

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 05/11/2019

(GCDD-43)

76 TC-006870.989.16-7

Prefeitura Municipal: Itanhaém.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Marco Aurélio Gomes dos Santos.

Período(s): (01-01-17 a 20-02-17), (09-03-17 a 15-11-17) e (30-11-17 a 31-12-17).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – Tiago Rodrigues Cervantes.

Período(s): (21-02-17 a 08-03-17) e (16-11-17 a 29-11-17).

Advogado(s): Camila Cristina Murta (OAB/SP nº 217.943).

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

Fiscalizada por: UR-20 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ITANHAÉM. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. ILIQUIDEZ FINANCEIRA. DESIQUILÍBRIO NA GESTÃO FISCAL. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS SEM AMORTIZAÇÃO. ENCARGOS SOCIAIS NÃO RECOLHIDOS. REINCIDÊNCIA NAS FALHAS. PAGAMENTO INSUFICIENTE DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS. GESTÃO DE PESSOAS. ATRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES COMISSIONADOS. ESCOLARIDADE DOS CARGOS EM COMISSÃO. ELEVAÇÃO NO NÚMERO DE CARGOS COMISSIONADOS PROVIDOS. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PROFISSIONAIS. CONTABILIZAR DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE FIM NOS CÁLCULOS DAS DESPESAS COM PESSOAL. GRATIFICAÇÃO CONCEDIDA AOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE SEM ISONOMIA E COM CRITÉRIOS GENÉRICOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PERCEBIDOS PELOS PROCURADORES MUNICIPAIS FORA DA FOLHA DE PAGAMENTOS. GASTOS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. RECONDUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL DENTRO DO PRAZO ESTIPULADO PELA LEI FISCAL. DEMANDA DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS E

UNIDADES DE SAÚDE. FALHAS OPERACIONAIS ALMOXARIFADO. IDEB. PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA E SAÚDE BUCAL. PROBLEMAS DE CONTROLE DE PONTO ASSOCIADOS À NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DA JORNADA DE TRABALHO POR SERVIDORES DA SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE MÉDICOS SEM A DEVIDA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. UM TERÇO DE FÉRIAS CONCEDIDO A AGENTES POLÍTICOS. TESOURARIA. GESTÃO AMBIENTAL. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio financeiro.
- 2) O Executivo local deve recolher seus encargos sociais tempestivamente e em sua totalidade, evitando com isso juros e multas incidentes sobre os valores não quitados.
- 3) O Executivo local deve quitar seus precatórios judiciais exigíveis dentro do exercício em que são devidos, visando dar pleno atendimento ao artigo 100 da Constituição Federal.
- 4) As atribuições dos cargos comissionados devem se compatibilizar com as funções de direção, chefia ou assessoramento;
- 5) Ao prover seus cargos em comissão a Municipalidade deve atender aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
- 6) Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha admitido a possibilidade de terceirização de atividades fim¹, a Prefeitura não pode efetuar contratações diretas sem observar a legislação infraconstitucional que rege a matéria, devendo utilizar processos seletivos, caso configurada a hipótese legal, ou a contratação por meio de procedimento licitatório;
- 7) Honorários de sucumbência pagos aos procuradores municipais possuem natureza salarial. Seu pagamento deve observar o teto constitucional e possuir base legal própria do ente, sobre ele incidindo imposto de renda.

¹ Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, com repercussão geral reconhecida.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Santos – UR-20, que na conclusão de seu relatório (Evento 77.180), apontou as seguintes ocorrências:

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

- ✓ O índice geral do Município caiu de B+ em 2016 para a C+ em 2017;

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- ✓ Necessidade de aprimoramento em vários setores, visando o cumprimento das metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas por intermédio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Existe o cargo efetivo de “Controlador Geral do Município” no quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Itanhaém, porém, estava vago em 31/12/2017;
- ✓ Publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal sem as assinaturas do responsável pelo controle interno, em detrimento do disposto no inciso I e no parágrafo único, do artigo 54, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Apesar de reiterados apontamentos relativos à matéria, o Controle Interno não acompanha a regularidade do recolhimento dos encargos sociais ao RPSS;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Falhas relativas ao planejamento, impactando na efetividade da Gestão Municipal;

A.2.1. OUVIDORIA

- ✓ Ouvidoria em processo de regulamentação (Projeto de Lei encaminhado ao Legislativo);

A.2.2. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ Grande parcela das ações de governo não contemplam indicadores e metas físicas que permitam aferir e acompanhar o cumprimento dos programas de governo;
- ✓ O site da Prefeitura Municipal de Itanhaém divulga em sua página oficial programas de governo não elencados expressamente nas peças de planejamento;
- ✓ A Lei Orçamentária Anual contém dispositivos dão margem à abertura de créditos adicionais acima do considerado adequado por esta Corte de Contas, denotando inobservância ao previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ O Resultado Primário Previsto na LOA atualizada é inferior ao consignado no Anexo de Metas da LDO;

A.2.3. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

- ✓ O prédio no qual o Paço Municipal está instalado não apresenta estrutura que atenda o previsto no artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 13.146/2015;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit orçamentário de R\$ 6.850.513,10 (equivalente a 1,97%);
- ✓ Déficit da execução orçamentária provém da superestimativa de receita, visto que a previsão superou, em 12,01%, a efetiva arrecadação;
- ✓ Necessidade de ajustes em razão do descumprimento do Princípio Contábil da Competência;
- ✓ A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 81.503.827,79, o que corresponde a 21,41% da Despesa Fixada (inicial);

