para as falhas encontradas pela fiscalização;

Item D.2.2 – FALHAS NA CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS:

- contratação de serviços de prestação continuada por Sistema de Registro de Preços, contrariando a Súmula 31 deste E. TCE-SP;
- referência questionável de preço para contratação de serviços por DL - das 04 (quatro) empresas do ramo consultadas, 02 (duas) pertenciam ao mesmo proprietário, figurando este como o anterior contratado na Ata de Registro de Preços;
- o preço praticado após a DL em 2017 foi superior ao então praticado na Ata de Registro de Preços assinada em 2016 (o posterior foi 18,05% menor que o anterior), embora as empresas contratadas em um e outro instrumento pertençam ao mesmo proprietário e valham-se dos



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



mesmos profissionais médicos, práticas estas que violam da Lei Federal 8.666/93 e que desatendem as recomendações das contas de 2013;

Item E.1 – IEG-M – I-AMB – Índice “B”:

- detectadas falhas neste aspecto da gestão municipal;

Item F.1 – IEG-M – I-CIDADE – Índice “B+”:

- detectadas falhas neste aspecto da gestão municipal;

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

- em caráter reincidente - a lei de acesso à informação não foi regulamentada; não há a normatização de prazos de resposta nas situações onde o cidadão é identificado; não há a possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento eletrônico de Ouvidoria;
- em caráter reincidente - na divulgação das diárias e passagens há menção ao nome do favorecido, ao motivo da viagem e à data, porém não há descrição do cargo do favorecido e destino;
- em caráter reincidente - o site não apresenta os editais em andamento na íntegra (é necessário estar logado); não contém as atas; não apresenta o resultado dos certames encerrados com o vencedor; não apresenta os contratos na íntegra (apenas resumo);
- em caráter reincidente - o site não apresenta: a prestação de contas do exercício anterior; os relatórios de gestão fiscal dos 02 (dois) últimos quadrimestres ou períodos encerrados; os relatórios resumidos de execução orçamentária; a LOA, a LDO e o PPA vigentes; e os pareceres deste E. TCE-SP;
- em caráter reincidente - as atas de audiências públicas não são divulgadas na internet; as audiências públicas não são setorizadas e divididas por temas (saúde, ensino, assistência social etc.); as peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos versus realizados;

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

- em vários itens do relatório - A.2, B.1.4, B.1.5, B.2, B.3.4, B.3.5, C.2 e C.2.1 – foram detectadas divergências entre os dados transmitidos e os encontrados pela fiscalização;

Item G.3 – IEG-M – I-GOV TI – Índice “B”:

- a Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na internet (Lei 12527/11, art. 8º);

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

- entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP, ferindo as Instruções 02/2016 do TCE, bem como os incisos do §2º do art. 35 do ADCT, inclusive relativos aos repasses a entidades de terceiro setor (SisRTS);
- desatendimento às recomendações do Tribunal e à Lei Orgânica.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 28,16% da receita de arrecadação e transferência de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu empenhos que superaram os recursos do período; bem como, investidos 82,19% na valorização do magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS		18.163.195,68	
Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		18.163.195,68	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		3.284.916,94	
Transferências recebidas		2.228.783,05	
Receitas de aplicações financeiras		12.258,27	
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.		2.241.041,32	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério		1.841.874,07	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)			
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)		1.841.874,07	82,19%
Demais Despesas		583.820,14	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		(18.946,40)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)		564.873,74	25,21%
Total aplicado no FUNDEB		2.406.747,81	107,39%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		2.239.121,25	
Acréscimo: FUNDEB retido		3.284.916,94	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras - Ficha de Receita 29			
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2017		5.524.038,19	30,41%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%:			
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2018			
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		(409.702,59)	
Aplicação final na Educação Básica		5.114.335,60	28,16%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada		21.003.000,00	
Despesa Fixada Atualizada		6.424.100,00	
Índice Apurado		30,59%	

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 28,90% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	28,90%
DESPESA LIQUIDADA (mínimo 15%)	28,82%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	28,05%

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

O resultado da execução orçamentária apresentou déficit de 4,16% (R\$ 889.361,95), ainda sob as críticas da fiscalização de que teria decorrido da superestimativa da receita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	21.354.416,14	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	21.707.638,67	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	700.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	163.860,58	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-889.361,95	-4,16%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançaram R\$ 6.047.620,73, correspondente a 25,80% da despesa inicialmente fixada.

O Município vinha de superávits da execução orçamentária dos exercícios de 2015 e 2016.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	9,82%	9,76%
2015	Superávit de	6,09%	20,15%
2014	Déficit de	13,87%	45,42%

O resultado da execução financeira evidenciado nas peças contábeis da Prefeitura indicou superávit de R\$ 865.317,64.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	865.317,64	1.743.977,86	-50,38%
Econômico	936.922,73	4.713.364,20	-80,12%
Patrimonial	29.474.558,42	30.103.326,32	2,09%

O Município possuía capacidade à quitação de suas dívidas de curto prazo, indicando índice 1,53 de Liquidez Imediata.

