

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 05/11/2019

(GCDR-43)

71 TC-006759.989.16-3

Prefeitura Municipal: Caraguatatuba.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Pereira de Aguiar Júnior.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Marcia Paiva de Medeiros (OAB/SP nº 125.455), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061), Cristina Barbosa Rodrigues (OAB/SP nº 178.466), Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Graziela Nobrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva (OAB/SP nº 251.549), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Vinicius de Moraes Felix Dornelas (OAB/SP nº 331.641), Camila Aparecida de Padua Dias (OAB/SP nº 331.745), Rodrigo Sponteado Fazan (OAB/SP nº 342.542), Eduardo Dias de Vasconcelos (OAB/SP nº 357.955), Fernanda de Avila e Silva (OAB/SP nº 361.634), Maylise Rodrigues Santos (OAB/SP nº 380.089) e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CARAGUATATUBA. EXERCÍCIO 2017. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. INFLAÇÃO. CRÉDITOS ADICIONAIS. SUPERÁVIT FINANCEIRO. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS E UNIDADES DE SAÚDE. OBRAS. REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. PISO NACIONAL. DEMANDA REPRIMIDA DE CRIANÇAS EM CRECHES MUNICIPAIS. PROBLEMAS OPERACIONAIS NO ENSINO. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA E SAÚDE BUCAL. PLANO DE CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. DESPESAS COM ADIANTAMENTO. INCONSISTÊNCIA DE INFORMAÇÕES PRESTADAS AO SISTEMA AUDESP. FALHAS DE CONTABILIZAÇÃO E NO ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E

**EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL. REQUISIÇÕES DO
TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER FAVORÁVEL.
SEGUNDA CÂMARA.**

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR-07, que na conclusão de seu relatório (Evento 164.110), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

✓ Ausência de efetividade das atividades do Controle Interno, descumprindo as atribuições e determinações do art. 11 da Lei Municipal nº 2136/13, dos artigos 31, 70 e 74 da CF, dos artigos 39, parágrafo único, e 59 da LRF, do art. 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, dos artigos 49 a 51 das Instruções Consolidadas nº 02/2016 e dos itens 2 e 3 da NBC T 16.8;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

✓ O servidor responsável pela contabilidade do município é ocupante de cargo de provimento em comissão; falhas na elaboração das peças orçamentárias contrárias às metas 16.6, 16.7, 16.10 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e ao art. 5º da LRF;

✓ Previsão nas leis de orçamento de remanejamento, transposição e transferência por decreto e sem limite máximo, contrariando o art. 167, VI, da CF e o Comunicado SDG nº 13/17;

✓ Não foram realizadas audiências públicas para debater as metas fiscais, como rege o art. 9º, §4º, da LRF, não há divulgação das atas de audiências públicas na Internet, conforme recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11;

✓ Sistema informatizado não descentralizado;

✓ Taxa de investimento de apenas 8,61% em relação à receita arrecadada;

✓ Falhas na execução do orçamento da criança e do adolescente, em descumprimento ao art. 227 da CF e art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas 'b', 'c' e 'd' da Lei Federal nº 8.069/90;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ Falhas na classificação das alterações orçamentárias e abertura de créditos adicionais sem indicação de fonte de recurso suficiente, indicando falta de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema Audesp, infringência aos princípios da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4320/64), da transparência na gestão fiscal (art. 1º, §1º da LRF) e da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF), além do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Elevados saldos inscritos em restos a pagar não processados e manutenção de saldos de exercícios pretéritos;
- ✓ Cancelamento indevido de restos a pagar processados, contrariando a legislação contábil vigente e os princípios básicos da LRF;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Diferença encontrada entre o demonstrativo da dívida fundada do órgão e o registrado no Balanço Patrimonial, não elucidada pela origem, em descumprimento aos princípios da transparência na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, *caput*, da Lei nº 4320/64);