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Desrespeito ao Princípio Contábil da Competência (NBC TSP Estrutura Conceitual), bem como aos da Transparência (artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Aumento da Dívida de Longo Prazo em 26,17%;
- ✓ Parcelamentos previdenciários não registrados contabilmente (Cadprev nº 00883/2017, Cadprev nº 0884/2017, Cadprev nº 01209/2017, Cadprev nº 01210/2017), em desatendimento ao Princípio da Evidenciação Contábil;

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

- ✓ Não pagamento de nenhuma das parcelas devidas no exercício (Cadprev nº 00883/2017, Cadprev nº 0884/2017, Cadprev nº 01209/2017, Cadprev nº 01210/2017);
- ✓ Pagamento de parte das parcelas devidas no exercício (Lei Municipal nº 3.700/2011; Lei Municipal nº 3.793/2012; Lei Municipal nº 3.974/2014; Lei Municipal nº 4.141/2017);

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Sequestro de conta bancária da Prefeitura Municipal de Itanhaém no valor de R\$ 1.511.809,23, em razão de depósitos insuficientes nos meses de janeiro a junho de 2017;
- ✓ A Prefeitura Municipal de Itanhaém não comprovou o cumprimento do “Plano de Amortização Anual de Precatórios”;
- ✓ O Balanço Patrimonial não evidencia corretamente o valor das dívidas de precatórios;

✓ Considerando o valor dos depósitos até o exercício de 2017, as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme Emenda Constitucional nº 99/2017;

B.1.6. ENCARGOS

✓ A forma de arquivamento da documentação não permite verificar prontamente os pagamentos dos encargos, uma vez que a documentação não é separada por tipo de recolhimento e mês de competência, o que dificultou e causou prejuízos aos trabalhos da fiscalização;

✓ Os históricos registrados nas notas de empenho são pouco esclarecedores, em detrimento do Princípio da Transparência, bem como o empenhamento das despesas com encargos sociais geralmente ocorre nos meses de pagamento e não nos de competência, desobedecendo ao Princípio Contábil da Competência, distorcendo os valores evidenciados nos demonstrativos contábeis e nos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;

✓ INSS: Apresentadas as guias de recolhimento do exercício de 2017. Pagamento de multa e juros de mora no valor total de R\$ 138.941,59 em 31/01/2017, em razão do atraso no recolhimento das parcelas referentes aos meses de novembro e dezembro de 2016 e 13º salário de 2016;

✓ PASEP: Apresentadas as guias de recolhimento. Pagamento de multas e juros no valor de R\$ 1.543,51 na parcela referente ao mês de novembro de 2017;

✓ Previdência Própria do Município: Não foram recolhidas as parcelas patronais e as descontadas dos servidores referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2017. O montante referente a esses meses (R\$ 3.849.048,98 patronal e R\$ 2.681.441,85 descontados dos servidores) foi objeto de parcelamento por meio dos acordos Cadprev nº 01210/2017, Cadprev nº 01209/2017);

✓ Pagamentos de encargos de forma fracionada e, muitas vezes, em atraso. Não houve pagamento de multas e juros de mora sobre as diversas parcelas recolhidas em atraso;

✓ Em 13/04/2018, restava a pagar um saldo de R\$ 3.104.415,93, referente ao mês de dezembro de 2017 (R\$ 1.680.565,29; R\$ 1.360.128,89 patronal e R\$ 320.436,40 descontado do servidor) e ao 13º Salário de 2017 (R\$ 1.423.850,64; R\$ 1.342.809,56 patronal e R\$ 81.041,08 descontado do servidor);

✓ A Prefeitura Municipal não repassou os aportes financeiros devidos para o pagamento de benefícios de servidores aposentados antes da criação do RPPS, e de responsabilidade do Município. O total devido e não pago em 2017 é de R\$ 3.129.688,26. Até 13/04/2018 não havia parcelamento desse débito;

✓ Precariedade do controle e da organização dos valores devidos ao RPPS e a falta de integração entre os diversos setores da Prefeitura Municipal de Itanhaém e a Contabilidade, refletindo inclusive na qualidade das demonstrações contábeis, uma vez que 4 (quatro) acordos de parcelamento não foram registrados contabilmente;

✓ No exercício de 2017, 88 (oitenta e oito) servidores e a Prefeitura Municipal de Itanhaém recolheram as contribuições previdenciárias (parte do servidor e parcela patronal) sobre o salário do cargo de origem, não considerando na base de cálculo os valores recebidos pela ocupação de cargo ou função de confiança, parcelas essas

incorporáveis ao longo do tempo;

✓ Atualmente o Município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária (consulta realizada no dia 14/05/2018, às 14h07min);

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

✓ Após ajustes da Fiscalização, despesa com pessoal representou **58%** da Receita Corrente Líquida;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

✓ Existência de cargos em comissão cujas atribuições **não** possuem características de direção, chefia e assessoramento, conforme estabelecido no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;

B.1.10. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS DOS PROCURADORES MUNICIPAIS – TETO CONSTITUCIONAL E COMPENSAÇÃO DE IMPOSTOS

✓ Honorários sucumbenciais não transitam em folha de pagamento;

✓ Compensações de créditos de honorários advocatícios fixados judicialmente, pagos por terceiros e não repassados pelo Município, com tributos devidos pelos procuradores e por terceiros;

✓ Valores compensados não são considerados para limitação dos vencimentos ao teto remuneratório constitucional;

✓ Não foi comprovado o recolhimento de imposto de renda sobre as compensações de créditos de honorários advocatícios;

✓ Não foi observado o teto remuneratório constitucional;

B.1.11. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

✓ A revisão remuneratória não se compatibiliza com a inflação dos 12 meses anteriores;

✓ Pagamentos excessivos a agentes políticos;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