Índice de Liquidez Imediata	Disponível	2.421.031,79	1,53
	Passivo Circulante	1.577.594,97	



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



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	653.740,28	178.721,44	266%
Restos a Pagar Não Processados	188.561,29	545.175,85	-65%
Demais Obrigações de Curto Prazo	735.293,40	47.624,01	1444%
Outros			
Total	1.577.594,97	771.521,30	104%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Total Ajustado	1.577.594,97	771.521,30	104%

A fiscalização colocou em xeque os registros da dívida de longo prazo, considerando que não havia sido lançado débito com precatório recebido em 12.12.17.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios	20.399,06		
Parcelamento de Dívidas:	-	-	
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	-	-	
Previdenciárias			
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	20.399,06	-	
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	20.399,06	-	

A Prefeitura não possui parcelamento de débitos previdenciários.

O Município não possui dívida de natureza judicial pendente de pagamentos no período, tendo realizado a integralização de saldo de requisitórios de baixa monta.

No entanto, a fiscalização fez menção ao recebimento ao final do exercício, de ordem para pagamento em valor de R\$ 20.399,06, com vencimento em 31.12.19, sem inscrição na dívida fundada do Município.



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



REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Pagamentos efetuados no exercício de	
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	18.946,40
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	18.946,40
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

A despesa com pessoal atingiu 48,57% ao final de 2017, mantendo-se abaixo do chamado “limite de alerta”.

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	360	265	215	221	145	44
Em comissão	38	35	25	25	13	10
Total	398	300	240	246	158	54
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	6					

Não houve censura ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

O Município apresentou as guias de recolhimento dos encargos sociais devidos no período.

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

Contudo, a fiscalização fez menção à efetivação dos depósitos fundiários em favor dos comissionados; bem como, críticas pela compensação de encargos junto à RFB, visando adequar as atividades preponderantes dos servidores aos cálculos dos percentuais de Riscos de Acidente de Trabalho – competências 02/12 a 01/17.



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



A fiscalização registrou que o Município mantém o Certificado de Regularidade Previdenciária.

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Marcos Vinício Bilancieri para apresentação de justificativas – DOE 18.10.18 (evento 30).

Na sequência, após solicitação e obtenção da dilação de prazo – D.O.E. 06.11.18 (eventos 37 e 41) o Responsável apresentou sua defesa e correspondentes documentos em razão das críticas constantes no laudo de inspeção (evento 48, 59, 65 e 66).

Em síntese, argumentou que o Município obteve êxito em alcançar as metas constitucionais e limitações fiscais estabelecidas; que o sistema de controle interno fora regulamentado pela Lei nº 38/18, de 12.11.18; detalhou as providências adotadas em relação ao apontado no i-Planej; fez menção às peculiaridades do Município em razão de suas dimensões; suscitou que a execução orçamentária não possa ser rígida e engessada; defendeu o planejamento e execução orçamentária, assim como, os seus resultados; assumiu que deverá contabilizar o precatório recebido; enfim, pediu pela regularidade das contas.

A Assessoria Técnica considerou satisfatórios os resultados apurados, mercê do déficit orçamentário absorvido pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior, elevação da situação patrimonial, índice de liquidez imediata igual a 1,53, dívida de longo prazo limitada a R\$ 20.399,06, encargos sociais pagos e inexistência de precatório judicial a pagar; e, em que pesem os apontamentos da fiscalização, o setor se posicionou em favor das contas.

As opiniões seguintes – incluindo a i. Chefia de ATJ foram pela emissão de parecer favorável às contas (evento 74).

O d. MPC, ao revés, considerou que havia pontos suficientes à rejeição das contas, destacando a ausência de regulamentação do sistema de controle interno; ações insuficientes no eixo do planejamento - *i-Planej* “C”; alterações orçamentárias em valor equivalente a 25,80% da despesa prevista; ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para o desatendimento das metas estabelecidas no PNE.

O d. *parquet de Contas* pugnou pela emissão de recomendações que entendeu cabíveis; bem como, pleiteou a abertura de autos próprios/apartados para análise da compensação previdenciária unilateral em montante de R\$ 438.180,11 – sem autorização administrativa da RFB ou com decisão transitada em julgado pelo Poder Judiciário (evento 84).

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



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



Exercícios	Processos	Posição
2016	3832.989.16	Favorável – DOE 31.10.18 – trânsito em julgado em 19.12.18
2015	2120/026/15	Favorável – DOE 12.05.17 – trânsito em julgado em 02.06.17
2014	28/026/14	Favorável – DOE 03.04.18 – trânsito em julgado em 10.04.18

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 05/11/2019

ITEM 071

Processo: eTC-6310.989.16-5.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE BORACÉIA.

