



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 05/11/2019

ITEM Nº 074

TC-006484.989.16-5

Prefeitura Municipal: Paranapuã.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Sérgio Antônio Polarini.

Advogado(s): Edemilson da Silva Gomes (OAB/SP nº 116.258) e Gabriel Mandarin Gonzaga (OAB/SP nº 358.036).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-I.

Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 22-10-19.

Aplicação total no ensino	35,15% (mínimo 25%) -
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	93,31% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,34% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	53,43% (máximo 54%) ajustado
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Relevado (R\$ 6.406,84 em aberto)
Resultado da execução orçamentária	Superávit 7,58% - R\$ 1.112.047,72
Resultado financeiro	Positivos R\$ 257.256,41

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	C+	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	B	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.	C	B	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	C+	C	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	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 muito pequeno

Região Administrativa de São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 4.051

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **PARANAPUÃ**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Fernandópolis – UR/11.

No relatório de fls. 01/35 (evento 41) 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.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C+

- A participação popular, no planejamento das políticas públicas, é pouco estimulada, uma vez que, nos testes realizados in loco, verificamos ausência de divulgação das sessões no site da Prefeitura;
- O horário comercial de realização das audiências públicas impede o comparecimento dos munícipes que trabalham;
- A Prefeitura Municipal não possui Ouvidoria;
- Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria, tampouco dispõem de dedicação exclusiva;
- Não há treinamento acerca do planejamento para os servidores dos demais setores;
- Não há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento;
- Inexistem levantamentos formais dos problemas e necessidades do Município antecedentes ao planejamento, bem como coleta de sugestões pela Internet antes da elaboração de cada peça orçamentária;
- Não há acompanhamento da execução do planejamento;
- Abertura de créditos adicionais em limite bem superior ao autorizado pela LOA (8%);

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- A abertura de créditos adicionais em valor correspondente a, aproximadamente, 35,74% da Despesa Fixada inicial, em descumprimento ao artigo 4º da LOA, o que denota falta de planejamento, desatendendo o artigo 1º, § 1º, da LRF;
- As alterações orçamentárias foram realizadas mediante Decretos do Poder Executivo, em dissonância ao artigo 167, incisos V e VI, da Constituição Federal;

Item B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Aumento de 51,39% da Dívida de Longo Prazo devido a novo acordo de parcelamento e ausência de registro contábil, nos exercícios anteriores, de atualização de débitos existentes;
- Ausência de registro contábil da dívida oriunda do Termo de Reconhecimento e Parcelamento de Débito efetuado junto à Secretaria Estadual de Educação;

Item B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

- Incidência de juros e multas decorrentes de atrasos nos recolhimentos de algumas parcelas correspondentes ao Acordo de Parcelamento nº 00110/2017;

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

- Apurada pequena divergência no saldo da conta de alienação de ativos com o informado ao Sistema AUDESP, relativa ao valor obtido com aplicação financeira;

Item B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- No 3º quadrimestre de 2017, a despesa total com pessoal ultrapassou o limite previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- Infringência ao art. 22, § único, incisos IV e V da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

Item B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- Constatadas inconsistências no Quadro de Pessoal;
- Ocupação do cargo de chefe em setor inexistente (Almoxarifado);
- A nomeação da Secretária Municipal de Saúde (Neuza Soler Garcia Guimarães) contrariou a Lei Orgânica do Município, alterada pela Emenda nº 01/2009;
- Pagamento a maior de horas extras, do que o efetivamente laborado;
- Existência de servidores com férias vencidas, em descumprimento ao artigo 75, da Lei Municipal nº 518/92;
- Contratações terceirizadas de prestação de serviços, cujas atribuições são próprias de cargos ocupados por servidores da Prefeitura Municipal, ferindo tanto o artigo 37, inciso II da Constituição Federal, quanto os princípios da moralidade e da economicidade, bem como inobservância ao artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Redução de jornadas laborais (permanência dos mesmos valores salariais), sem interesse público motivador;



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



Item B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B

- Algumas parcelas de acordos previdenciários firmados foram pagas com atrasos;
- Concernente à arrecadação do IPTU, o Município não adota a cobrança de alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel (artigo 156, parágrafo 1º, inciso I, da Constituição Federal);
- Inexiste fiscalização automatizada que permita ao Órgão detectar eventuais ausências de emissão de notas fiscais pelos contribuintes, ou queda acentuada de suas operações, a fim de prevenir sonegação fiscal;

Item B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

- Constatado nepotismo em licitação;
- A Origem não realizou levantamento de bens móveis e imóveis;

Item B.3.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- A Receita Tributária realizada foi de, apenas, 4,7% da Receita Orçamentária realizada, sendo que o baixo percentual decorre de: a) Código Tributário desatualizado, b) não inserção dos dados do Código Tributário no sistema informatizado, prejudicando a arrecadação, c) ausência de cobrança de tarifas para emissão de certidão e demais documentos, d) Cadastro Técnico Imobiliário e Planta Genérica de Valores desatualizados;

Item C.2. - IEG-M – I-EDUC – Índice C+

- A edificação onde funciona a Creche Escola “CEMEI São Judas Tadeu” apresenta vários problemas, não obstante tenha sido inaugurada recentemente;
- As salas do Pré-I possuem espaços muito reduzidos não comportando adequadamente a quantidade de crianças que as utilizam;
- O Município não atingiu a meta prevista no Plano Nacional de Educação quanto à universalização do acesso à pré-escola;
- A quantidade de crianças matriculadas na Educação Infantil demanda a construção de mais salas de aula;
- As salas da Creche e do Ensino Fundamental apresentam quantidade excessiva de alunos;
- Inexistência de cargo de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (ADI) no Quadro de Pessoal, prejudicando a assistência à faixa etária de 6 meses a 2 anos;
- Das 5 salas da Pré-Escola, apenas uma vigorava em período integral, e todas as salas do Ensino Fundamental funcionavam somente meio período;
- A creche não dispõe de brinquedoteca, os computadores não são utilizados na “EMEF Edison Rodrigues dos Santos Júnior” em razão da ausência de instrutor de informática, também não há bibliotecas nas unidades, tampouco laboratório de ciências;
- Não existe um programa de inibição do absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Ausência de aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação do corpo docente municipal da creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental;
- O Município possui mais de 10% do quadro de professores de creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental como temporários, em dissonância ao Parecer CNE nº 09/2009;
- Em relação à “Casa da Merenda” foram constatadas as seguintes ocorrências: a) o espaço necessita de reformas; b) as portas e janelas não dispõem de proteção; c) o teto não tem forro; d) não há exaustores; e) o calor da cozinha é muito excessivo; f) as paredes não são azulejadas até o teto e faltam azulejos em algumas extensões; g) o piso não possui azulejo; h) a mesa de preparo não é de aço; i) não havia Licença da Vigilância Sanitária nem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros afixados; j) o freezer apresentava rachadura; k) as panelas são armazenadas em prateleiras sem portas e sem fundos; l) os sacos de arroz não são guardados em armários fechados; m) o prédio é inapropriado para o fim a que se destina, possuindo até quintal de terra, sem calçamento; n) o tanque da área externa estava com vazamento; o) as melancias estavam armazenadas juntamente com rodos velhos e sujos; p) a refeição