✓ Falhas relativas ao aspecto fiscal, impactando na efetividade da Gestão Municipal;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

✓ O saldo da Dívida Ativa calculado pelo Sistema Audesp (R\$ 502.537.781,82) diverge do apresentado pela Origem (R\$ 1.171.543.435,76), sendo necessário ajuste no valor de R\$ 582.980.027,23 no saldo inicial de 2017 e de R\$ 86.025.626,71 referente a multas e juros de mora incidentes no exercício em análise, o que denota desatendimento ao Princípio da Evidenciação Contábil;

✓ Considerando os ajustes realizados pela Fiscalização, houve aumento de 13,18% no saldo final da dívida ativa de 2017 se comparado ao do exercício anterior. Desconsiderando os ajustes, o aumento foi na ordem de 11,14%;

✓ Não foi constituída provisão para perdas da Dívida Ativa, em detrimento dos princípios da Prudência e da Evidenciação Contábil;

B.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO

✓ Não recolhimento ao FUNSET, correspondente a 5% das multas arrecadadas (artigo 320, § 1º, do sobredito Código);

✓ Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Itanhaém, não visualizamos a publicação anual dos dados sobre a receita arrecadada com multas de trânsito e sua destinação, em detrimento do disposto no artigo 320, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro;

B.3.3. CIDE - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

✓ Não é possível afirmar que essa receita foi aplicada tal qual prescrevem os artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal nº 10.336, de 2001, uma vez que os pagamentos não ocorrem por meio da conta bancária vinculada;

✓ Os gastos informados pela Origem não foram registrados com o Código de Aplicação correto (130 - CIDE-CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO);

B.3.4. ROYALTIES

✓ Análise prejudicada. Mesmo requisitada reiteradamente, não foi apresentada documentação referente às despesas com recursos de Royalties (observação: quando da instrução do processo que trata das contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Itanhaém – TC-4392.989.16-6 – também não foram informados os gastos com recursos de Royalties);

B.3.5. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

✓ A documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Itanhaém não comprova que os ativos foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação;

B.3.6.1. DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO

✓ Falha em despesa sobre o regime de adiantamento - Processo: 1283/1/2016;

B.3.6.2. DESPESAS IMPRÓPRIAS

✓ A Prefeitura Municipal de Itanhaém arcou com pagamento de multas e juros em razão de atraso no recolhimento do INSS (R\$ 138.941,59) e do Pasep (R\$ 1.543,51);

B.3.6.3. GASTOS COM INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTES A SERVIDORES

✓ Precária descrição do objetivo dos trabalhos e dos trajetos realizados, além da expressiva quilometragem percorrida;

✓ As notas de empenho referentes às restituições são emitidas após a “prestação de contas” apresentadas pelos servidores, em desatendimento ao artigo 60, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64;

B.3.6.4.1. TESOURARIA

✓ Presença de pendências antigas nas conciliações bancárias de 31/12/2017, datadas desde o ano de 2014;

✓ Os históricos registrados nas conciliações bancárias não evidenciam de forma clara a origem das pendências;

✓ Registros contábeis não estão atualizados, haja vista a existência de diversas

pendências antigas decorrentes da ausência de contabilização;

- ✓ As disponibilidades de caixa não são depositadas exclusivamente em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura Municipal de Itanhaém ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;
- ✓ A Fiscalização encontrou enormes dificuldades em averiguar os recolhimentos dos encargos sociais devidos ao RPPS em virtude da forma de arquivamento da documentação pela Tesouraria;
- ✓ As transferências recebidas a título de Contribuição por intervenção no Domínio Econômico em 11 e 16/10/2017 foram registradas pela Tesouraria somente em 30/11/2017, denotando intempestividade da contabilização da receita, em inobservância aos princípios contábeis da Competência e Evidenciação Contábil;
- ✓ Pendências nos valores de R\$ 5.000.000,00, R\$ 1.700.000,00 e R\$ 872.200,00 decorrentes do lançamento por estimativa de receitas orçamentárias diversas, em razão de problemas de comunicação entre as agências arrecadoras e a Prefeitura Municipal de Itanhaém (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre);
- ✓ Pendência no valor de R\$ 833.561,11, referente à devolução de recursos de convênios, não contabilizado (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre);
- ✓ As apólices de seguro apresentadas quando da realização de licitações ou de assinatura de contratos são registradas contabilmente. Contudo, na data da fiscalização havia apólices vencidas no mês de julho de 2017 pendentes de baixa (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre).

B.3.6.4.2. ALMOXARIFADO DE COMBUSTÍVEIS

- ✓ Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis, nos termos do Decreto Estadual nº 46.076/2001;
- ✓ Não há licenciamento do órgão ambiental competente para armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis, nos termos da Resolução Conama nº 273/2000;

B.3.6.4.3. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Houve apenas levantamento físico dos bens móveis. Não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, conforme disposição contida no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64;
- ✓ Nem todos os imóveis de propriedade da municipalidade contam com escritura pública;
- ✓ Da mesma forma, nem todos os imóveis da municipalidade possuem o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, contrariando o Decreto Estadual nº 56.819/11;

B.3.6.5. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ A Prefeitura Municipal de Itanhaém não publicou as justificativas nos casos de quebra de ordem cronológica de pagamentos, desatendendo ao previsto no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ A Fiscalização identificou valores despendidos com inativos do magistério

incluídos no FUNDEB;

- ✓ Considerando as glosas da Fiscalização, no exercício em exame foi aplicado 84,76% do FUNDEB recebido, não observando o percentual mínimo de 95%;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Falhas relativas à gestão dos serviços municipais, impactando na efetividade das políticas públicas;