Responsáveis: Marcos Vinicio Bilancieri – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 31.12.17

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Aplicação total no ensino	28,16% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,19% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	107,39%
Investimento total na saúde	28,90% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	48,57% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Apartado para tratar das compensações
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 4,16% (R\$ 889.361,95)
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 865.317,64

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B	B	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	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+	C+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	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 Muito Pequeno

Região Administrativa Bauru – média da região “C+”

Quantidade de habitantes 4.717

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de BORACÉIA 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



conseguiu atender de forma aceitável determinações impostas pela legislação competente.

a) A Municipalidade empregou 28,16% 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 destacado que durante o exercício foram integralizados os valores recebidos, destinando-se 82,19% do montante à valorização do magistério, de tal sorte cumprindo os termos do art. 21 da Lei 11.494/07 e art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

Contudo, considerando o apontamento de que a aplicação dos valores vinculados ao FUNDEB superou o montante recebido, avalio que a Origem deverá aprimorar os sistemas de controle sobre os recursos vinculados à educação.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 28,90% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

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

e) A Municipalidade manteve-se, a princípio, abaixo do limite de alerta de gastos com pessoal (>48,60%<51,30%), realizando despesas contabilizadas que atingiram 48,57% da RCL.

Passando às críticas formuladas pela fiscalização, em que pese informação de que tenham sido extintos 112 cargos (106 efetivos / 06 comissionados), observa-se do quadro elaborado, no cotejo entre 2016 e 2017, que não houve movimentação expressiva no quantitativo de servidores.

Curiosamente foram extintos cargos afetos ao setor da saúde – *médico cardiologista, pediatra, psiquiatra* e do PSF, além de diminuição das vagas de *médico plantonista* – em situação que estaria desafiando o princípio de vedação ao retrocesso social, posto que a saúde guarde proteção especial no Texto, considerado os investimentos como princípio constitucional sensível.

Por outro lado informou-se a manutenção de ajustes com a MEDPRIME, Clínica Gestão e Saúde Ltda. e CADI – Clínica Avançada de Diagnósticos e Imagem Eireli, visando a prestação de serviços médicos, sob empenhos que alcançaram R\$ 293.235,58 e R\$ 137.977,40, por meio da Ata de Preços nº 25/16¹ o Contrato nº 48/17².

Vigência:	11/07/2016 a 11/07/2017
Contrato nº	Ata de Registro de Preços 25/2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A princípio não se visualiza que tais despesas tenham sido levadas ao cômputo dos gastos com pessoal³, o que colocaria a Municipalidade dentro do limite de alerta – atingindo 50,56%, situação não ventilada na instrução processual⁴.

Os termos firmados / despesas do período merecem análise apartada; e, independentemente do juízo que vier a ser emitido sobre sua regularidade, reforço que a pretensão da norma fiscal é a realização do equilíbrio entre a RCL e os gastos necessários à manutenção do seu quadro, desse modo, cumprindo o princípio da eficiência e permanecendo financeiramente saudável à realização das demais despesas de custeio e investimentos ao cumprimento da atividade finalística da Prefeitura.

Portanto, no que diz respeito exclusivamente à contabilização das despesas, avalio que os serviços prestados por tais empresas/profissionais muito se aproxima da substituição de servidores do quadro da Administração à qual se refere o art. 18 da LRF⁵.

Objeto:	Registro de Preços - prestação de serviços de profissionais de medicina com vista a executar o sistema de rodízio de plantão de atendimento e a prestação de apoio diagnóstico e terapêutico na Unidade Básica de Saúde/Centro de Saúde III, conforme as seguintes especialidades: 1.200 horas cada de angiologista (vascular), <u>cardiologista</u> , <u>dermatologista</u> , <u>gastroenterologista</u> , <u>neurologista</u> , <u>oftalmologista</u> , <u>pediatra</u> , <u>psiquiatra</u> e <u>urologista</u> + 18.600 horas de clínico geral plantonista (horas / ano)
Valor (R\$)	143,99 por hora de serviço prestado. Total de horas registradas: 30.600 horas Total estimado para o período: R\$ 4.406.094,00 Total empenhado em 2016: R\$ 229.659,69 Total empenhado em 2017: R\$ 293.235,58
Contratado:	MEDPRIME, CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE LTDA.
Origem:	Pregão Presencial 14/2016 - Processo Administrativo 324/2016

Vigência:	14/08/2017 a 15/02/2018
Contrato nº	48/2017
Objeto:	Prestação de serviços de profissionais de medicina com vista a executar o sistema de rodízio de plantão de atendimento e a prestação para triagem, atendimento de urgência e emergência médica, apoio diagnóstico e terapêutico na Unidade Básica de Saúde/Centro de Saúde III, conforme as seguintes especialidades: 200 horas cada de <u>psiquiatra</u> , <u>pediatra</u> , <u>cardiologista</u> , <u>ortopedista</u> , <u>neuropediatra</u> , <u>neurologista</u> , <u>oftalmologista</u> , <u>dermatologista</u> , <u>gastroenterologista</u> , <u>reumatologista</u> , <u>urologista</u> e <u>endocrinologista</u> + 1000 horas de clínico geral plantonista (quantidade de horas para dois meses).
Valor (R\$)	118,00 por hora de serviço prestado. Total fixado para o período: R\$ 1.203.600,00 Total empenhado em 2017: R\$ 137.977,40 Total empenhado em 2018: R\$ 114.333,00 (até 03/09/2018)
Contratado:	CADI - CLÍNICA AVANÇADA DE DIAGNÓSTICOS E IMAGEM EIRELI.
Origem:	Dispensa 02/2017 - Processo Administrativo 328/2017

³ O índice indicado corresponde àquele lançado no documento "Relatório de Instrução - Acompanhamento da Gestão Fiscal" constante nos arquivos do AUDESP.