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

- ✓ Não encaminhamento de documentos requisitados pela fiscalização;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ O município não tem controle de suas dívidas com precatórios, já que não conhece, ao certo, qual o saldo em 31/12/17, prejudicando toda a contabilidade e as peças contábeis, posto que não apresentam informações fidedignas, havendo ocultação de passivo ao contrário do que dispõem os princípios da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4320/64) e da transparência na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da LRF);

B.1.8. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- ✓ Receitas obtidas por meio de empréstimos e financiamentos a curto prazo não informadas no Relatório de Gestão Fiscal e divergência no saldo com alienação de ativos, ferindo o princípio da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Gastos que deveriam ser computados na rubrica de “Outras Despesas de Pessoal”, por se tratarem de serviços sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal, distorcendo o limite do art. 20, III, b, da LRF;
- ✓ Cessão de servidores a outros órgãos da Administração Pública, evidenciando desvio de função, eventual defasagem nos cargos cujos servidores foram realocados, além de impedir o regular preenchimento dos cargos vagos na Prefeitura, ferindo os princípios da isonomia, impessoalidade e eficiência administrativa;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Nomeação de servidores para cargos em comissão, cujas atribuições, em sua grande maioria não possuem características de direção, chefia e assessoramento, em desacordo com o art. 37, V, da CF;
- ✓ Bem como os dispositivos legais de atribuição dos cargos não estipulam a escolaridade exigida por cada cargo, ao contrário do que orienta o Comunicado SDG nº 32/2015 desta Corte;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Acúmulo do cargo eletivo de Vice-Prefeito com o cargo em comissão de Secretário Municipal de Trânsito e Segurança, em afronta ao que dispõe o art. 38, II, da CF e entendimento do STF;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Ausência de regulação específica que estabeleça critérios para o início do trâmite da execução judicial da dívida ativa, em discordância com a Lei nº 6.830/80, art. 6º, § 3º e meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ A LOA ou código tributário municipal não preveem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV);
- ✓ Não há fiscalização automatizada periódica do ISS para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou apresentem queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS;
- ✓ Emissão de alertas pelo sistema AUDESP, mais de 17 balancetes rejeitados e entrega de 72 documentos fora do prazo, além de ausência de entregas, ferindo as Instruções 02/2016 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

B.3.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ Renúncia de receitas sem demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, do atendimento à LDO e da adoção de medidas compensatórias ou da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita na LOA, descumprindo o art. 14, I e II da LRF; remissão de débitos sem demonstração do cumprimento do art. 14, I e II da LRF;

B.3.2. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Prescrições, remissões, revisões e cancelamentos são da ordem de R\$ 19.211.610,19, em valores atualizados, o que representa 2,23% do estoque inicial;
- ✓ Falhas no cancelamento da dívida ativa, ao contrário do que preceituam os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e o art. 173, II, do Código Tributário Municipal;

B.3.3. MULTAS DE TRÂNSITO

- ✓ Cumprimento parcial das disposições do art. 320 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), visto que aferimos despesas com pessoal, não afeitas à Portaria nº 407/2011 do Denatran;
- ✓ Divergência no saldo em 31/12/17 entre os valores contabilizados e os constantes em conta bancária, em desobediência ao princípio da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

B.3.4. CIDE - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

- ✓ Receita não aplicada tal qual prescrevem os artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal nº 10.336/2001;
- ✓ Divergências entre os valores apresentados;

B.3.5. ROYALTIES

- ✓ Movimentação dos recursos em mais de duas contas bancárias, restando

parcialmente atendido o disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989;

- ✓ Divergência no saldo em 31/12 entre o informado junto ao sistema Audesp e os extratos bancários das contas bancárias, em desatendimento ao § 1º, art. 1º da LRF;