C.3. ALMOXARIFADO DO ENSINO

- ✓ O imóvel não conta com o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- ✓ Espaço pequeno, insuficiente para o armazenamento de todos os itens, principalmente no início do ano, com a estocagem dos uniformes escolares;
- ✓ Quantidade insuficiente de prateleiras;
- ✓ Sinais de infiltração nas paredes, além da necessidade de renovação da pintura;
- ✓ Necessidade de troca da calha, em que se verifica crescimento de planta dentro do recinto;
- ✓ Apenas 01 (um) veículo disponível para entrega dos itens a todas as unidades de ensino, às vezes sendo necessárias várias viagens ao mesmo local, dada sua capacidade de armazenamento limitada;
- ✓ Nos testes de verificação física, itens da amostragem apresentaram diferenças;
- ✓ Vários itens, depois de efetuada a baixa no sistema, ainda aguardavam por mais de 01 (um) mês no almoxarifado até a entrega, tempo no qual há discrepância entre os dados do sistema e a quantidade real;
- ✓ Kits de material escolar adquiridos por meio do Pregão Presencial nº 04/2015 não foram lançados no sistema em razão da entrega ter ocorrido sem que os produtos estivesse acompanhados das respectivas notas fiscais (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre);
- ✓ Os kits de material escolar, adquiridos por meio do Pregão Presencial nº 04/2015, Processo nº 767/1/2015, foram todos recebidos sem que estivessem acompanhados das respectivas notas fiscais (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre);
- ✓ Não são disponibilizadas amostras ao almoxarifado para verificação da adequação dos produtos ao contratado (apontamento constante no relatório do 1º Quadrimestre);

C.5.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO - ENSINO

- ✓ Falhas relativas ao Pregão Presencial nº 24/2017;

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ A conta bancária que movimenta os recursos da saúde não foi cadastrada corretamente no Sistema Audesp, o que prejudicou a emissão do relatório da “Movimentação Financeira da Saúde”;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Falhas relativas à gestão dos serviços municipais, impactando na efetividade das políticas públicas;

D.3. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- ✓ Fiscalização Ordenada nº 3, de 30 de maio de 2017 - Programa de Saúde da Família: remanescem falhas apontadas quando da fiscalização ordenada;
- ✓ Fiscalização Ordenada nº 4, de 29 de junho de 2017 - Almoxarifado da Saúde: remanescem falhas apontadas quando da fiscalização ordenada;
- ✓ Fiscalização Ordenada nº 6, de 28 de setembro de 2017 - Obras – Construção da Unidade De Saúde da Família do Jardim Grandesp - Programa Requalificação De UBS: remanescem falhas apontadas quando da fiscalização ordenada;

D.4. PAGAMENTO IRREGULAR DE GRATIFICAÇÃO - PRÊMIO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL

- ✓ Pagamentos irregulares de Prêmio de Desempenho Profissional realizados no exercício de 2017, pois todos ocorreram sem o amparo dos processos de avaliação trimestral de desempenho que deveriam ter sido iniciados em dezembro de 2014;

D.5. CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS MÉDICOS – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS DE ITANHAÉM

- ✓ Falhas relativas ao controle de frequência de médicos (1º e 2º quadrimestres de 2017);

D.6. INCOMPATIBILIDADE DE CARGA HORÁRIA – MÉDICOS CEMI

- ✓ Médicos com cargas horárias incompatíveis;

D.7. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL AUTÔNOMO

- ✓ Contratação dos profissionais autônomos, em desacordo com os incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal;

D.8. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO DE MÉDICO PRESTADOR DE SERVIÇOS

- ✓ Médico prestador de serviços com carga horária incompatível;

D.9. FALTA DE MEDICAMENTOS

- ✓ Medicamentos em falta na Rede Municipal de Saúde;

D.10. ALMOXARIFADO DE MEDICAMENTOS

- ✓ Instalações inadequadas: a) não conta com AVCB, contrariando o Decreto Estadual nº 56.819/11; b) sinais de bolor nas paredes; c) fiação exposta; d) problemas no forro;
- ✓ Empilhamento de materiais acima do recomendado na embalagem;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Falhas relativas à gestão dos serviços municipais, impactando na efetividade das políticas públicas;

E.2.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO – MEIO AMBIENTE

- ✓ Falhas relativas à Tomada de Preços nº 03/2017;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Falhas relativas à gestão dos serviços municipais, impactando na efetividade das políticas públicas;

F.2. TRANSPORTE COLETIVO URBANO

- ✓ Diversas críticas em relação à qualidade de transporte público no Município, como por exemplo: a) lotação excessiva dos ônibus, principalmente nos horários de pico; b) falta de pontualidade dos ônibus; c) pouca quantidade de ônibus; d) elevado tempo de espera para embarque; e) comunicação entre Concessionária e usuários é precária; f) sistema de transporte não é integrado, apesar de expirado o prazo previsto no Plano Municipal de Mobilidade Urbana; g) necessidade de instalação de abrigos; h) existência de sistema de transporte alternativo no Município, desprovido da devida fiscalização da Prefeitura Municipal de Itanhaém; i) ingresso de idosos pelas portas dos fundos dos veículos, sem o devido controle de gratuidade e colocando em risco a integridade física desses usuários; j) a Prefeitura Municipal de Itanhaém não encaminhou documentação que comprove a divulgação, de forma sistemática e periódica, dos impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo, conforme determinado pelo § 2º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.587/2012;

F.3.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO – PROTEÇÃO À CIDADE

- ✓ Falhas relativas à Concorrência Pública nº 05/2017;
- ✓ Falhas relativas ao Pregão Presencial nº 35/2016;