Período	Gastos	RCL % Gasto	%	Permitido Legal
12/2016	R\$ 9.434.498,42	R\$ 21.615.422,01	43,6471%	54,0000%
4/2017	R\$ 9.727.123,79	R\$ 21.344.579,12	45,5719%	54,0000%
8/2017	R\$ 9.368.192,82	R\$ 21.694.369,14	43,1826%	54,0000%
12/2017	R\$ 10.465.513,70	R\$ 21.549.435,94	48,5651%	54,0000%

RCL	Gastos com pessoal	Gastos com terceiros	Gasto efetivo	%
R\$ 21.549.435,94	R\$ 10.465.513,70	R\$ 293.235,58 + R\$ 137.977,40	R\$ 10.896.726,68	50,56

LRF

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.



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



Caso contrário, a simples entrega de serviços a terceiros – mesmo quando infiltrados na intimidade administrativa do Órgão Público, possibilitaria a disfarçada substituição de mão de obra, sem qualquer reflexo financeiro nos limites estabelecidos, ainda que os custos da operação compromissem o caixa da entidade central.

Ademais, contratações da espécie poderiam servir de válvula de escape aos limites constitucionais estabelecidos à contratação de pessoal – sobretudo no que se refere ao acúmulo de cargos e teto de remuneração.

Em exemplo trago precedente na decisão proferida nos autos do TC-2251/026/15 – Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, contas de 2015, sob minha relatoria, Tribunal Pleno em Sessão de 12.12.18.

“Retornando aos argumentos a respeito da falta de subsunção das despesas com pessoal contratado ao preceito firmado no art. 18, § 1º, da LRF, trago à colação o magistério da boa doutrina sobre o tema⁶:

“De nosso lado, as contratações que visam, claramente, produto determinado, certo, acabado, sem que para isso haja qualquer relação funcional, de subordinação, com a Administração, também aqui, não há que falar em despesa de pessoal a modo do parágrafo em comento. Estamos nos referindo à terceirização de todo o serviço; não apenas da mão de obra, situação na qual o Poder Público delega ao particular encargo inequivocamente definido, sendo a mão de obra questão afeta, única e tão somente, à esfera jurídica do particular; não interferindo, diretamente, no mundo administrativo.

Portanto, o contrato de prestação de serviços, com inclusão do componente mão de obra, claramente se distingue da contratação pura e simples de mão de obra para suprir cargos do quadro de pessoal; somente esta última avença cabe na regra do § 1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Aqui, no caso concreto, penso que o Recorrente não conseguiu fazer convencimento de que os serviços exercidos por médicos, assessoria jurídica e administrativa em geral e, também, por uma infinidade de outros profissionais, conforme extenso elenco detalhado no laudo da fiscalização, tenham se desvinculado da intimidade administrativa ou retirado de sua rotina própria, com transferência dos serviços ou atividades executadas – como um todo, ainda que ausentes algum dos elementos que indiquem relação trabalhista.

Sem dúvida se referem a serviços contínuos, dentro da atividade-fim da Administração e/ou que poderiam ser exercidos por servidores do próprio quadro, nesse conjunto caracterizando franca substituição de mão de obra, no conceito previsto na LRF”. (sem realce no original)

Desse modo, as despesas decorrentes deveriam ser agregadas ao quadro próprio, razão pela qual determino à inspeção que proceda a avaliação da matéria em próximas fiscalizações.

⁶ TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. **Lei de Responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. rev. e atual..** São Paulo: Editora NDJ, 2005, pp. 158/159.



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



Acresço – em análise perfunctória, posto que o aprofundamento do tema deverá ser explorado nos autos que vierem a ser formados, extrai-se da determinação normativa contida no art. 199, § 1º, da CF/88 c/c art. 24 da Lei 8080/90 e Portaria 2034/10 do Ministério da Saúde, que a participação de instituições privadas ao sistema único de saúde deve ser feita de forma complementar – quando esgotada a capacidade de prestação pela entidade central.

Nesse sentido o precedente nos autos do TC-3021.989.15-7, relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, E. Segunda Câmara, em Sessão de 10.09.19, nos seguintes termos:

“Nesse compasso, tem-se que a Administração Pública somente pode terceirizar serviços de saúde de forma suplementar às atividades por ela realizadas, ainda assim quando esgotada a capacidade de prestação direta, sendo incabível, consequentemente, a transferência total das ações a entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos.

Não há, a meu ver, como sustentar a boa administração de recursos públicos, objetivando oferecer o melhor serviço e evitar desperdícios, ante a celebração de Contratos de Gestão sem prévia pactuação de critérios balizadores que permitam à Administração avaliar o comportamento das Organizações Sociais na realização das atividades.