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



preparada no dia da visita não era a constante do cardápio; q) as caixas de tomates continham vários itens amassados e moles;

- Não obstante as irregularidades constatadas, os representantes do Conselho de Alimentação Escolar, em suas visitas, limitam-se a informar, tão somente, que o local necessita de reformas;

Item D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

- Em visita ao Centro de Saúde constatamos que: a) As salas utilizadas pela Farmácia estavam muito abafadas, pois o ar condicionado não funcionava, as paredes apresentam infiltrações, a iluminação é inadequada, o espaço para armazenamento dos medicamentos é insuficiente, com várias caixas fechadas em cima dos armários, quanto diretamente no chão; b) a Farmacêutica não tem ajudante e acumula todas as funções; c) O prédio do Centro de Saúde, de forma geral, necessita de reformas, pois possui várias áreas com infiltrações e fios expostos; d) Os banheiros não tinham sabonete nem papel toalha; e) Não há rampa na área que dá acesso à ESF (Estratégia de Saúde da Família); f) O almoxarifado com materiais de enfermagem é desorganizado e não dispõe sequer de controle manual; g) O prédio não dispõe de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; h) Não foi implantada a Ouvidoria de Saúde do Município;

- Não obstante as ocorrências verificadas, as atas do Conselho Municipal de Saúde não apontaram irregularidades;

- A Secretaria Municipal de Saúde não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais;

- Não existem ações conjuntas com outras secretarias municipais para prevenção e combate às drogas.

- O Executivo Municipal não tomou providências acerca de alguns apontamentos exarados, em 30/05/2017, por ocasião da realização da Fiscalização Ordenada nº 03 (Programa de Saúde da Família - PSF);

Item E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- A coleta seletiva de resíduos sólidos não é realizada pela Prefeitura e sim por catadores individuais;

- O Município não dispõe de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil;

- Não há treinamento para a adequada realização das podas das árvores;

- Inexistência de controle acerca de autuações realizadas por queimada urbana;

- Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento;

Item F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- O Município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, desobedecendo ao artigo 3º-A, § 7º, da Lei Federal nº 12.340/2010;

- Não há capacitação dos agentes para as ações municipais de Defesa Civil (artigo 9º, da Lei Federal nº 12.608/2012);

- O Município não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) estruturada;

- O Município não está cadastrado no sistema da Defesa Civil Estadual (SIDECE);

- As unidades escolares municipais carecem de mais medidas de segurança;

- Ausência de coleta de dados estatísticos sobre acidentes de trânsito e elaboração de estudos sobre acidentes e suas causas;

- O Centro de Saúde não dispõe de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

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

- O SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), constante do site da Prefeitura Municipal, apresentou erro quando visualizado no período da inspeção.

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

- Como demonstrado no item B.1.8 deste Relatório, foi constatada divergência entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei Federal nº 10.520/2002;
- Não há divulgação relativa aos editais dos processos licitatórios;
- Inexiste lei municipal que trata do acesso à informação;
- Não foram efetuadas medidas a fim de criar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação;

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

- Entrega intempestiva de documento via sistema AUDESP;
- Descumprimento de recomendações deste Tribunal de Contas.

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 (empenho) corresponderam a 35,15% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	35,15%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	35,15%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	34,74%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	93,31%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	93,31%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	93,31%

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade dos recursos do Fundo no período, bem como investidos 93,31% na valorização do magistério.

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 21,34% do valor da receita e transferências de impostos.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	21,34%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	21,34%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	21,09%

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

No que tange ao planejamento e resultados orçamentários, a fiscalização apresentou quadro sintético indicando que o resultado da execução orçamentária resultou em superávit de 7,58%, em montante de R\$ 1.112.047,72.



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



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	14.667.936,93	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	12.999.845,04	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	631.500,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	75.455,83	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	0,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	0,00	
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.112.047,72	7,58%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiu R\$ 5.436.888,38, correspondendo a 35,74% da Despesa Fixada (inicial).

Destaca-se que o Município vinha de superávit de execução orçamentária apresentado nos exercícios anteriores.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Superávit de	5,38%	7,68%
2015	Superávit de	5,12%	11,85%
2014	Superávit de	8,84%	15,65%

O resultado orçamentário do período reverteu o saldo financeiro negativo antes existente, agora indicando superávit de R\$ 257.256,41.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	257.256,41	(880.889,33)	129,20%
Econômico	1.161.487,12	1.070.471,51	8,50%
Patrimonial	20.815.920,53	19.061.339,75	9,20%

O Município apresentou plena capacidade à quitação da dívida de curto prazo; contudo, foi demonstrada pela fiscalização a elevação nominal da dívida de longo prazo.

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	-	-	
Precatórios	63.253,71	145.891,19	-56,64%
Parcelamento de Dívidas:	219.274,82	40.725,93	438,42%
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:	219.274,82	40.725,93	438,42%
Previdenciárias	219.274,82	40.725,93	438,42%
Demais contribuições sociais	-	-	
Do FGTS	-	-	
Outras Dívidas	-	-	
Dívida Consolidada	282.528,53	186.617,12	51,39%
Ajustes da Fiscalização	-	-	
Dívida Consolidada Ajustada	282.528,53	186.617,12	51,39%

A Prefeitura não possui acordos de parcelamentos / reparcamentos de débitos previdenciários autorizados pela Lei nº 13.485/2017 e/ou pela Portaria nº 333 de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização noticiou acordos de parcelamentos de débitos previdenciários baseados em outras Leis e Portarias:

RPPS:

LC nº 126/16

Acordo: 00110/2017

Valor total parcelado: R\$ 137.308,89

Quantidade de parcelas: 60

Parcelas devidas no exercício: 11

Pagas no exercício: 11

Lei Municipal nº: 812/01

Termo de Acordo Extrajudicial de 27/12/2001

Valor total parcelado: R\$ 165.664,60

Quantidade de parcelas: 240

Parcelas devidas no exercício: 12

Pagas no exercício: 12

A fiscalização registrou que a despesa com pessoal atingiu 52,84% da RCL no 3º quadrimestre do período, de sorte fixando-se abaixo do teto fiscal, mas dentro do chamado limite prudencial (>51,30).

Extraí-se do Relatório de Gestão Fiscal – Poder Executivo as seguintes informações (evento 41.20):

Receita Corrente Líquida – 3º quad/17	R\$ 14.436.293,65
Despesa total com pessoal	R\$ 7.629.239,28 – 52,84%

Acresço que houve redução da Receita Corrente Líquida do período (R\$ 14.436.293,65), em comparação com o exercício anterior (R\$ 14.715.917,78)¹.