F.4. CONTRATOS DE CONCESSÃO / PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS / PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

- ✓ O Poder Concedente não tem observado o cumprimento das disposições regulamentares do serviço e as cláusulas pactuadas (Contrato nº 37/2017);

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

- ✓ Não foram divulgadas informações como remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido e Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis (NBC T 16.6, itens 39 a 41), por exemplo, evidenciando a necessidade de aprimorar os mecanismos de transparência;
- ✓ Não foram publicados nem divulgados no site da Prefeitura Municipal de Itanhaém o Anexo 5 (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar) e o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, referentes ao 3º Quadrimestre de 2017, previstos na 7ª Edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais, em desatendimento ao artigo 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º Quadrimestre de 2017 foram publicados em 31/01/2018, fora do prazo estipulado pelo artigo 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, portanto, 30/01/2018);
- ✓ Todos os Relatórios de Gestão Fiscal foram publicados e divulgados sem as assinaturas do Chefe do Poder Executivo, do responsável pela administração financeira e do responsável pelo controle interno, em detrimento do disposto no inciso I e no parágrafo único, do artigo 54, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- ✓ Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária referentes ao 6º Bimestre de 2017 foram publicados em 31/01/2018, fora do prazo estipulado pelo artigo 52, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, portanto, 30/01/2018);

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Falta de fidedignidade de informações encaminhadas ao Sistema Audeps;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Falhas relativas à gestão dos serviços municipais, impactando na efetividade das políticas públicas;

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ TC-7564.989.17-6: Parcialmente procedente;
- ✓ TC-8156.989.18-8: Parcialmente procedente;

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

- ✓ Desatendimento à Lei Orgânica, Instruções e diversas recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 82.1 – DOE de 14/07/2018), o responsável pela Prefeitura Municipal de Itanhaém apresentou justificativas (Eventos 99 e 103).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O **setor de cálculo da ATJ** ratificou os cálculos da Fiscalização referentes à despesa com pessoal (Evento 133.1), registrando assim o percentual ao final do exercício de 58,00%.

Ainda, de acordo com seus cálculos, registrou que a Municipalidade aplicou 99,99% do Fundeb recebido no exercício.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 119.2/119.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas - MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido aos índices financeiros e orçamentários; parcelamentos previdenciários sem amortização; recolhimento parcial de encargos sociais; superação do limite legal com gastos de pessoal; gestão de recursos humanos; aplicação parcial dos recursos do FUNDEB; e problemas na gestão operacional do ensino.

Indicou, ainda, recomendações à Origem a respeito dos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2.3, B.1.5, B.3.2, B.3.6.1, B.3.6.4.1, B.3.6.4.2, B.3.6.4.3, B.3.6.4.3, B.3.6.5, C.1, E.1, F.1, G.1.1 e G.3 (Evento 129.1).

Propôs, finalmente, que seja dada ciência dos fatos apurados no item D.6. INCOMPATIBILIDADE DE CARGA HORÁRIA – MÉDICOS CEMI ao Ministério Público Estadual bem como aos Conselhos Estadual e Federal de Medicina.

1.6. 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:

 Itanhaém	Porte Médio	Região Administrativa de Santos	Quantidade de habitantes de 2017 98629	Receita Total de 2017 R\$ 384,044 MI	Despesa Total de 2017 R\$ 378,386 MI
---	----------------	---------------------------------------	---	--	--

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

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B+ para C+, em decorrência da redução dos índices i-Educ, i – Saúde, i-Planejamento e i-Fiscal.

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 ITANHAÉM**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit – 1,97%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	31,20%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	78,15%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99% ¹	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	29,25%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	58,00%	Máximo: 54%

1 – De acordo com os cálculos da Assessoria especializada;

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 parcial de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício ² , bem como os requisitórios de baixa monta.

2 – Após bloqueio judicial no valor de R\$ 1.511.809,23 do Fundo de Participação solicitado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Itanhaém cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, as falhas evidenciadas no setor de finanças, associadas aos recolhimentos dos encargos sociais, precatórios e gestão de pessoas não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

No mesmo sentido, a redução nos principais índices do IEGM, demonstra os problemas operacionais da gestão municipal.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS E ENCARGOS SOCIAIS

A gestão orçamentária e financeira é o primeiro aspectos que prejudica a análise das contas anuais em exame.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o Executivo de Itanhaém registrou déficit na execução orçamentária corresponde a R\$ 6.850.513,10, ou, 1,97% da receita efetivamente arrecadada. O resultado financeiro também foi deficitário em R\$ 2.584.764,57.

Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,40 para pagamento desses passivos. A dívida de longo prazo também registrou aumento de 26,17%.

Referidos números demonstram que as contas municipais no fechamento do exercício de 2017 não apresentavam uma situação favorável. Ainda, cabe destacar que o município experimenta situação orçamentária deficitária por três exercícios consecutivos sob a gestão do responsável, indicando o insucesso da atual administração municipal em solucionar o cenário desfavorável de desequilíbrio financeiro e orçamentário do município:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à Receita
2017	Déficit de	1,97%	4,86%
2016	Déficit de	7,79%	9,17%

2015	Déficit de	0,30%	11,81%
------	------------	-------	--------

Observa-se do quadro acima que na medida em que os déficits orçamentários se acumulam a taxa de investimento é reduzida.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Ainda, 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 21,41% 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.

O órgão de instrução demonstra também a existência de parcelamentos previdenciários sem amortização de nenhuma das parcelas devidas no exercício e ocorrências de parcelamento com quitação parcial. Da mesma maneira, recolhimento parcial das parcelas patronais e as descontadas dos servidores, referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2017.