De igual modo, o instrumento firmado não estabelece limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções, em desobediência ao inciso II, do mencionado artigo 7º da Lei Municipal nº 4.445/0911.

A fiscalização também fez críticas à manutenção dos comissionados – demarcando os cargos de Assessor de Gabinete do Poder Executivo, Assessor de Cultura e Diretor de Meio Ambiente e Cultura – posto que ausentes características exigidas e/ou sem exigência de nível de escolaridade superior.

Sobre o tema deve ser realçado 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.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Logo, a definição dos cargos, a complexidade das atividades desenvolvidas e a exigência de nível de escolaridade universitário – compatível com as funções exercidas, devem constar na lei formal de criação e/ou manutenção.

Trago exemplos da jurisprudência firmada pelo E. TJESP confirmando tais preceitos.

“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 efetivo. 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.

“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 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.

Soma-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



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



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:

- 1) 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;*
- 2) Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- 3) 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,*
- 4) As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instruir.*

Nesse sentido, a Origem deverá efetuar ampla revisão do seu quadro de servidores comissionados, a fim de manter conformidade com o desenho constitucional.

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

g) A Municipalidade apresentou as guias pertinentes de recolhimento dos encargos sociais de responsabilidade no período.

No tocante à realização de depósitos fundiários em favor dos comissionados – despesas que também comprimem a relação fiscal e o teto estabelecido, à evidência se mostra controversa a matéria – mesmo que tais servidores, pela natureza de sua investidura, mantenham vínculo precário com a Administração.

Nesse sentido, deixo de propor recomendações à sua suspensão, sob determinação de acompanhamento em próximas inspeções.

E, no que diz respeito à **compensação de encargos sociais** junto à RFB, competências 02/12 a 01/17, em montante de R\$ 438.180,11, à vista da atração de uma série de ponderações sobre a matéria, a jurisprudência que vem se formando remete sua análise à formação de **autos próprios / apartados**.

Contudo, realço a necessidade de que o valor destacado seja considerado no Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO.

h) Os precatórios se mostraram em ordem, restando alerta à Origem para que mantenha rígido controle contábil sobre tal passivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



i) O Município experimentou redução de 0,31% em sua RCL, na comparação com o resultado obtido em 2016.

RCL 2016	RCL 2017	Variação nominal	Variação percentual
R\$ 21.615.422,01	R\$ 21.549.435,94	(R\$ 65.986,07)	(0,31)%

Acresço que no período o PIB nacional foi positivo em 1,1%, e inflação atingiu 2,95% (IPCA-2017), demonstrando a dificuldade arrecadatória do Município no período.

Ademais, a fiscalização noticiou situações indicando a necessidade de aprimoramento da cobrança da dívida ativa – receita própria; inclusive, no que diz respeito à ampliação de seu controle.

O resultado da execução orçamentária – *escriturada* - expressou déficit de 4,16%, indicando que as despesas executadas superaram as receitas realizadas em R\$ 889.361,95.

Ressalvo que o saldo orçamentário, bem como, o resultado financeiro e o índice de liquidez imediata contêm reflexos pela falta de recolhimento dos encargos sociais, apurados em compensação ainda pendente de homologação pela RFB.

O Município realizou a abertura de abertura de créditos adicionais, bem como transferências, remanejamentos e/ou transposições que alcançaram R\$ 6.047.620,73 – correspondente a 25,80%, situação que demonstrou a imperfeição da peça produzida e utilizada como instrumento de aplicação dos recursos públicos no período.

Logo, observa-se que o plano orçamentário foi bastante descaracterizado ao longo de sua execução.

Registro que os planos orçamentários – LDO / LOA e PPA – são instrumentos de materialização de políticas públicas criadas, mantidas e/ou que devem ser aprimoradas e, quando elaborados à margem da realidade fiscal, aqui também levando em conta as questões pertinentes à sinalização da economia – seja nacional, regional ou local e, ainda, quando descaracterizados ao longo de sua execução, há evidente prejuízo a toda programação estabelecida e às metas físicas e fiscais almejadas.

No entanto, favorecendo a Municipalidade registraram-se superávits da execução orçamentária nos exercícios de 2015 (6,09%) e 2016 (9,82%); e, de tal sorte, havia saldo financeiro suficiente à cobertura do resultado orçamentário negativo do período.

Desse modo, o resultado da execução financeira mostrou-se positivo em R\$ 865.317,64; e, por consequência, havia disponibilidade suficiente à quitação da dívida de curto prazo.



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



Quanto à dívida de longo prazo, constituída pelo recebimento de precatório no período, cabe censura à sua efetiva contabilização e controle.

Sendo assim, embora tenham ficado bem caracterizadas as deficiências de planejamento, o resultado negativo da execução orçamentária foi suportado pelo saldo financeiro existente, comportando relevação e recomendações para que a Origem obedeça as determinações contidas da LRF, no que se refere à ação transparente e planejada da Gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

Não obstante a importância do tema ao juízo das contas, relembro orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10⁷.

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.

⁷ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.

6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.

7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

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

O índice obtido reduziu o desempenho obtido em 2015 e 2016 (B).