O quadro seguinte indica que não houve movimentação significativa na equipe de servidores.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	241	239	167	168	74	71
Em comissão	12	12	6	9	6	3
Total	253	251	173	177	80	74
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	23		2		21	

¹ TC-4006.989.16 - extraído do relatório de inspeção - 2016

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	6.393.809,09	6.454.096,28	6.661.759,74	6.852.924,19
Inclusões da Fiscalização		20.605,32	17.600,00	
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		6.474.701,60	6.679.359,74	6.852.924,19
Receita Corrente Líquida	12.803.621,88	12.862.470,93	13.296.590,43	14.715.917,78
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		12.862.470,93	13.296.590,43	14.715.917,78
% Gasto Informado	49,94%	50,18%	50,10%	46,57%
% Gasto Ajustado		50,34%	50,23%	46,57%



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



Os encargos sociais se apresentaram a seguinte posição:

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

A fiscalização registrou a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária durante o período.

Não houve censura dirigida à remuneração dos Agentes Políticos.

A fiscalização apresentou quadro indicando o esforço da Municipalidade à quitação dos Mapas Orçamentários, bem como, os Requisitórios de Baixa Monta apresentados no período.

REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	19.992,94
Ajustes efetuados pela Fiscalização	(26.399,78)
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	-
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	(6.406,84)
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	9.667,62
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	9.667,62
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Sérgio Antonio Polarini – DOE 31.07.18 (evento 45); e, na sequência, vieram justificativas e documentos (evento 54).

A Assessoria Técnica, sem fazer óbices aos gastos com pessoal, considerou sua fixação em 52,84% da RCL, propondo a emissão de parecer favorável às contas – sob recomendações, posicionamento que contou com a aquiescência de sua i. Chefia (evento 64).

O d. MPC, em primeira análise, se posicionou em desfavor das contas, questionando o índice apurado inicialmente nos gastos com pessoal, pela ocorrência de terceirização de serviços de farmacêutico, assistente social, fisioterapia e médico clínico geral, antes não lançados no quadro da fiscalização – agora chegando a 54,49% da RCL.

O posicionamento do *parquet* de Contas pela rejeição dos demonstrativos também foi motivado pelas alterações orçamentárias em 35,74% da despesa fixada; despesas com juros e multas decorrentes do atraso na quitação de parcelamento de débitos previdenciários; descontrole na gestão dos recursos humanos, com destaque à terceirização indevida de atividades-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



fim; ineficiente gestão da rede pública de ensino - pela regressividade no indicador i-Educ; e, fragilidade na gestão da saúde, sinalizando ineficiência das políticas públicas.

Ainda pelo d. MPC foi solicitado o envio de recomendações à Origem, bem como, abertura de autos próprios para verificação do item B.3, além de multa e comunicação ao Ministério Público do Trabalho (evento 69).

Oportunizado ao Interessado manifestar-se sobre o acrescido, compareceu nos autos e rebateu os termos firmados pelo d. MPC, indicando que o Órgão não poderia alterar o Relatório de Fiscalização, mas devendo propor a abertura de apartados para tratar a matéria; ainda, que na Administração os limites da despesa com pessoal alcançam os servidores ativos e inativos, não os terceirizados.

Reiterou que o percentual de despesas com o quadro foi de 52,84% da RCL; que a despesa é involuntária e independe da vontade do Administrador, sendo momentânea e comum em Municípios pequenos de baixa arrecadação.

Ponderou que o fator de relevância reside no fato da exclusão dos rendimentos de aplicação financeira do RPPS da apuração da RCL que até 2016 era considerado; bem como, que em 2016 ocorreu o fenômeno da repatriação de recursos, inoperante em 2017; que o Município firmou TAC se obrigando a prover algumas vagas aproveitando resultado de concurso público realizado pela Administração anterior, importando no aumento do gasto com pessoal; aliás, que a contratação de serviços farmacêuticos vem da Gestão anterior – pregão 10/14 / contrato 60/14 já analisado por esta E. Corte; e, que os demais contratos serviram à necessidade momentânea.

Anotou que a Administração se apropriou de gastos que deveriam ter sido abatidos do limite em foco – referente a verbas indenizatórias em rescisões de contratos trabalhistas e parcelas de reembolso de valores à Secretaria de Estado da Educação – R\$ 81.389,14; além de pagamento em pecúnia de licença prêmio e férias indenizadas – R\$ 102.792,18; enfim que o cálculo deve ser reajustado a 53,21% da RCL – mesmo sob os acréscimos do MPC (evento 82).

O Interessado propôs o seguinte cálculo:

Despesas com pessoal de acordo com a RGF	R\$ 7.629.239,28
(-) Valor verbas indenizadas rescisões	(R\$ 102.792,18)
(-) Valor reembolsado Estado exercícios anteriores	(R\$ 81.389,14)
Total da despesa com pessoal ajustada	R\$ 7.445.057,96
RCL	R\$ 14.436.293,65
Percentual de gastos com pessoal	51,57%
Total da despesa com pessoal ajustada	R\$ 7.445.057,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Contratos terceirizados	R\$ 236.420,00
Total da despesa com pessoal	R\$ 7.681.477,96
Percentual de Gastos com pessoal	53,21%

A matéria voltou à consideração do d. MPC, sendo reiterada a necessidade de inclusão das despesas com terceirização de mão de obra no cômputo dos gastos com pessoal.

Além disso, no que se refere aos argumentos da defesa, avaliou que as despesas com o pagamento de férias e licença-prêmio pagas em pecúnia, quando realizados a servidores em exercício, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, não se revestem de natureza indenizatória – e desse modo – no caso concreto, ficam reduzidas ao montante de R\$ 69.533,99.

Prosseguindo, afirmou que sobre o reembolso de pessoal requisitado da Secretaria de Educação do Estado em exercícios anteriores, por se referirem a serviços prestados em período pretérito, depreende-se que foram classificados de forma equivocada pela Origem, confirmando o descontrole contábil sobre a real situação de dispêndios com pessoal.

O parquet de Contas avaliou ainda, em consulta aos empenhos de 2017, identificação de lista de gastos referentes a terceirização de atividades-fim da Prefeitura, os quais se somariam aos já mencionados na sua manifestação anterior – citando serviços de assessoria financeira e contábil (R\$ 90.300,00), médico veterinário (R\$ 27.852,00), assessoria de licitações e serviços de limpeza de vias públicas e podas de árvores (R\$ 15.202,00 / R\$ 6.175,00); e, desse modo, avaliou que o Município permaneceu acima do teto fiscal – propondo que as despesas com pessoal fixaram-se em 54,41% da RCL (evento 87).