² Inflação de 6,29% no período

A equipe técnica evidencia ainda a ocorrência de pagamentos de encargos de forma fracionada e, muitas vezes, em atraso. Do mesmo modo, não houve pagamento de multas e juros de mora sobre as diversas parcelas recolhidas em atraso.

Igualmente, a Prefeitura Municipal não repassou os aportes financeiros devidos para o pagamento de benefícios de servidores aposentados antes da criação do RPPS, e de responsabilidade do Município.

Em suas razões de defesa o responsável pelas Contas informa que *“foram formalizados 4 acordos de Confissão de Débitos todos pendentes de aval e, aguardando a unificação, nos termos da Medida Provisória nº. 778/2017, razão pela qual não foram quitados e, à época da fiscalização não tinham sido lançados em balanço... fizeram parte de um único Termo de Acordo CADPREV que será pago em 200 parcelas, com vencimento todo dia 30, sendo que a 1ª parcela será paga em 30/08/2018”*.

Embora anunciadas medidas para regularização de seus passivos previdenciários, verifico que os problemas constatados nos recolhimentos dos encargos sócias da Prefeitura de Itanhaém são recorrentes no Executivo local desde 2013³ (primeiro ano de mandato do atual gestor), que além de reincidir nas irregularidades, tem agravado o seu passivo em relação ao Regime Próprio de Previdência. Importante observar que a Municipalidade não dispunha de Certificado de Regularidade Previdenciária válido ao final do exercício de 2017.

Este inadimplemento, portanto, juntamente com as irregularidades nas finanças, é causa determinante para reprovação das contas.

Diante disso, **determino** que a Prefeitura de Itanhaém: **(i)** recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso; **(ii)** regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais.

Por oportuno, tendo em vista a dificuldade da Prefeitura em recolher tempestivamente os encargos sociais, recomendo que o Executivo de

³ Vide processos TC - 1792/026/13, TC - 265/026/14, TC - 2357/026/15 e TC - 4392.989.16-6.

Itanhaém reavalie a oportunidade e conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social.

2.4.2. PRECATÓRIOS

O pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício tendo como consequência o não atendimento pleno ao artigo 100 da Constituição Federal é mais uma causa determinante para a emissão de juízo desfavorável.

O órgão instrutivo demonstra que em decisão de 05 de dezembro de 2017, a DEPRE determinou o sequestro R\$ 1.511.809,23 do Fundo de Participação dos Municípios referentes à insuficiência dos depósitos devidos durante o exercício de 2017. Além do sequestro, impôs também a aplicação de sanções de que trata os incisos I, II, III, IV e parágrafo único do art. 104 da ADCT.

Constatou-se ainda, que o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais de precatórios. Também, a Prefeitura Municipal de Itanhaém não comprovou o cumprimento do “Plano de Amortização Anual de Precatórios”.

Diante dos fatos **determino** ao Executivo de Itanhaém que respeite o regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas.

Determino, ainda, que a Prefeitura local contabilize corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.4.3. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem em suas atribuições as características de direção, chefia ou

assessoramento, conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal⁴. No mesmo sentido, foi verificado cargos de provimento em comissão sem exigência de quaisquer requisitos de escolaridade.

Ainda, houve aumento de 514% no número de cargos em comissão preenchidos durante o exercício, de 75 (setenta e cinco) ocupados em 2016 para 386 (trezentos e oitenta e seis) ao final do exercício. Na definição do número de cargos comissionados e efetivos, o equilíbrio deve ser alcançado no caso concreto, considerando-se as condições de cada município, além da necessidade de serem atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Doutro prisma, é oportuno **advertir** que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, e mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Executivo, suas atribuições devem se compatibilizar com as funções de direção, chefia ou assessoramento.

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

A equipe técnica identificou também a contratação direta de 56 (cinquenta e seis) médicos como prestadores de serviço autônomos, com pagamento através de Recibo de Pagamento a Autônomo.

Diante dos fatos, em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha admitido a possibilidade de terceirização de atividades fim⁵, a Prefeitura não pode efetuar contratações diretas sem observar a legislação infraconstitucional que rege a matéria, devendo utilizar processos seletivos, caso configurada a hipótese legal, ou a contratação por meio de procedimento licitatório, medidas que ficam desde já **determinadas**.

⁴ 31 (trinta e um) cargos de Assessor de Gabinete II, dos 67 (sessenta e sete) cargos de Oficial de Gabinete I e dos 24 (vinte e quatro) de Oficial de Gabinete II.

⁵ Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, com repercussão geral reconhecida.

Além disso, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

Igualmente a instrução revelou pagamentos no montante de R\$ 3.144.802,75 a servidores municipais ocupantes de cargos de Médico e Cirurgião Dentista a título de “*Prêmio de Desempenho Profissional*”, instituído pela Lei Municipal nº 3.756/2012, alterada pelas leis municipais nº 3.836/2013, nº 3.907/2014 e nº 3.947/2014.

A unidade de fiscalização identificou que os critérios para concessão da gratificação são meras obrigações funcionais de todos os servidores públicos⁶.

Esse procedimento atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista, razão pela **determino** que a Prefeitura Municipal de Itanhaém cesse imediatamente os pagamentos, ou, promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos e específicos para concessão do benefício.

O órgão de instrução verificou ainda pagamento de honorários advocatícios percebidos pelos Procuradores Municipais da Prefeitura de Itanhaém, com base nas Leis Municipais nº 3.147/2005 e Lei nº 3.211/2006. Os valores não transitam em folha de pagamento, além de não serem somados às respectivas remunerações para efeito de cálculo do teto constitucional e para recolhimento de imposto de renda retido na fonte.