Realço que o reflexo do IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no **i-Educ (C), i-Planej (C) e i-Fiscal (C+)**, ou seja, na medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Observa-se que as críticas lançadas na conclusão dos trabalhos da 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.

Reitero que a Origem deverá adotar providências visando a regularização dos pontos destacados no laudo de inspeção.

Além disso, por meio das chamadas **Fiscalizações Ordenadas** foram indicadas falhas em setores importantes, para os quais a Gestão deverá manter constante atenção.

Esse conjunto revela aspectos negativos, fragilizando controles e expondo a atividade estatal ao risco e/ou à mitigação do princípio da eficiência, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e execução de ações administrativas e fiscais até então desenvolvidas.

Desse modo, a Origem necessita ser advertida ao aperfeiçoamento dos pontos suscitados pela fiscalização, pelo IEGM e pelos demais indicadores sociais, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados – disso com reflexo na apuração em próxima inspeção.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

Desse modo, os apontamentos da fiscalização, apurados na própria formação do IEGM, demonstram a necessidade de reavaliação do planejamento estratégico e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade do ensino.

Reitero adiante os pontos lançados no laudo, sob advertências a Origem à sua imediata correção.

Qualidade de ensino

- não utilizou nenhum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal, o que dificulta o atingimento da meta 5 do Plano Nacional de Educação;
- na rede não há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais, questão inserida na Lei 13146/2015 e na meta 4 do Plano Nacional de Educação;
- não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying conforme prevê a Lei 13185/2015;
- menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos anos iniciais do ensino fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017 (meta 6 do Plano Nacional de Educação);
- a quantidade de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 municípios em anos anteriores). Em virtude do absenteísmo, foram realizadas várias horas extras pelos professores;
- não existe programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- possui mais de 10% do quadro de professores das creches, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental como temporários, contrariando a recomendação do Parecer CNE 09/2009;
- 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 (regime meritocrático), conforme art. 206 da CF, Lei 9394/96, Lei 11494/07 e meta 18 do Programa Nacional de Educação;

Estrutura

- não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola, anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) em 2017, o que dificulta o atingimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação;
- possui turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com mais de



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



24 alunos por turma;

- possui turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com menos de 1,875m² por aluno;

- nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, conforme informação prestada ao IEGM;

- nem todas as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental possuem quadra poliesportiva coberta, com dimensões mínimas (18mx30m): das 02 (duas) escolas de ensino fundamental com turmas nos anos iniciais, não possui cobertura a da EMEIEF Pingo de Gente;

- das 04 (quatro) unidades de ensino em funcionamento no município, 02 (duas) precisava de reparos;

- das 04 (quatro) unidades de ensino em funcionamento no município, apenas 02 (duas) possuem AVCB;

- a única unidade de ensino que atende crianças até 03 anos de idade não possui Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;

- a idade média da frota de veículos escolares é de 10,5 anos, informação esta que demandou alteração de dados informados ao IEGM;

Funcionamento dos Conselhos

- O Conselho Municipal de Educação realizou 03 (três) reuniões em 2017, havendo dúvida quanto à efetividade de sua atuação. A existência do Conselho Municipal da Educação como instituição encontra respaldo na CF de 88, na LDB e na Lei 10175/2001;

- **Em caráter reincidente**, o Conselho do FUNDEB vem cumprindo parcialmente as atribuições de sua competência de acordo com a Lei 11494/2007, art. 24 (Arq. 116 deste evento). Foram-nos apresentadas 04 (quatro) atas de reuniões referentes a 2017 (a última do mês de junho), embora tenham sido aprovados os investimentos com recursos do FUNDEB durante todo o exercício. Digno de registro que: uma delas foi encerrada por falta de quórum; em outra se noticiou a falta de entrega de documentos pela Prefeitura; e, por fim, houve outra em que se questionou a composição da folha de pagamento com recursos do FUNDEB.

Observa-se das informações expostas no Portal do IBGE⁸ o número de matrículas, contingente de professores e unidades de ensino.

⁸ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/boraceia/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Matrículas no fundamental (2018)	641
Matrículas no ensino médio (2018)	151
Docentes no fundamental (2018)	45
Docentes no ensino médio (2018)	24
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	03
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	01

Informações contidas no sítio eletrônico da Fundação SEADE⁹ (2019) indicam que 20,11% da população do Município possui menos de 15 anos, ou seja, núcleo de habitantes em idade escolar que potencialmente deve ser atendida pela Rede Pública de Ensino.

2019	Município	Região Administrativa	Estado
População com menos de 15 anos (%) - 2019	20,11	17,82	19,02

Utilizando ferramenta disposta pelo MEC¹⁰ (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 à população de 0 a 03 ficou acima e, da população de 04 a 05 anos ficou próxima às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação – PNE¹¹.

	BRASIL	São Paulo	Boracéia
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 – 60,2%</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 – 99,0%</u>

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

⁹ <http://www.perfil.seade.gov.br/>

¹⁰ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

¹¹ 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



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

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

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

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

A 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

Exatamente por isso que os apontamentos expressos no laudo da fiscalização – sobretudo em relação à estrutura das Unidades Escolares – merece maior atenção, a fim de que a oferta de vagas atenda adequadamente o número de alunos dispostos.