B.3.7. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Pagamento de despesas pelo regime de adiantamento sem previsão legal, contrárias ao interesse público e à Lei Municipal nº 1288/1984;
- ✓ Falta de padronização nas prestações de contas de suprimentos de fundos, descumprimento do prazo previsto no art. 5º da Lei Municipal nº 1.288/84 e concessão a servidores em alcance, em ofensa ao art. 69 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 2º, §2º, da lei municipal;
- ✓ Guias de restituição não comprovam o efetivo recolhimento dos recursos pendentes de uso na conta bancária da Prefeitura, o que impossibilita a confirmação de tais devoluções, desobedecendo ao art. 4º, alínea “c”, do mesmo diploma; falta de fiscalização por parte da Prefeitura, ao contrário do que prevê o art. 7º da Lei nº 1.288/84, o art. 69 da Lei nº 4.320/64 e o Comunicado SDG nº 19/10;
- ✓ Concessão de adiantamentos para pagamento de diárias, descumprindo a legislação municipal; ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, determinados pelos artigos 1º, §1º, da LRF e 83 da Lei nº 4.320/64; concessão de adiantamentos sem justificativas plausíveis e sem orçamento prévio para realização das despesas;

B.3.8. TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Diferenças entre a contabilidade e o saldo bancário provenientes de 2015, 2016 e de meses de 2017 anteriores ao balancete de dezembro, que já deveriam ter sido solucionadas pelo órgão, evidenciando o frágil controle de numerários pela Prefeitura, que não os registra adequadamente, em ofensa aos princípios da evidenciação contábil e da transparência na gestão fiscal (art. 83 da Lei nº 4.320/64 e art. 1º, §1º, da LRF); falhas no almoxarifado da Secretaria da Educação;
- ✓ Falhas indicadas nas fiscalizações ordenadas de almoxarifado e frota de veículos ainda não sanadas pela Prefeitura;
- ✓ Divergências entre os valores de bens móveis e imóveis no inventário da Prefeitura e os registrados pela Contabilidade e falhas no controle destes bens, em desrespeito aos princípios norteadores da eficiência, da transparência e da evidenciação contábil, erigidos no art. 37 da CF, no art. 1º, §1º, da LRF e no art. 83 da Lei nº 4.320/64;
- ✓ Ausência da Licença do Corpo de Bombeiros;

B.3.9. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista que a Prefeitura Municipal não atendeu às disposições do art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, dadas as quebras ocorridas no quadrimestre, desamparadas, inclusive, da necessária publicação;

B.3.10. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Classificação incorreta de despesas licitáveis, passíveis de dispensa ou

inexigibilidade, na modalidade “outros não aplicável”; realização de procedimento licitatório na modalidade Convite a despeito do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666/93; irregularidades nas licitações e contratos selecionados por esta Corte;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Falhas no controle dos recursos do FUNDEB;
- ✓ Ausência de pagamento de restos a pagar dos recursos do Tesouro em 31/01/18; despesas não elegíveis nos termos do art. 70 da LDB;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Divergências entre dados apresentados a esta Corte e ao Censo Escolar no que tange à quantidade de matrículas;
- ✓ Descumprimento da meta 6 do PNE, já que menos de 25% dos alunos de pré-escola e dos anos iniciais concluíram o ano letivo em período integral, e do art. 11, inciso V da LDB, pois houve despesas com ensino médio, superior ou profissional enquanto há crianças fora da creche;
- ✓ 71,04% das turmas dos anos iniciais possuem mais de 24 alunos, ao contrário do recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010;
- ✓ Descumprimento da meta 18 do PNE e da meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ Plano de cargos e salários em desconformidade com o art. 206 da CF, a Lei nº 9.394/96 e a lei nº 11.494/07;
- ✓ Ausência, no planejamento, no planejamento, de ações governamentais para enfrentamento ao *bullying*, conforme prevê a Lei nº 13.185/15;
- ✓ Entrega do material didático realizada após 15 dias do início das aulas e não houve entrega do Kit escolar, em desconformidade com o art. 208 da CF e a Lei nº 9.394/96, nem de uniforme;
- ✓ Ausência de programa específico para desenvolvimento das competências de leitura e escrita dos Alunos na rede municipal, o que dificulta o atingimento da Meta 5 do PNE;
- ✓ Descumprimento das recomendações do Conselho Nacional de Educação constantes no art. 4.3.3 do Parecer nº 08/2010;
- ✓ Nem todas as escolas possuem AVCB vigente no ano de 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011, a Lei nº 6.437/77 e a meta da ONU;
- ✓ Unidades escolares com necessidade de reparos; falhas nos equipamentos entregues nas unidades escolares, indicando a falta de planejamento e de estrutura física da Prefeitura, consoante visita *in loco*;
- ✓ Falhas em obras já recebidas pela Prefeitura e ausência de AVCB;
- ✓ Reajustes retroativos de contratos, ao contrário do que prevê o instituto da preclusão lógica e os princípios da legalidade, moralidade e eficiência;
- ✓ Falhas pontuadas nos pareceres do Conselho Municipal de Educação;
- ✓ Irregularidades nas licitações e contratos selecionados por esta Corte;