Nesse sentido, apresentou quadro sintético que segue:

Descrição	Valor
Gastos informados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 (evento 41)	R\$ 7.629.239,28
Despesas com terceirização de atividades-fim mencionadas pelo MPC (evento 69)	R\$ 236.420,00
Parcelas de Reembolso de Pessoal requisitado do Estado – Exerc. Anteriores (2014, 2015 e 2016) (evento 82)	-R\$ 81.389,14
Gastos com indenizações referentes a perda de vínculo entre agente público e Prefeitura, considerando ajustes propostos pelo MPC (evento 82)	-R\$ 69.533,99
Despesas com Assessoria Contábil e Financeira junto à empresa "J.C.R. ASSESSORIA CONTABIL E FINANCEIRA LTDA" – (evento 82)	R\$ 90.300,00
Despesas com serviços de assistência médica veterinária, prestados por "RENAN JUNIOR SALMAZZO ME" (evento 82)	R\$ 27.852,00
Despesas com serviços de Assessoria de Licitação, prestados por "GUILHERME THIAGO GOMES - ME" (evento 82)	R\$ 15.102,00
Despesas com serviços de poda de árvores e limpeza de vias públicas, prestados por "EDMILSON BARBOSA DE OLIVEIRA" (evento 82)	R\$ 6.175,00
Gastos com pessoal em 2017	R\$ 7.854.165,15
Receita Corrente Líquida de 2017	R\$ 14.436.293,65
Percentual de gastos com pessoal em 2017:	54,41%

Abriu-se prazo para a Defesa em razão da nova manifestação do d. MPC – DOE 22.08.19 (evento 96).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em resposta, o Interessado afirmou que a conclusão do d. MPC está equivocada, posto que para chegar ao percentual de 54,41%, foram incluídas despesas não ventiladas pela Fiscalização ou pelo próprio Órgão na manifestação anterior.

Anotou que o Acórdão 1187/2019 Pleno – TCU indica que *“a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal”* e, desse modo, jamais poderia ser incluída a contratação de empresa de assessoria contábil – R\$ 90.300,00; que o Município possui Contador de carreira, reforçando que o ajuste serve a consultoria externa; e, no caso, se excluído dito ajuste do cálculo do MPC, o percentual dos gastos atingiria 53,78% da RCL.

Prosseguiu dizendo que o ajuste firmado para Assessoria em Licitações – R\$ 15.102,00, inicialmente por 06 meses e prorrogado por igual período, mostrou-se suficiente à estruturação do Setor; e, ponderando a sua exclusão, o cálculo do MPC cairia a 53,67% da RCL.

No mesmo sentido, pediu a exclusão do contrato para podas de árvores, capinas e limpeza – R\$ 6.175,00; e, assistência médica veterinária – no acompanhamento de campanhas de controle de zoonoses e vetores de animais das espécies caninas e felinas – porque o Município não comporta a criação desse cargo em sua estrutura de pessoal – R\$ 27.852,00 – o que reduziria o percentual a 53,43% da RCL.

Ainda, fez considerações sobre os gastos com indenizações – R\$ 102.792,18 – invocando que o gasto com pessoal no período seria de 53,20% da RCL (evento 101).

O MPC, em derradeiro pronunciamento, disse que as alegações do Interessado apenas confirmam o excesso de gastos com pessoal, além do limite imposto pelo art. 20, III, da LRF; que os serviços contratados são de assessoria, ao passo que deveriam ser realizados por servidores, nessa linha seguindo em relação aos demais gastos questionados pelo Órgão; e, enfim, ratificou seu posicionamento anterior, pela reprovação das contas (evento 107).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2016	4006.989.16	Favorável – DOE 30.10.18 – trânsito em julgado em 18.12.18
2015	2220/026/15	Desfavorável – DOE 04.12.18 – trânsito em julgado em 11.12.18 (Contumaz descumprimento das obrigações previdenciárias; parcelamento de débitos; possível reflexo em gestões posteriores; finanças deficitárias)
2014	128/026/14	Desfavorável – DOE 15.11.17 – trânsito em julgado em 24.11.17 (Não adoção de medidas efetivas para contingenciamento da despesa e os



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



		resultados contábeis para que não se atingisse o almejado equilíbrio propugnado pela LRF (art. 1º, § 1º); encargos sociais – princípio da anualidade – regularização futura não reverte a falha no exercício).
--	--	--

A matéria fez parte da pauta dos trabalhos da E. Primeira Câmara em Sessão de 22.10.19, ocasião em que o Ministério Público de Contas procedeu a sustentação oral.

Em síntese, o d. *parquet* de Contas afirmou que o processo é complexo; que a Municipalidade suscitou decisão contida no v. Acórdão 1187/19 do TCU, respeito da substituição de mão de obra nas parcerias do 3º Setor; que deve ser analisado, não somente a questão do pessoal, mas também outros dados que pedem sejam revistos, a exemplo do retrocesso no IEGM – citando vários parâmetros; que a fiscalização trouxe notícias de dificuldade na arrecadação própria e que o Município depende de transferências, sem adotar providências à modernização de sua cobrança, não aperfeiçoando sua arrecadação própria; que há superação de contratação de temporários na educação; que houve continuidade nas horas extras; redução da atividade laboral sem redução da remuneração – em que pese a controvérsia do tema, mas ante a necessidade de entrega de serviços e pagamento de horas extras; que há fragilidade nas auditorias ordenadas; exatamente em razão da queda da atividade econômica deveria haver aprimoramento da arrecadação própria; que o Município fez mera defesa sobre seu gasto formal, olvidando das questões afetas à gestão de pessoal que atingem a qualidade dos serviços prestados, inclusive, que se mostra contraditório o pagamento de horas extras e a falta de aprimoramento da arrecadação; sobre a decisão do TCU, no que se refere à assessoria, questionou em que medida caberia a terceirização, ante à necessidade de aperfeiçoamento do seu profissional próprio; que o Município não enfrentou o cumprimento do art. 169 da CF/88, nem promoveu o saneamento após alertas, continuou majorando horas extras – e reduzindo carga horária, em confronto aos resultados qualitativos que se revelam pelo IEGM – havendo retrocesso; que houve incoerência na gestão de pessoal e descumprimento da LRF, porque a substituição de mão de obra deve ser considerada no cômputo do cálculo; e, desse modo, reiterou seu posicionamento pela emissão de parecer desfavorável às contas.

Na sequência dos trabalhos a matéria foi retirada da pauta – nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, com reinclusão automática para a próxima Sessão.

É o relatório.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 05/11/2019****ITEM 074****Processo: eTC-6484.989.16-5****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAPUÃ****Responsável: Sérgio Antonio Polarini – Prefeito Municipal****Período: 01.01 a 27.10.17****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017****Advogado(s): Gabriel Mandarini Gonzaga – OAB/SP 358.036,
Edmilson da Silva Gomes – OAB/SP 116.258.**

Aplicação total no ensino	35,15% (mínimo 25%) -
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	93,31% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,34% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	53,43% (máximo 54%) ajustado
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Relevado (R\$ 6.406,84 em aberto)
Resultado da execução orçamentária	Superávit 7,58% - R\$ 1.112.047,72
Resultado financeiro	Positivos R\$ 257.256,41

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	C+	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	B	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.	C	B	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	C+	C	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	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 muito pequeno**Região Administrativa de São José do Rio Preto****Quantidade de habitantes 4.051**

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



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



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

a) A Municipalidade empregou 35,15% 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, durante o exercício foram integralizados os valores do Fundo, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07.