Constatou-se ainda que compensações de créditos de honorários advocatícios fixados judicialmente, pagos por terceiros e não repassados pelo Município, com tributos devidos pelos procuradores e por terceiros.

⁶ § 1º - O Prêmio de Desempenho Profissional será concedido em razão da avaliação do desempenho do servidor, observados os seguintes critérios:

I - assiduidade;

II - pontualidade;

III - produtividade;

IV - eficiência no trabalho, interesse e cooperação

A Origem, em suas argumentações, sustenta que os honorários sucumbenciais percebidos pelos Procuradores locais não decorrem do regime de contratação ou da política de remuneração estatal, tratando-se de retribuição profissional específica dos advogados, de caráter civil, fixada caso a caso pelo Poder Judiciário e paga pela parte vencida. Defende ainda que “os pagamentos dos honorários relativos a 2016 e, excepcionalmente, no mês de junho deu-se a quitação de 6 meses de verbas sucumbenciais atrasadas, criando a falsa condição de extrapolação do limite do teto”.

As alegações não merecem prosperar, pois os honorários de sucumbência pagos aos procuradores municipais possuem natureza salarial. Seu pagamento deve observar o teto constitucional e possuir base legal própria do ente⁷, sobre ele incidindo imposto de renda. Sob essa perspectiva é importante que seu valor esteja registrado na folha de pagamento do servidor, no mês em que for depositado, para auxiliar no cálculo do valor a ser recolhido e facilitar o controle interno e externo, medida que fica aqui **determinada**.

Determino ainda o envio de ofício à Receita Federal do Brasil, acompanhado de cópia dos Relatórios e Voto deste processo, para que tenha ciência dos fatos e possa tomar as medidas que entenda cabíveis, e também ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de medidas da sua alçada.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. DESPESAS DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as despesas de pessoal do Executivo atingiram 58% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%.

Contudo, verifico que a Municipalidade reconduziu as despesas abaixo do limite legal no prazo fixado pelo art. 23 da LRF, segundo o qual deve

⁷ Código do Processo Civil, art. 85, §19.

reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado.

Em consulta ao Relatório da Fiscalização constante do TC-004627.989.18-9, que abriga as contas de 2018 do Município, constatei que a despesa laboral em 31/08/2018 encontrava-se em 52,31%, dentro, portanto, dos patamares estabelecidos pela Lei Fiscal:

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	182.421.194,65	190.164.476,99	177.082.078,21	184.860.020,72
Inclusões da Fiscalização	11.630.152,01	1.410.072,48	2.670.591,17	4.446.015,24
Exclusões da Fiscalização				9.997.401,63
Gastos Ajustados	194.051.346,66	191.574.549,47	179.752.669,38	179.308.634,33
Receita Corrente Líquida	334.599.015,51	338.216.704,11	343.616.691,26	360.650.843,32
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	334.599.015,51	338.216.704,11	343.616.691,26	360.650.843,32
% Gasto Informado	54,52%	56,23%	51,53%	51,26%
% Gasto Ajustado	58,00%	56,64%	52,31%	49,72%

Assim, dentro do cenário acima exposto, entendo que a falha pode ser relevada. **Alerto**, contudo, a Prefeitura local que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 22 da LRF⁸, bem como exige medidas efetivas para manutenção do gasto a índice abaixo do limite prudencial previsto no art. 59, § 1º, inciso I da Lei fiscal, medida que fica desde já **determinada**.

2.5.2. ENSINO

O Executivo Municipal de Itanhaém aplicou na educação básica o percentual de 31,20%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 78,15% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do

⁸ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).

ADCT., e aplicou 99,99%⁹ do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07 (desconsiderando-se o valor imaterial de R\$ 6.270,83 para efeitos de cumprimento da Lei).

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:

- Almojarifado do Ensino com sinais de infiltração nas paredes, além da necessidade de renovação da pintura;
- Nos testes de verificação física no Almojarifado, itens da amostragem apresentaram diferenças;
- Nenhuma unidade escolar visitada possui AVCB válido em 2017;
- Unidades de ensino necessitam de reparos;
- Houve despesas em subfunções relativas ao Ensino Médio, Superior e/ou profissional no Município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche;

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.

A Unidade de Fiscalização constatou a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Itanhaém imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Também, o órgão de instrução 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:

⁹ De acordo com os cálculos da Assessoria especializada.

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 Itanhaém que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

No setor de almoxarifado a equipe técnica, em seus trabalhos *in loco*, verificou itens da amostragem apresentaram diferenças, além de materiais com baixa no sistema que aguardavam mais de um mês até a efetiva entrega. Averiguou ainda problemas estruturais como sinais de infiltração nas paredes, além da necessidade de renovação da pintura.

Portanto, **determino** ao Executivo local que regularize as falhas relativas ao almoxarifado do Município, melhorando os seus mecanismos de controle de entrada e saída de suas mercadorias, além de melhor estruturar o setor.

Por fim, consultei o site do INEP¹⁰ e verifiquei que o Município não alcançou, nas últimas medições do IDEB, as metas projetadas para as séries finais do ensino fundamental:

¹⁰ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

IDEB
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEB - Resultados e Metas

Parâmetros da Pesquisa

Resultado: Município: UF: SP

Município: ITANHAÉM Rede de ensino: Municipal

Série / Ano: Todas

4ª série / 5º ano 6ª série / 5º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Itanhaém	3.9	4.1	4.2	4.3	4.5	4.7	5.0	3.9	4.1	4.4	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9

Nesse contexto, **determino** ao Executivo local a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

2.5.3. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 29,25% das receitas de impostos em saúde. Analisando a instrução, verificamos inconformidades na administração da saúde Municipal.