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar processados, devendo tais compromissos ser regularmente pagos como obrigações constituídas com terceiro;
- ✓ Não consta a aprovação das contas atinentes ao 2º quadrimestre do exercício em curso por parte do Conselho Municipal de Saúde (COMUS), fato que desatende ao art. 1º, §2º, da Lei nº 8.142/90;
- ✓ Aquisição de refeições por dispensa de licitação para o CAPS (Centro de Atenção Psicossocial), em razão da inércia da Administração na realização de licitação;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Ausência de controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;
- ✓ O número de equipes de “Saúde da Família” e da “Saúde Bucal” não cobre 100% da população do município;
- ✓ 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;
- ✓ No que concerne à “Saúde da Mulher”, proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%, sendo este o parâmetro do indicador 13 da Resolução CIT nº 08/2016;
- ✓ Nem todas as unidades básicas de saúde no município possuem condições técnicas para realização de tratamento supervisionado para os casos de tuberculose;
- ✓ Nenhuma das unidades de saúde possui AVCB, conforme Decreto nº 56.819/2011, tampouco alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária, ambos consoante a Lei nº 6.437/77;
- ✓ Existência de 10 unidades de saúde que necessitavam de reparos;
- ✓ Visita à UBS do bairro Tinga evidenciou problemas com o almoxarifado da unidade;
- ✓ Não foi implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- ✓ Diversas irregularidades apontadas pelo Conselho Municipal da Saúde, sem comprovação de que fora solucionada;
- ✓ A Prefeitura não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ✓ Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas;
- ✓ O município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Obesidade e/ou Asma;
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS;
- ✓ Irregularidades observadas nas fiscalizações ordenadas ainda não solucionadas pela Prefeitura; irregularidades nos ajustes selecionados por esta Corte;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ O Plano Municipal de Saneamento Básico não foi instituído;
- ✓ Nem toda a população do município é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada;
- ✓ Nem todos os servidores da Secretaria do Meio Ambiente da prefeitura participaram de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares;
- ✓ Nem todos os domicílios existentes no município foram atendidos pela coleta seletiva de resíduos sólidos;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Nem todos os agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, o município não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres e não há estudo de avaliação atualizado da segurança de todas as escolas e centros de saúde, ao contrário do que determina a Lei nº 12.608/12;
- ✓ Nem todas as vias públicas no município tem manutenção adequada, conforme prevê o “Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT”.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 168.1 – DOE de 08/06/2019), o responsável pela Prefeitura Municipal de Caraguatatuba apresentou justificativas (Eventos 189.1 a 189.57 e 194.1 a 194.23).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 210.1/210.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido à ausência de regulamentação do Controle Interno e de elaboração dos relatórios periódicos quanto às

atribuições; excessivo percentual de alterações orçamentárias; divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP; renúncia de receitas sem atendimento às condições estabelecidas no art. 14 da LRF; desvio de finalidade das receitas advindas da cobrança de multas de trânsito; e ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino.

Propôs, ainda, **recomendações** à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.2, B.1.5, B.1.9, B.2, B.3.2, B.3.7, B.3.8, B.3.9, B.3.10, C.2, D.2, E.1 e F.1 (Evento 220.1).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer favorável** (Evento 225.1).