E, no mais, ainda foram destinados 93,31% do total do FUNDEB em favor da valorização dos profissionais do magistério, atendendo o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 21,34% 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) Não houve ressalvas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

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

A fiscalização registrou que o Município realizou o parcelamento de dívida existente com o RPPS, Acordo CADPREV nº 110/2017, firmado em 30.01.17, em valor de R\$ 137.308,89, em 60 parcelas reajustáveis – logo, regularizando pendência de solução dos débitos em aberto.

Quanto à censura pelo pagamento de ônus decorrente do atraso no recolhimento dos débitos, observo que se limitaram à quantia de R\$ 178,45, podendo ser relevados, mediante alerta à Origem para que cumpra os prazos definidos.

g) O Município encontra-se no regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo realizado a liquidação do mapa encaminhado, bem como dos requisitórios de baixa monta.

Quanto ao valor remanescente de quitação, observa-se que é de pequeno valor – limitado a R\$ 6.406,84 – e refere-se a correção não depositada de exercícios anteriores, levando à conclusão de que o tema possa ser abonado, mediante recomendações para efetivação do depósito faltante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



h) Em comparação ao resultado do exercício anterior, o Município experimentou a redução de 1,90% em sua RCL registrada.

RCL 2016	RCL 2017	Redução nominal	Redução percentual
14.715.917,78	14.436.293,65	(1,90%)	(R\$ 279.624,13)

Acresço que no período o PIB nacional foi positivo em 1,1%, e inflação atingiu 2,95% (IPCA-2017), demonstrando que a expansão da RCL no período – por sinal, negativa, não acompanhou esses indicadores.

No entanto, o resultado da execução orçamentária foi superavitário em 7,58%, indicando que as receitas realizadas superaram as despesas executadas R\$ 1.112.047,72.

Na verdade, o Município apresentou histórico de superávits da execução orçamentária em 2014 (8,84%), 2015 (5,12%) e 2016 (5,38%).

Por outro lado, a alteração do instrumento orçamentário foi bastante expressiva, na medida em que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiu R\$ 5.436.888,38 – correspondente a 35,74% da despesa fixada.

O volume alterado revela imperfeição da peça produzida e utilizada como instrumento de aplicação dos recursos públicos no período.

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

Contudo, favorável ao equilíbrio fiscal, observa-se que o resultado positivo da execução orçamentária do exercício cobriu o saldo financeiro negativo até então existente.

Desse modo, o resultado da execução financeira no período mostrou-se positivo em R\$ 257.256,41.

Esse saldo positivo colocou o Município em plenas condições de quitação de 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 escriturada verifica-se expressivo aumento de 51,39%; contudo, devendo ser administrado pelos resultados orçamentários e financeiros dos próximos exercícios e bastante distante do limite imposto pela Resolução Senatorial 40/01 (120% da RCL).

Sendo assim, não se constatou desequilíbrio fiscal, mercê do resultado orçamentário positivo, suficiente à cobertura do saldo financeiro negativo que vinha do exercício anterior, remetendo as questões ventiladas ao campo das recomendações, para que a Origem mantenha rígida atenção e cumprimento dos vetores da LRF, no que se refere à ação transparente e planejada da Gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

Ainda, em que pesem os resultados positivos, também é necessário advertir a Origem à revisão das práticas de tributação, considerando os apontamentos a respeito da desatualização do Código Tributário local, falta de inserção de dados no sistema informatizado, ausência de cobrança de tarifas para emissão de certidões e demais documentos, além do cadastro técnico imobiliário e planta genérica de valores desatualizados.

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

² **COMUNICADO SDG n° 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



i) O ponto de maior destaque nas contas refere-se à gestão do setor de pessoal, mormente pela indicação dos gastos frente à limitação imposta pela LRF.

Conforme inicialmente apontado pela fiscalização o volume de despesas com pessoal havia atingido 52,84% da RCL, situando-se abaixo do teto fiscal, conquanto dentro do limite prudencial.

Observa-se do quadro considerado pela fiscalização que houve aumento expressivo das despesas com pessoal (11,32%), ao passo que a RCL sofreu retração (-1,90%), indicando falta de efetivo acompanhamento da Administração sobre a questão.

RCL 2016	RCL 2017	Redução nominal	Redução percentual
14.715.917,78	14.436.293,65	(1,90%)	(R\$ 279.624,13)
Despesas 2016	Despesas 2017	Aumento nominal	Aumento percentual
6.852.924,19	7.629.239,28	11,32%	776.315,09

Depois, mesmo censurando uma série de ajustes formulados com terceiros, exatamente para a realização e serviços próprios à atividade do Poder Público Municipal (farmacêutico, assistente social, fisioterapia e médico clínico-geral), observa-se que a Fiscalização não levou o desembolso correspondente ao quadro geral de despesas com pessoal.

O d. MPC observou a questão e suscitou nova oitiva do Interessado, que se apresentou com uma série de informações, especialmente quanto à falta de conformidade dos seus registros.

Como dito, os ajustes servem à realização de tarefas próprias aos cargos de farmacêutico, assistente social, fisioterapeuta e médico clínico-geral – logo, afetas ao setor da saúde.

A rigor, tais serviços deveriam ter sido desempenhados por servidores do quadro, admitidos pela via do concurso público.

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



Aqui é preciso consignar que, a exemplo do examinado nestes autos, a Origem não havia sido advertida expressamente quanto à irregularidade da prática, mercê de que a contratação de terceiros não foi lançada no correspondente quadro no laudo das contas de 2016 (TC-4006.989.16).

Diferentemente, o gráfico elaborado pela fiscalização sobre as contas de 2018 especificou o lançamento de despesas pela substituição de mão de obra (TC-4241.989.18-5)³.

Necessário ponderar 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 do mister público.

Portanto, não são propriamente os elementos que reduzam determinada contratação ao ajuste trabalhista – subordinação, contraprestação e continuidade - que caracterizam a substituição da mão de obra definida pela LRF; antes, é preciso observar se o repasse do serviço a terceiro não serviu a disfarçada contabilização de despesas, fora das rubricas próprias do pessoal, alterando o verdadeiro índice de gastos.

No caso concreto, não houve entrega de um serviço pronto e acabado – como um todo, à realização por terceiros; antes, observa-se que as tarefas de responsabilidade da Origem foram entregues dentro da intimidade administrativa.

Visando expor maior ênfase à definição do tema, trago excerto de voto proferido nos autos do TC-2251/026/15, contas da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, sob minha Relatoria:

³ TC-4241.989.18 - Contas do Exercício de 2018 - Relatório de Fiscalização

Período	dez 2017	abril 2018	ago 2018	dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	7.629.239,28	7.668.736,89	8.032.673,68	8.265.189,74
Inclusões da Fiscalização	-	653.110,34	31.786,60	72.176,66
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Gastos Ajustados	7.629.239,28	8.421.847,23	8.064.460,28	8.337.366,40
Receita Corrente Líquida	14.436.293,65	14.560.212,59	15.121.055,42	15.637.540,71
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
RCL Ajustada	14.436.293,65	14.560.212,59	15.121.055,42	15.637.540,71
% Gasto Informado	#VALOR!	52,67%	53,12%	52,85%
% Gasto Ajustado	52,85%	57,84%	53,33%	53,32%



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



“Ademais, bem lançados os acréscimos de despesas pela fiscalização, porque na conformidade da letra fiscal a contratação de médicos plantonistas não consiste no ajuste de um serviço pronto e acabado, que tenha saída da intimidade administrativa do Executivo – a exemplo da contratação dos serviços de limpeza e recolhimento de lixo - mas de nítida substituição de mão de obra.