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 (dezesete) 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Quanto à qualidade do ensino entregue, com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE, no que se refere aos índices IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica demonstraram que o Município havia alcançado as metas estabelecidas para as notas dos primeiros e últimos anos do ensino fundamental.

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	6,9	5,8
Posição no país – 5570 Municípios	412º	114º
Posição no Estado – 645 Municípios	122º	41º
Posição na microrregião - 12 Municípios	2º	1º

Informações junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB¹² (2017) indicam o histórico das notas obtidas; contudo, observa-se falta de divulgação das notas obtidas para os últimos anos do fundamental.

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

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.*

¹²



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No mesmo sentido aponta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n 9394/96.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;

E, igualmente convergem os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no ano de 2017 houve elevação dos valores investidos em educação por aluno, em comparação a 2015 e 2016.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			12.613,25
2015	5,9		9.271,58
2016			8.716,01
2017	6,9	5,8	10.029,00

Desse modo, todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas voltadas à área, lembrando que 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, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.

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

A população até 15 anos e a população com 60 anos ou mais formam grupo expressivo, em faixas que, em tese, precisam de maior atenção dos serviços básicos da saúde oferecidos pelo Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



2019	Município	Região Administrativa	Estado
População com menos de 15 anos (%) - 2019	20,11	17,82	19,02

2019	Município	Região Administrativa	Estado
População com 60 anos e mais (%) - 2019	15,22	16,18	14,86

Importante lembrar, em que pese o índice positivo alcançado no IEGM, que a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Reitero apontamentos indicados no laudo de inspeção.

Qualidade da saúde

- 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;

- o número de equipes de saúde bucal não cobre 100% da população do município;

- a proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%;

- Das irregularidades apontadas pelo Conselho Municipal de Saúde em 2017, nenhuma foi solucionada:

a) reunião do dia 28/09/2017 – falta de treinamento prático aos servidores sobre vacina; no que se refere ao Centro de Saúde: insuficiência do quadro de pessoal para atender à demanda, número de camas insuficiente em determinados horários, falta de determinados medicamentos em virtude de licitação fracassada; mofo nas paredes da sala de fisioterapia;

b) reunião do dia 31/01/2018 – necessidade de melhorias do serviço de transporte sanitário para que não falte motorista para atender quem precisa; necessidade de aquisição de uma cama hospitalar com mobilidade para casos específicos e cadeiras de rodas, andador e cadeira de banho para atender necessidades de usuários; necessidade de contratação de profissionais para o Centro de Saúde (02 técnicos de enfermagem, médico pediatra, psiquiatra, cardiologista, psicóloga, estagiários) (Arqs. 131 deste evento);

- A cobertura das vacinas foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT 08/2016:

- pentavalente (3ª. dose);
- pneumocócica 10-valente (2ª. dose);
- poliomielite (3ª. dose);
- tríplice viral (1ª. dose);
- influenza em maiores de 60 anos.

- embora 11 (onze) casos de dengue tenham sido diagnosticados em 2017, não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



controle vetorial em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT 08/2016;

- município não identifica nem mantém registro atualizado de pacientes de asma ou de doença pulmonar obstrutiva crônica;

- apesar do registro de existência de dependentes químicos de drogas ilícitas no município, não houve recuperação dos mesmos, pois não há CAPS referenciado;

- não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;

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

- conforme informado ao IEGM, os médicos de UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico; há controle de ponto para médicos efetivos; para especialistas e plantonistas (substitutos em caso de faltas, licenças, férias), terceirizados, o controle de jornada é feito por ficha-ponto. No dia da visita – 13/08/2018, o relógio de ponto eletrônico do Centro de Saúde III havia sido retirado para manutenção.

Estrutura

- a única unidade de saúde existente em 2017 não possuía AVCB (Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros), nos termos do Decreto 56819/2011 e Lei 6437/77;

- a única unidade de saúde existente em dezembro de 2017 precisava de reparos. Em visita ao Centro de Saúde III em 13/08/2018, foram encontrados recintos com umidade e teto descascado;

- não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);

- não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS de forma não presencial;

- o Setor de Saúde não possui Ouvidoria própria, valendo-se da Ouvidoria Geral do Município.

Fiscalização Ordenada – Programa de Saúde da Família – maio/17

Irregularidades encontradas (PSF-I, Centro – Euclides Bueno de Campos):

- escala dos médicos não estava em local visível à população;

- única equipe de saúde da família para atender toda a população de Boracéia;

- cada um dos 06 agentes comunitários é responsável por 750 pessoas;

- não há estratificação da população cadastrada por sexo e por idade;

- não há escovário;

- havia um cachorro na sala de espera que fica junto com a recepção;

- não existe sala de vacina, nem sala de nebulização, nem sala de esterilização, que ficam no Centro de Saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- o depósito do material de limpeza fica no Centro de Saúde;
- inexistência de dedetização/desratização nos últimos seis meses;
- inexistência de cilindro de oxigênio e de suporte de soro;
- a distribuição de medicamentos (sob supervisão de farmacêutico) fica no Centro de Saúde.

Almoxarifado de medicamentos

- **Medicamentos vencidos ou próximos do vencimento** - indícios de falta de planejamento das aquisições pelo setor respectivo;

- **recolhimento de medicamentos doados pela população com subsequente redistribuição pela Prefeitura Municipal** - encontrados muitos medicamentos recebidos pelo Município de particulares para dispensação aos cidadãos - parte deles, imediatamente vencidos;

- **insuficiência de profissionais / farmacêuticos disponibilizados à entrega de medicamentos à população.**

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.

Avalio que também podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE¹³ situação em que o resultado obtido pelo Município é inferior àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	--	10,59	10,74
Taxa de mortalidade na infância	--	11,91	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	--	92,42	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.524,23	3.673,88	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	7,94	5,88	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	8,93	9,25	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	91,07	80,45	79,05

Esses índices indicam o norte para o aperfeiçoamento dos programas de atendimento à população, em que pesem a nota obtida junto ao IEGM e o volume de recursos investidos no setor.

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no ano de 2017 houve elevação dos valores investidos na saúde por habitante, em comparação a 2014 a 2016.

	Despesas em saúde por habitante
2014	R\$ 1.220,13
2015	R\$ 1.136,62
2016	R\$ 1.197,63
2017	R\$ 1.330,88

¹³ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



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



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

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

Primeiramente é preciso demarcar a necessidade de pleno atendimento às requisições da fiscalização, bem como, a revisão da consistência dos dados transmitidos ao Sistema AUDESP, a fim de que não haja prejuízo ao Sistema de Controle Externo exercido por esta E. Corte.

Quanto às despesas pelo regime de adiantamentos, exatamente por não se sujeitarem ao rito ordinário, devem manter rígido controle, pela entrega de numerário a servidor – que não se confunde com Agente Político, sob prazo determinado e finalidade pública específica, mediante entrega de prestação de contas, analisada criticamente por setor/servidor distinto.

Do mesmo modo a Administração deverá procurar corrigir as falhas destacadas nos itens pertinentes à Iluminação Pública, Bens Patrimoniais e sobre a Venda de Imóveis, a fim de manter efetivo controle sobre bens e receitas, inibindo o extravio e a subutilização.

A Origem deverá atender ao princípio fiscal do planejamento, a fim de não incorrer no fracionamento de despesas, em fuga ao procedimento licitatório.

Destaca-se a necessidade de observância dos pontos afetos à transparência fiscal, de tal sorte que não se iniba o controle social e a participação da sociedade na Administração.

Igualmente deverá proceder ao cumprimento das Instruções/recomendações TCESP – 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.

Ademais, avalio que a Origem deverá aperfeiçoar o sistema de controle interno, de tal sorte impondo a inibição e correção de falhas, bem como, auxiliando a atividade do controle externo.

IV – Destacam-se situações que necessitam ser analisadas em autos próprios / apartados, considerando a complexidade



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



da matéria e/ou repercussão de responsabilidade distinta do exame das contas.

- Ajustes firmados e vigentes no período em razão da Ata de Registro de Preços 25/16 e Contrato 48/17 – considerando a natureza dos serviços prestados (o processo criado deverá retornar à inspeção para a devida instrução da matéria, inclusive, quanto aos pontos abordados no voto proferido);
- Compensação previdenciária – R\$ 438.180,11;
- Despesas com aquisições diretas (cestas básicas, peças e serviços para manutenção de veículos, seguros, medicamentos).

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

- Atente à adequada contabilização das receitas e despesas vinculadas ao ensino - conta tesouro e Fundeb;
- Mantenha o equilíbrio fiscal necessário entre a RCL e as despesas com pessoal; avalie seu quadro de servidores - comissionados, amoldando-se ao desenho constitucional; reveja os ajustes para contratação de pessoal em substituição de mão de obra;
- Atente à formulação do Anexo de Riscos Fiscais;
- Mantenha rígido controle contábil sobre os precatórios;
- Proceda ao aperfeiçoamento da técnica de elaboração e execução orçamentária, procurando manter o equilíbrio fiscal e eliminação de dívida constituída;
- Aperfeiçoe a sistemática de cobrança da dívida ativa;
- 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;
- Corrija os apontamentos quanto à estrutura física das unidades escolares e da saúde;
- Atenda às requisições emitidas pela fiscalização, bem como, reveja a consistência dos dados transmitidos ao AUDESP;
- Mantenha controle efetivo sobre as despesas pelo regime de adiantamentos;
- Corrija os apontamentos sobre os setores da Iluminação Pública, Bens Patrimoniais e sobre a Venda de Imóveis;
- Cumpra o princípio do planejamento e a legislação incidente sobre licitações e contratos;



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



- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP;
- Proceda a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno.

Determino a abertura de autos próprios / apartados para tratar do exame das questões expostas no item IV.

Especificamente determino à inspeção especial atenção sobre as situações de substituição de mão de obra e o seu lançamento no quadro próprio de despesas com pessoal.

E, em geral, determino que a inspeção 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