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

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:



Porte
Médio

Região
Administrativa de
São José dos
Campos

Quantidade de
habitantes
de 2017
116786

Receita Total
de 2017
R\$ 673,983 MI

Despesa Total
de 2017
R\$ 595,360 MI

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2015	B+	B+	C	B+	B+	A	B+	B
2016	B	B+	C+	B+	B+	A	B+	B
2017	C+	B	B	B	B+	B+	B	B

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Apresentou ainda redução dos índices i-Educ, i-Saúde, i-Fiscal e i-Gov-TI.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a

efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

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

É o relatório.

2.VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit: 9,07%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,84%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	87,64%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,15%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	40,23%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício e pagou os requisitórios de baixa monta incidentes em 2017.

2.4. FINANÇAS

Os dados revelam equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. O superávit orçamentário de R\$ 57.540.279,52, correspondente a 9,07%, aumentou o resultado financeiro superavitário vindo do exercício anterior¹ para R\$ 108.217.920,68.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 10,22 para cada R\$ 1,00 de dívida.

A Dívida de Longo Prazo aumento de R\$ 5,940 milhões para R\$ 6,792 milhões, variação de 14,34%, contudo, o valor se mostra irrisório frente às disponibilidades financeiras.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, despesa de pessoal e antecipação de receitas orçamentárias.

Porém, o patamar de alterações orçamentárias acima do índice inflacionário², realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 39,54% da despesa inicial fixada, demonstra fragilidade do planejamento municipal.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

Além disso, o órgão de instrução verificou que o Executivo local realizou abertura de créditos suplementares com base em superávit financeiro do exercício anterior parcialmente inexistente.

Portanto, **determino** à Origem que a somente realize a abertura

¹ R\$ 42.459.521,47.

² inflação de 6,29% no período

de créditos adicionais por superávit financeiro caso efetivamente se concretize e nos moldes da Lei 4.320/64³.

A instrução demonstra ainda significativo estoque de créditos inscritos em Dívida Ativa no montante de R\$ 875,236 milhões, superior à arrecadação do município que atingiu R\$ 634,671 milhões. No mesmo sentido as falhas detectadas no setor de arrecadação municipal e nos procedimentos de renúncia de receita.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, além de tornar mais eficiente a estrutura organizacional da administração tributária.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal aplicou na educação básica o percentual de 27,84%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 87,64% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT., e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem reparo, principalmente no que se refere:

³ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

- O piso salarial mensal dos professores de pré-escola e dos anos iniciais do Ensino Fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional de R\$2.298,80;
- Não foi entregue o kit escolar e uniforme escolar em 2017;
- Falhas nas estruturas físicas dos prédios escolares;
- Falhas estruturais encontradas em unidades escolares recém-inauguradas;
- Despesas com ensino médio, superior ou profissional enquanto há crianças fora da creche;
- Falhas relacionadas a bens patrimoniais destinados às unidades escolares.

Primeiramente, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício atingiu o conceito “Em nível de adequação (C+)”, indicando a necessidade de maior empenho do gestor na área.

Sobre os problemas verificados na obra de construção de unidade EMEF do bairro Perequê (recém-inaugurada) e na infraestrutura de suas escolas, **determino** à Prefeitura Municipal de Caraguatatuba imediatas providências a fim de sanar as irregularidades na infraestrutura de suas obras e em suas unidades de ensino, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento aos alunos da rede pública local.

O órgão de instrução verificou que a remuneração do Magistério encontra-se abaixo do Piso Nacional (R\$ 2.298,80) para o exercício de 2017. A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, estabelece que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior.

Portanto, **determino** ao executivo local que fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício.

Também, a unidade de fiscalização constatou que foram realizadas despesas com ensino médio, superior ou profissional enquanto há

crianças fora da creche. Lembrando que a matéria está disciplinada no inciso IV, art. 208 da CF:

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

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

Na mesma linha, em 2014, foi aprovada a Lei Federal 13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches.

Assim, **determino** ao atual gestor do Município de Caraguatatuba que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

Diante das irregularidades acima, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município, principalmente às detectadas em relação ao número de alunos por sala de aula.