O tema já foi abordado anteriormente, a exemplo do exame das contas anuais de Canitar, exercício de 2014, nos autos do TC-574/026/14, sob minha Relatoria, em Sessão de 24.05.17 do E. Tribunal Pleno, conforme seguinte excerto do voto proferido:

“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 tema⁴:

*“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 realces no original)

⁴ TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. **Lei de Responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. rev. e atual..** São Paulo: Editora ND J, 2005, pp. 158/159.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Portanto, as despesas destacadas pela fiscalização – e inicialmente não consideradas no quadro elaborado, devem ser incluídas entre os gastos com pessoal para fins da imposição da LRF.

Entretanto, quanto aos ajustes apresentados em segunda manifestação do d. MPC, quais sejam, aqueles firmados para **assessoria contábil e financeira, assistência médica veterinária, assessoria de licitação e serviços de poda e limpeza de vias públicas**, à princípio, podem ser aceitos os argumentos ofertados pela defesa – porquanto não há indicação de sua permanência, sem prejuízo de aprofundamento dos testes em próximas fiscalizações.

Também em favor da Origem – conforme abonado pelo d. MPC, penso que as despesas com pessoal requisitado do Estado – por se referirem a exercícios anteriores, bem como as indenizações pela perda de vínculo – sem caráter remuneratório, devem ser excluídas do cômputo de gastos.

No que se refere às despesas pelo pagamento de férias em pecúnia e licença-prêmio indenizadas – a despeito que os temas possam guardar certa controvérsia, adoto o posicionamento exposto pelo MPC no mencionado Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, porquanto não há indicação de desligamento dos beneficiados.

Sendo assim, uma vez considerados os gastos lançados pela fiscalização (R\$ 7.629.239,28), somados às despesas com terceirização observadas em primeiro momento pelo d. MPC (evento 69) e, excluídas as despesas aceitas pelo Órgão Ministerial (evento 82), o montante consumido com pessoal é de R\$ 7.714.736,15 – equivalente a **53,43% da RCL**.

Gastos informados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 (evento 41)	R\$ 7.629.239,28
Despesas com terceirização de atividades-fim mencionadas pelo MPC (evento 69)	R\$ 236.420,00
Parcelas de Reembolso de Pessoal requisitado do Estado – Exerc. Anteriores (2014, 2015 e 2016) (evento 82)	-R\$ 81.389,14
Gastos com indenizações referentes a perda de vínculo entre agente público e Prefeitura, considerando ajustes propostos pelo MPC (evento 82)	-R\$ 69.533,99
Gastos com pessoal em 2017	R\$ 7.714.736,15
Receita Corrente Líquida de 2017	R\$ 14.436.293,65
Percentual de gastos com pessoal em 2017:	53,43%

Ademais, ainda que considerados no pleito do d. MPC em segunda manifestação, a elevação das despesas com pessoal atingiria 54,41% ao final do exercício; e, como visto, **a fiscalização certificou em laudo elaborado sobre as contas de 2018 (TC-4241.989.18-5), que houve recondução no 2º quadrimestre/18 a 53,33% - portanto, abaixo do limite fiscal.**



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



Desse modo, não obstante situar-se dentro do limite fiscal, cabem advertências à Origem para que proceda a regularização dos ajustes firmados com substituição de mão de obra, procedendo, inclusive, a incorporação de tais gastos junto ao quadro geral de despesas com pessoal.

Depois, também é preciso preservar que a Lei Fiscal estabelece uma série de restrições à condição do limite prudencial (>51,30%), notadamente na limitação da movimentação de pessoal e contratação de horas extras.

Nesse sentido, a Origem deverá observar a regularização dos apontamentos da fiscalização e atenção àqueles já corrigidos, sobretudo em relação a eventuais inconsistências no quadro, ocupação de cargo de chefia em setor inexistente, nomeação de servidores nos moldes da LOM, pagamento de horas extras, regularização das férias vencidas e definição de jornada de trabalho de determinadas atividades nos termos definidos pelas leis convergentes.

II – Passo ao exame dos resultados apurados pelos indicadores sociais e através da fiscalização operacional.

a) Não obstante a tradicional verificação do cumprimento de legalidade imposta aos órgãos jurisdicionados, esta E. Corte tem expandido a auditoria operacional, especialmente por meio da aferição de adequação ao IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, índice criado com a finalidade de demonstrar o alcance concreto dos atos da gestão no desenvolvimento da execução orçamentária e financeira.

Também nesse sentido as Fiscalizações Ordenadas – criadas para análise específica de pontos sensíveis da atividade administrativa.

Significa dizer que o exame das contas não se presta tão somente à aferição da realização de índices legais e constitucionais – limitados 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 confirma redução do nível de desempenho obtido em 2016 (B), demonstrando a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCESP.



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



Sendo assim, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no ***i-Educ (C+), Planej (C+), i-Amb (C), i-Cidade (C) e i-Gov TI (C)***, ou seja, 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 e adiante reproduzidas - são fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, ligadas à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

i-Planej

- O planejamento de políticas públicas é muito precário, pois não há levantamentos formalizados acerca das problemáticas, necessidades e deficiências encontradas no Município.

- A participação popular no planejamento das políticas públicas é pouco estimulada, uma vez que as datas e horários de realização das sessões de audiência não são divulgados no site (<http://paranapua.sp.gov.br/>). Ademais, as audiências são realizadas durante o horário comercial, o que obsta o comparecimento dos cidadãos que trabalham.

- A Prefeitura Municipal não conta com Ouvidoria.

- Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria, tampouco dispõem de dedicação exclusiva. Não há treinamento acerca do planejamento para os servidores dos demais setores, nem sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento.

- Inexistem levantamentos formais dos problemas e necessidades do Município antecedentes ao planejamento, bem como coleta de sugestões pela Internet antes da elaboração de cada peça orçamentária.

- Não há acompanhamento da execução do planejamento.

- A abertura de créditos adicionais em limite superior ao autorizado pela LOA (8%), corrobora a afirmação de falta de planejamento do Órgão.

i-Fiscal

- Algumas parcelas de acordos previdenciários firmados foram pagas com atrasos;

- Concernente à arrecadação do IPTU, o Município não adota a cobrança de alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel (artigo 156, parágrafo 1º, inciso I, da Constituição Federal);



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



- *Inexiste fiscalização automatizada que permita ao Órgão detectar eventuais ausências de emissão de notas fiscais pelos contribuintes, ou queda acentuada de suas operações, a fim de prevenir sonegação fiscal;*

i-Amb

- *A coleta seletiva de resíduos sólidos não é realizada pela Prefeitura e sim por catadores individuais. A Prefeitura Municipal cedeu o galpão e área de transbordo aos catadores.*

- *O Município não dispõe de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil.*

- *Não há treinamento para a adequada realização das podas das árvores.*

- *Inexistência de controle acerca de autuações realizadas por queimada urbana.*

- *Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento.*

i-Cidade

- *O Município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, desobedecendo ao artigo 3º-A, § 7º, da Lei Federal nº 12.340/2010.*

- *Não há capacitação dos agentes para as ações municipais de Defesa Civil (artigo 9º, da Lei Federal nº 12.608/2012).*

- *O Município não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) estruturada.*

- *O Município não está cadastrado no sistema da Defesa Civil Estadual (SIDECE).*

- *A única medida adotada pelo Município visando à segurança nas escolas é a disponibilização de guardas em período noturno. Não há instalação de câmeras de segurança;*

- *Ausência de coleta de dados estatísticos sobre acidentes de trânsito e elaboração de estudos sobre acidentes e suas causas.*

- *O Centro de Saúde não dispõe de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.*

i-GovTI

- *Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei Federal nº 10.520/2002.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Não há divulgação relativa aos editais dos processos licitatórios.
- Inexiste lei municipal que trata do acesso à informação.
- Não foram efetuadas medidas a fim de criar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (arquivo 64).

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.

Acrescento informações constantes no sítio do IBGE⁵ (2010), indicando que o Município possuía 88,5% de **esgotamento sanitário adequado**.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	88,5%
Posição no país – 5570 Municípios	522º
Posição no Estado – 645 Municípios	332º
Posição na microrregião - 23 Municípios	7º

Relembro, no entanto, que as informações trazidas pela fiscalização (IEGM) demonstram uma série de situações que precisam ser corrigidas/aperfeiçoadas no setor ambiental.

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito **urbanização de vias públicas** foi de apenas 5,7% (2010) - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	5,7%
Posição no país – 5570 Municípios	3347º
Posição no Estado – 645 Municípios	581º
Posição na microrregião - 23 Municípios	15º

Muito embora os dados do IBGE devam ser atualizados, penso que indicam, em certa medida, a necessidade de atenção e investimentos voltados à organização do território e ambiente.

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) Relembro que o Município atingiu formalmente as metas de investimento no ensino, através da aplicação de recursos à conta do Tesouro e do FUNDEB.

⁵ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/paranapua/panorama>



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



No entanto, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado como **“em fase de adequação”** – sendo atribuída nota **“C+”**.

O índice apresentado foi reduzido em relação aos períodos anteriores – 2015 (B) e 2016 (B).

Houve uma série de situações levantadas pela fiscalização, adiante transcritas, indicando a necessidade de reavaliação do planejamento estratégico e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade do ensino.

i-Educ

- Visita à Creche Escola “CEMEI São Judas Tadeu”:

- embora inaugurada em junho de 2016, foram observadas infiltrações comprometendo os eletrodomésticos e a parte elétrica, bem como problemas na parte hidráulica (entupimento de vaso sanitário, as paredes atrás do bebedouro foram arrebentadas devido a problemas de cano) e paredes descascadas.

- as salas do Pré-I possuem espaços muito reduzidos não comportando adequadamente a quantidade de crianças que as utilizam.

- tendo em vista encontrar-se dentro do prazo de garantia, a fiscalização propôs a adoção de procedimentos administrativos e/ou judiciais necessários no intuito de determinar, à empresa contratada, que reforme a estrutura do local, a fim de sanar os defeitos constatados.

- O Município não atingiu a meta prevista no Plano Nacional de Educação quanto à universalização do acesso à pré-escola;

- A quantidade de crianças matriculadas na Educação Infantil demanda a construção de mais salas de aula.

- Das 6 salas existentes na creche, 5 apresentavam superlotação. No Ensino Fundamental, de um total de 10 salas, 6 extrapolavam o limite de alunos estabelecido pelo Parecer nº 08/2010 do Conselho Nacional de Educação.

- Inexistência de cargo de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (ADI) no Quadro de Pessoal, prejudicando a assistência à faixa etária de 6 meses a 2 anos;

- Das salas da Pré-Escola, apenas uma vigorava em período integral, e todas as salas do Ensino Fundamental funcionavam somente meio período.

- A creche não dispõe de brinquedoteca e embora haja um total de 12 computadores em funcionamento na “EMEF Edison Rodrigues dos Santos Júnior”, os mesmos estão inutilizados em razão da ausência de instrutor de informática; também não há bibliotecas nas unidades,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



tampouco laboratório de ciências;

- Não existe um programa de inibição do absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);

- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação do corpo docente municipal da creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental;

- O Município possui mais de 10% do quadro de professores de creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental como temporários, em dissonância ao Parecer CNE nº 09/2009.

- Visita à “Casa da Merenda” (Cozinha Piloto):

- o espaço necessita de reformas;

- as portas e janelas não dispõem de proteção;

- o teto não tem forro;

- não há exaustores;

- o calor da cozinha é excessivo;

- as paredes não são azulejadas até o teto e faltam azulejos em algumas extensões;

- o piso não possui azulejo;

- a mesa de preparo não é de aço;

- não havia Licença da Vigilância Sanitária nem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros afixados;

- o freezer apresentava rachadura;

- as panelas são armazenadas em prateleiras sem portas e sem fundos;

- os sacos de arroz não são guardados em armários fechados;

- o prédio é inadequado para o fim a que se destina, possuindo até quintal de terra, sem calçamento;

- o tanque da área externa estava com vazamento;

- as melancias estavam armazenadas juntamente com rodos velhos e sujos;

- a refeição preparada no dia da visita não era a constante do cardápio (segundo certidão da nutricionista, a alteração foi ocasionada por problemas de distribuição dos fornecedores, devido à greve dos caminhoneiros);

- as caixas de tomates, que acabavam de ser entregues e recebidas continham vários itens amassados e moles;

- não obstante as irregularidades constatadas, os representantes do Conselho de Alimentação Escolar, em suas visitas, limitam-se a informar, tão somente, que o local necessita de reformas.

O registro existente sobre a taxa de escolarização alcançada para as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade, segundo informações disponibilizadas pelo IBGE (2010) – era de 98,4%.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	98,4%
No país (5570 Municípios)	1440º
No Estado (645 Municípios)	228º
Na microrregião (17 Municípios)	18º

Informações expostas no Portal do IBGE indicam o número de matrículas, contingente de professores e unidade de ensino.

Matrículas no fundamental (2018)	424
----------------------------------	-----



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Matrículas no ensino médio (2018)	113
Docentes no fundamental (2018)	26
Docentes no ensino médio (2018)	20
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	02
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	01

No entanto, com utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC⁶ (Relatório Linha de Base 2018 – INEP) à aferição da oferta de vagas nas escolas municipais, mais atualizada em relação aos registros do IBGE, observa-se que a oferta de vagas ficou abaixo da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação – PNE⁷.

	BRASIL	São Paulo	PARANAPUÃ
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% Situação atual – 32,2%
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% Situação atual – 95,1%

Maior destaque se prende à situação do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 32,2%.

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.

Ressalto 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;

(...)

§ 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.

⁶ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

⁷ 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



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

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

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

Exponho, ainda, as demais Metas do PNE de Responsabilidade do Município.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

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

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto à qualidade do ensino entregue, ainda com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE, no que se refere aos índices IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica demonstraram que o Município não havia alcançado as metas estabelecidas para as notas dos primeiros e últimos anos do ensino fundamental - descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	5,8	5,3
Posição no país – 5570 Municípios	2491	553
Posição no Estado – 645 Municípios	494	151
Posição na microrregião - 23 Municípios	22	15

Informações junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁸ (2017) indicam o histórico das notas obtidas; contudo, não houve divulgação geral dos índices referentes ao grupo de alunos dos últimos anos do fundamental.

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

Registro que a falta de divulgação do índice quanto ao segundo grupo prejudica a aferição do resultado das ações empreendidas pela Administração sobre o setor, revelando a necessidade de busca de outros parâmetros de avaliação.

Aqui faço lembrar que a ordem constitucional expressa forte vínculo de entrega dos serviços à população com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

No mesmo sentido aponta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 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;

⁸ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=160558>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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.

Além disso, devo destacar que os registros da Fundação SEADE (2010) indicavam taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais acima da média de sua Região Administrativa.

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010	10,82	5,95	4,33

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que no ano de 2017 houve redução dos valores investidos em educação por aluno, em comparação a 2014/2015/2016.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			10.255,86
2015	6,6	Não divulgado	11.320,22
2016			12.349,00
2017	5,8	5,3	10.206,42

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 “efetivo”.

Importante lembrar, em que pese o índice positivo alcançado, que o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Adiante transcrevo os apontamentos da fiscalização sobre o setor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Visita ao Centro de Saúde:

- As salas utilizadas pela Farmácia estavam muito abafadas, pois o ar condicionado não funcionava, as paredes apresentam infiltrações, a iluminação é inadequada, o espaço para armazenamento dos medicamentos é insuficiente, apresentando várias caixas fechadas em cima dos armários e diretamente no chão.

- Embora a Farmacêutica estivesse trabalhando sozinha (atendendo o público, entregando os remédios e fazendo os lançamentos no sistema informatizado de controle), não foram constatadas divergências no teste efetuado (por amostragem) de confronto entre a quantidade física e a disponibilizada pelo sistema;

- O prédio, de forma geral, necessita de reformas, pois possui várias áreas com infiltrações e fios expostos;

- Os banheiros não tinham sabonete nem papel toalha;

- Não há rampa na área que dá acesso à ESF (Estratégia de Saúde da Família);

- O almoxarifado com materiais de enfermagem é desorganizado e não dispõe sequer de controle manual;

- O prédio não dispõe de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

- Não foi implantada a Ouvidoria de Saúde do Município.

- Não obstante as ocorrências verificadas, as atas do Conselho Municipal de Saúde não apontaram irregularidades (arquivo 60);

- A Secretaria Municipal de Saúde não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais;

- Não existem ações conjuntas com outras secretarias municipais para prevenção e combate às drogas.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – Programa de Saúde e Família - PSF

Irregularidades constatadas na inspeção da Ordenada:

- A enfermeira encarregada pelo PSF não realiza horário de almoço em diversos dias no mês;

- Existem três Agentes Comunitários de Saúde que ingressaram no serviço público sem concurso;

- Existem três Agentes Comunitários de Saúde que não realizaram capacitação inicial;

- Não há escovário;

- Embora haja sala de nebulização, não há equipamentos necessários;

- Não há dedetização e desratização válida e a última foi realizada a mais de seis meses;

- A régua antropométrica infantil está deteriorada;

- Não há nebulizador para atendimento domiciliar;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- A instalação do almoxarifado encontra-se com infiltração e umidade;
- Não há controle informatizado no almoxarifado;
- A geladeira para armazenamento de medicamento é velha e não está em boas condições de uso.

Constatações in loco:

- Não há escovário;
- A sala de nebulização não possui equipamentos em quantidade suficiente (apenas um nebulizador com quatro saídas);
- A régua antropométrica ainda não foi trocada, embora esteja muito desgastada;
- O almoxarifado está instalado em local com infiltração e umidade;
- Não há nenhum tipo de controle, seja manual ou informatizado, dos itens de almoxarifado.

Avalio que também podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁹ situações em que os resultados obtidos pelo Município são inferiores àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	14,93	8,21	10,74
Taxa de mortalidade na infância	29,85	9,93	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	171,53	87,81	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.462,60	3.601,94	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	19,40	5,18	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	8,33	9,25	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	79,17	84,44	79,05

A seguir exponho os investimentos de saúde por habitante, na conformidade das informações contidas no Sistema AUDESP.

	Despesas em saúde por habitante
2014	926,00
2015	684,78
2016	750,88
2017	915,00

Os índices destacados evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento dos programas de atendimento à população, em que pesem a nota obtida junto ao IEGM e o volume de recursos investidos no setor.

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.

⁹ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Primeiro é preciso destacar a necessidade de acompanhamento e checagem dos registros, a fim de que guardem confiabilidade, expressando a real situação financeira e patrimonial da entidade.

Nesse sentido também deverá ser preservado o amplo domínio sobre os bens patrimoniais, por meio de conferências e levantamentos, preservando a sua utilização em favor do serviço público.

Na sequência, as informações transmitidas ao Sistema AUDESP deverão espelhar a conformidade dos registros, de modo a não prejudicar o exercício do sistema de controle externo, razão pela qual a Origem deve ser advertida a rever os registros em geral.

A fiscalização destacou a necessidade de ajustes no sítio eletrônico da Municipalidade, com o fito de permitir o acesso às informações fiscais e administrativas necessárias ao exercício do controle social e da participação popular na Administração.

Igualmente, diante dos apontamentos da fiscalização, avalio que há necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento do sistema de controle interno, exatamente porque é capaz de inibir a incidência das falhas destacadas, bem como, porque possui a atribuição constitucional de auxílio à Gestão e ao Controle Externo.

E, no mais, a Origem 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.

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

- Mantenha rígido controle de pagamento dos encargos sociais;
- Elimine saldo remanescente da dívida com precatórios;
- Proceda ao aperfeiçoamento dos planos orçamentários e de sua execução, cumprindo os vetores da LRF no tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas, eliminação da dívida constituída e perseguição das metas físicas e fiscais;



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



- Observe as restrições fiscais quanto à gestão de pessoal, bem como, corrija os apontamentos da fiscalização, sobretudo em relação à regularização da substituição de mão de obra e seu lançamento no quadro geral de despesas com pessoal;
- 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 dos serviços disponibilizados à população;
- Amplie a oferta de vagas nas escolas municipais;
- Avalie eventuais inconsistências nos registros e a sua conformidade em relação às informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Exerça o princípio da transparência fiscal;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP.

Determino à inspeção da E. Corte que se certifique da correção das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.

GCCCM/25