A equipe técnica constatou diversos problemas na construção da Unidade De Saúde da Família do Jardim Grandesp - Programa Requalificação De UBS. Portanto, **determino** que o Executivo de Itanhaém regularize imediatamente as inconformidades verificadas na obra, evitando assim, atrasos ou até mesmo desperdício de recursos públicos.

O órgão instrutivo constatou impropriedades na execução do Programa Municipal de Controle da Dengue, que merecem atenção especial por parte do Executivo, com vistas a aprimorar as ações de combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, febre zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, **recomendo** que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Em relação às falhas detectadas no Programa Saúde da Família e 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, 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.

Sobre os problemas de controle de ponto, associados à constatação, *in loco*, do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das Unidades de Saúde são falhas graves, pois, além possuírem potencial para causar lesão ao erário, certamente comprometem o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema controle de ponto mais eficiente de todos os setores do órgão. Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento aos cofres municipais.

Finalmente, no que se refere a servidores que trabalham no Centro de Especialidades Médicas de Itanhaém e acumularam cargos com base no artigo 37, inciso XVI, alínea c da Constituição Federal, sem a devida compatibilidade de horários, acolho manifestação do Parquet de Contas para que seja dada ciência dos fatos ao Ministério Público Estadual bem como aos Conselhos Estadual e Federal de Medicina.

2.5.4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os dados coletados pela instrução processual revelaram que a Prefeitura Municipal de Itanhaém atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive que, à vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os descontos, indenizações e valor líquido.

Portanto, **determino** a Prefeitura local que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A propósito do pagamento de 1/3 de férias ao Prefeito Municipal, o Supremo Tribunal Federal em recente decisão¹¹ sobre o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, decidiu que é possível o pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário aos Agentes Políticos, mas desde que a percepção de tais verbas esteja prevista em lei municipal.

No caso concreto, a Lei Orgânica do Município, por meio dos §§ 1º e 2º do artigo 47, permite o gozo de férias de 30 (trinta) dias pelo Prefeito Municipal. Portanto, ao permitir o direito a férias o legislador municipal

¹¹ RCL 32483 – Agr/SP, Relator: MIN. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/09/2019.

estendeu a percepção do direito constitucional a um terço de férias¹² ao Chefe do Executivo local, estando, por conseguinte, regular a matéria.

No setor de Tesouraria foram apontadas falhas relativas a registros contábeis não atualizados, haja vista a existência de diversas pendências antigas decorrentes da ausência de contabilização. Também, pendências de valores advindos do lançamento por estimativa de receitas orçamentárias diversas, em razão de problemas de comunicação entre as agências arrecadoras e a Prefeitura.

Tais procedimentos, além de infringirem os princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil, não permitem verificar a aplicação de recursos à finalidade em que são legalmente vinculados e podem até mesmo propiciar desvios de recursos.

Neste contexto, **Recomendo** à Origem que aprimore os procedimentos de conciliação bancária, e **determino** que garanta a transparência, melhor controle e atualização dessas movimentações.

As irregularidades verificadas no serviço de coleta e tratamento dos seus resíduos sólidos, juntamente com as demais falhas na gestão de meio ambiente comprometem de sobremaneira o atendimento e qualidade de vida da população local.

Determino que a origem adote medidas para melhoria da gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

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

2.7. CONCLUSÃO

Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e **VOTO** pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais,

¹² A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XVII, assegura o gozo de férias anuais com, pelo menos, um terço a mais do salário normal (1/3 constitucional).

referentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Itanhaém**, 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**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (*determinação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não deve extrapolar o índice inflacionário (*recomendação*);
- Recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias (*determinação*);
- Regularize os recolhimentos de seus encargos sociais (*determinação*);
- Respeite o regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício (*determinação*);
- Reavalie a conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência Local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social;
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
- Regule as atribuições dos cargos do quadro de pessoal e exija formação compatível com as funções desempenhadas (*determinação*);
- Deixar de efetuar contratações diretas de pessoal por RPA, e passe a realizar processos seletivos e/ou procedimentos licitatórios (*determinação*);
- Contabilize todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*determinação*);
- Cesse imediatamente os pagamentos, ou, promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão da gratificação “*Prêmio de Desempenho Profissional*” (*determinação*);

- O valor referente a honorários advocatícios dos Procuradores Municipais deve ser registrado na folha de pagamento do servidor (*determinação*);
- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*determinação*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Aprimore o setor e corrija as falhas relativas ao almoxarifado do Município (*determinação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Corrija as inconformidades verificadas em suas obras municipais (*determinação*);
- Aprimore o programa de combate à dengue, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti* (*recomendação*);
- Adeque sua legislação e as estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção do Programa Agente Comunitário de Saúde (*determinação*);
- Implante sistema controle de ponto mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);

- Aprimore os procedimentos de conciliação bancária (*recomendação*);
- Adote medidas para melhoria da gestão ambiental (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (*recomendação*).

Oficie-se à Receita Federal do Brasil, imediatamente, acompanhado de cópia dos Relatórios e Voto deste processo, para que tenha ciência dos fatos e possa tomar as medidas que entenda cabíveis (item 2.4.3), , e também ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de medidas da sua alçada.

Por fim, proponho a remessa imediata do relatório da fiscalização e deste parecer ao Ministério Público Estadual e Conselhos Estadual e Federal de Medicina tendo em vista as falhas na incompatibilidade de horário de médico prestador de serviços, para adoção de medidas de suas alçadas (item 2.5.3).

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