2.6. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 22,15% das receitas de impostos em saúde. Analisando a instrução, verificamos diversos problemas na administração operacional do setor.

Em relação às falhas detectadas no Programa Saúde da Família e nas equipes de Saúde Bucal, **determino** ao Executivo local a adequação da sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde Bucal, adequando-os à Lei Federal nº 11.350/06, tendo em vista tratar-se de trabalho contínuo, cujo objetivo é acompanhar diariamente os problemas de saúde da população local, tendo fundamental atuação na saúde preventiva.

A equipe técnica constatou que o Executivo não elaborou o plano de carreira para os servidores da Saúde.

O Plano de Carreira, Cargos e Salários pode ser definido como um instrumento de gestão de recursos humanos, que tem como finalidade valorizar o servidor e instaurar o processo de carreira no âmbito do SUS. Além disso, é um conjunto de normas que orienta e disciplina a trajetória do profissional de saúde em sua carreira, bem como a respectiva remuneração, promovendo oportunidades de qualificação profissional.

Diante disso, sem descuidar dos limites da de gastos com pessoal imposto pela LRF, **determino** a Origem que estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município.

Da mesma forma **determino** que os problemas constatados nas Unidades Básicas de Saúde, como janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica entre outros, sejam reparados.

A Unidade de Fiscalização constatou obra paralisada, identificada na Fiscalização Ordenada VI (Construção da UBS Porte III do Programa de requalificação de UBS – Contrato 162/2016 / Tomada de Preços 06/2016). A situação permaneceu inalterada em nova inspeção in loco realizada no fechamento das presentes contas. O Responsável, em sua manifestação, não conseguiu justificar os atrasos e a falta de medidas efetivas para sanar os problemas detectados.

Cabe destacar que este Tribunal de Contas divulgou estudo recente sobre a matéria, demonstrando que no Estado de São Paulo 1.677 obras encontram-se paralisadas ou atrasadas. O investimento inicial, somadas todas as contratações, alcançam a cifra de R\$ 49,6 bilhões⁴. Obras paralisadas consomem recursos e não geram benefícios à sociedade, demonstrando-se como grande entrave ao desenvolvimento social e econômico do país.

⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-desenvolve-mapa-virtual-obras-paralisadas-e-atrasadas-estado>

Portanto, **determino** à Origem imediatas providências a fim de sanar os atrasos e paralisações em suas obras, evitando com isso prejuízos ao erário e ao atendimento à população local.

2.7. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal⁵. Ainda, verificou-se cargos de provimento em comissão cuja qualificação mínima exigida é incompatível com a complexidade das tarefas desenvolvidas.

Lembro que os cargos de livre provimento devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos, funções de confiança e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas.

Em relação ao Vice-Prefeito acumular, em 2017, seu cargo eletivo com o cargo em comissão de Secretário Municipal de Trânsito e Segurança, a própria instrução informa que o interessado optou pelos vencimentos do cargo em comissão, não restando caracterizada a acumulação remunerada vedada pela CF. Ainda, o órgão instrutivo atestou a regularidade dos pagamentos efetuados.

2.8. DESPESAS COM ADIANTAMENTO

O órgão instrutivo, juntamente com a SDG, em análise das

⁵ destaque para os nomeados para "Diretor de Divisão" e "Chefe de Seção";

despesas realizadas sob o regime de adiantamento, constatou que as prestações de contas de viagem ao exterior - Londres (R\$ 3.946,42, empenhos 15.669 e 15.753), Buenos Aires, Cordoba, Lima e Bogotá (R\$ 10.578,42, empenhos 15.820, 10.720 e 15.070), no total de R\$ 18.228,44, incluindo idas às atrações turísticas e loja de vestuário ao argumento de divulgação do município para turismo, não atenderam ao interesse público.

Outras irregularidades também foram verificadas, tais como:

- Falta de formalização e padronização dos processos;
- Concessão de adiantamento a servidores em alcance;
- Utilização de numerário além do período legal estabelecido;
- Ausência das guias de restituição do saldo remanescente e falta de deliberação do Controle Interno;

Diante das falhas, cabe **determinar** ao executivo municipal que aprimore o controle dos seus dispêndios com adiantamentos, e dessa forma cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

Tendo em vistas a relevância das irregularidades, proponho a formação de **autos apartados**, para verificação minuciosa das despesas e dos responsáveis para eventual responsabilização e ressarcimento ao erário.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação à falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audeps, assinaladas nos itens B.1.1, B.1.4.1, B.1.8 e B.3.3, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

No mesmo sentido as falhas de contabilização verificadas nos itens precatórios, na dívida fundada, alienação de ativos e tesouraria. Assim, **determino** que a municipalidade corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Especificamente em relação aos parcelamentos de débitos previdenciários, verifico que a documentação referente aos acordos firmados no exercício, nos termos da Lei nº 13.485/2017 e/ou Portaria nº 333 de 2017, não foram encaminhadas pela Origem, mesmo após regular requisição por parte da equipe técnica.

A irregularidade configura limitação à atividade de controle externo exercido por esta Instituição, em claro desatendimento ao artigo 25 da Lei Complementar 709/93:

“Artigo 25 - No exercício das funções de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes Públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas, através de inspeções e verificações, acompanhará a execução orçamentária e patrimonial dos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas direta ou indiretamente pelos Poderes supracitados, inclusive a aplicação de subvenções e renúncia de receitas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, devendo:

- I** - examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;
- II** - acompanhar as fases da despesa, inclusive verificando a regularidade do empenho, licitação e contrato quando necessário;
- III** - acompanhar a arrecadação da receita, bem como as operações de crédito, a emissão de títulos, além de verificar os depósitos em caução, fiança, ou dos bens dados em garantia;
- IV** - verificar a regularidade da execução da programação financeira;
- V** - examinar os créditos adicionais, **as despesas de exercícios encerrados e os "Restos a Pagar"**.

§ 1º - Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído as inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.”

Diante dos fatos **alerto** o Executivo de Caraguatatuba para que atenda plenamente às requisições deste Tribunal, lembrando que as autoridades ou servidores públicos são obrigados, sob as penas da lei, a atender no prazo que for fixado, às requisições, bem como permitir ou facilitar as inspeções, conforme disposto no parágrafo § 1º do artigo 25 supracitado.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.10. CONCLUSÃO

VOTO pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2017**, da **Prefeitura Municipal de Caraguatatuba**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Limite as alterações das peças de planejamento, por intermédio de créditos adicionais, ao índice inflacionário (*recomendação*);
- Realize a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro caso efetivamente se concretize (*determinação*);
- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, além de tornar mais eficiente a estrutura organizacional da administração tributária (*recomendação*);
- Regularize os problemas de suas obras municipais e na infraestrutura de suas escolas (*determinação*);
- Fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício (*determinação*);
- Tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda

- reprimida de crianças em suas creches municipais *(determinação)*;
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município *(determinação)*;
 - Adeque sua legislação e as estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde bucal *(determinação)*;
 - Estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município *(determinação)*;
 - Providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam as UBS do Município *(determinação)*;
 - Regule as atribuições dos cargos comissionados, nos termos disciplinado pela Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas *(determinação)*;
 - Aprimore o controle dos seus dispêndios com adiantamentos, e dessa forma cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos *(determinação)*;
 - Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão de dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas - Audesp *(determinação)*;
 - Corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência e da evidência contábil *(determinação)*;
 - As autoridades e/ou servidores públicos são obrigados, sob as penas da lei, a atender no prazo que for fixado pelo Tribunal, às requisições, bem como permitir ou facilitar as inspeções da Fiscalização *(alerta)*;
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas *(determinação)*; e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização *(recomendação)*.

Proponho a formação de **autos apartados** para verificação minuciosa das despesas realizadas sob o regime de adiantamento para eventual responsabilização e ressarcimento ao erário (item 2.8).

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

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO