



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 26/11/2019

ITEM Nº 078

TC-006776.989.16-2

Prefeitura Municipal: Itatiba.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira.

Advogado(s): Jonathas Tofanello Viana (OAB/SP nº 241.852), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Luiz Antonio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Karina Yumi Ogata (OAB/SP nº 407.315) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 19-11-19.

Aplicação total no ensino	33,08% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	89,60% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	105,66%
Investimento total na saúde	27,54% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (limite 7%)
Gastos com pessoal	48,70% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamentos – incluindo competências 10, 11 e 12/17. Fora do exercício.
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 7,04% (R\$ 24.193.241,57)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 30.603.936,81)

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	B+	B+	B	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	B	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	A	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas – média da região: “C+”

Quantidade de habitantes 116.503

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **ITATIBA**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Campinas – UR/3.



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



No relatório de fls. 01/38 (evento 101) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1.1. INTERNO

- O relatório anual elaborado pelo sistema de Controle Interno, de forma sucinta, não contemplando todas as premissas estipuladas no artigo 49 das [Instruções n.º 02/2016 bem como](#) não foi enviado ao Senhor Prefeito.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento).
- Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria.
- Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam essa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria.
- Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento.
- Não há relatórios com análise quanto a se Programas, Metas e Ações são mensuradas por um ou mais indicadores próprios e adequados, e que permitam aferir a situação atual (aquela que se pretende modificar) e os avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança pretendida)
- Os programas do PPA não articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou necessidade da sociedade.
- Os indicadores do PPA não são mensuráveis e não estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas.
- As metas físicas e financeiras do PPA não são desafiadoras nem pertinentes à realidade do Município.
- Não há dotação orçamentária para atenção prioritária à criança e ao adolescente, conforme CF, art. 227, caput; LF nº 8.069/90, art. 4º, caput e parágrafo único, b,c e d.
- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11.
- Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular.
- As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados.
- A despesa executada foi superior em menos de 20% da receita arrecadada, excluídos os créditos adicionais abertos com base em superávit financeiro, com base nos dados da execução orçamentária anual, mas não houve cobertura de déficit.
- Não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa.

B.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

- Houve déficit orçamentário de 7,04% provindo da superestimativa de receita,



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



visto que a previsão superou, em 8,10%, a efetiva arrecadação.

- O Município alertado tempestivamente, por 05 vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.
- Existência de abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 110.524.211,60, o que corresponde a 32,14% da Despesa Fixada (inicial). Entendemos s.m.j., que possa ser considerado como insuficiente planejamento orçamentário.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- O déficit financeiro foi de R\$ 30.603.936,81 esse déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar, em 74,34%, o déficit financeiro (retificado) do exercício anterior.

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.
- A Prefeitura vem aumentando seu endividamento e consequentemente diminuindo sua capacidade de cumprir seus compromissos a curto prazo, desde 2016, que era de 0,76 passando para 0,37 em 2017. Ainda, em 2015 a situação da Prefeitura era superavitária e em apenas dois anos além de se tornar deficitária seu quadro vem agravando.

B.1.5. PRECATÓRIOS

- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais.
- Verificamos o registro no Anexo 14B – Quadro demonstrativo das contas analíticas do ativo e passivo permanente, lançamentos nas contas Precatórios a curto prazo – Pessoal R\$ 124.347,79 e Fornecedores/Contas a Pagar R\$ 6.558.093,43, contudo os valores das Contas Pessoal R\$ 124.347,79 e Fornecedores/Contas a Pagar no valor de R\$ 232.406,11 sejam frutos de anulação ainda constam no Balanço.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- Cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, contrariando o disposto no art. 37, V, da CF;

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO POR ATIVIDADE INERENTE AO CARGO

- Pagamentos de gratificação cujos requisitos exigidos são inerentes ao cargo.

PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS

- Pagamento de horas extras em quantidade incompatível com o que seria mensurável na jornada de trabalho mensal.

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- Não houve cobertura de déficit.
- O ativo financeiro é menos de 25% inferior ao passivo financeiro.
- Não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa.
- Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF.
- O Município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no



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



valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF.

- O Município entregou documentos fora do prazo ferindo as Instruções 02/2016 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Fiscalização Ordenada nº II – abril/2017 - Frota de veículos

- Não havia estudos de dimensionamento da frota até a data da nossa fiscalização in loco, 09 a 14/05/18;
- O responsável pelo transporte não implantou controle bem como o levantamento das pontuações de cada motorista até a data na nossa fiscalização in loco, 09 a 14/05/2018;

B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- Houve aumento de 177,72% no montante Dívida Ativa.
- Não houve nenhuma iniciativa no sentido de recuperar especificamente o estoque da Dívida Ativa em relação ao exercício de 2016.
- Não foi efetivada a conta - Provisão de Perdas em contrapartida a atualização da Dívida Ativa distorcendo, s.m.j., seu patrimônio, uma vez que é sabido tratar se de dívida que não se recebe em sua totalidade.

B.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO

- Recolhimento parcial ao FUNSET no exercício fiscalizado, cumprindo parcialmente as disposições do artigo 320 da Lei Federal n.º 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).
- Ausência de lançamento de pagamento ao FUNSET no Pentaho.

B.3.3. ADIANTAMENTOS

- Processos de adiantamentos sem pesquisas de preços e sem numeração bem como prestações entregues fora do prazo legal.

B.3.4.CONTRATAÇÕES POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE DIVERSOS ARTISTAS REGIONAIS

- Diversas contratações de artistas regionais em desacordo com o inciso III, do artigo 25, da Lei de Licitações.

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- Despesa empenhada do FUNDEB superou 100% em razão da utilização do código de aplicação incorreto referente aos dispêndios realizados com os recursos do FUNDEB diferido.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- O Município não utilizou nenhum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede Municipal, o que dificulta o atingimento da Meta 5 do PNE.
- A quantidade de matrículas de creche informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.
- 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- A quantidade de matrículas de pré-escola informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.
- A quantidade de matrículas de anos iniciais informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.
- O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, que estipula em seu art. 4.2.2.
- O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m2 por aluno, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, que estipula em seu art. 4.3.3., as características do prédio para abrigar a oferta de uma escola de Ensino Fundamental - Anos Iniciais.
- Nem todas as escolas da rede Municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10.
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m).
- Houve unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017.
- Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública Municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011, a Lei nº 6.437/77.
- Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação.
- Não houve entrega do Kit escolar à rede Municipal no ano de 2017, assunto abordado no artigo 208 da CF e na Lei nº 9.394/96.

Fiscalização Ordenada nº V agosto/2017 – Merenda

- Inexistência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

- Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes
- O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do Município.
- O número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do Município.
- Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos.
- O Município não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências.
- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77.
- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem alvará



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



de funcionamento da Vigilância Sanitária, conforme Lei nº 6.437/77.

- Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017.
- Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico. O Município não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica.
- Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).

Fiscalização Ordenada nº I – março/2017 – Hospitais municipais, UPAs e UBSs

- A UBS não possuía um espaço físico para a farmácia;

E.1. IEG-M – I-AMB

- O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) está em outras fases de elaboração, mas ainda não está em vigor nos moldes da Lei nº 12.305/2010.
- Nem toda a população do Município é abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada, que é um produto importante e essencial para a vida humana, abordado na Lei nº 9.433/97.
- Quanto aos aterros municipais, animais domésticos e/ou animais silvestres (urubus, garças, etc.) convivem com os resíduos do aterro, infringindo a Lei nº 12.305/10, em seu Art. 48, inciso III.
- Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento.
- A Prefeitura não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações. O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) está em outras fases de elaboração, mas ainda não está em vigor nos moldes da Lei nº 12.305/2010.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- Não foi elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, conforme LF nº 12.587/12, art. 24, §3º.

Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, conforme CTB, art. 88.

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

- Quanto à transparência verificamos que os dados relativos às atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- Sobre compras públicas (licitações) que tenham por objetivo desenvolvimento, melhoria ou manutenção de software, não existe métrica utilizada para determinar o tamanho do software (e consequentemente o prazo e custo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005.
- Os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica, mas não há controle eletrônico dos prazos de lançamento da Dívida Ativa, conforme art. 173 CTN.
- Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na internet.

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

- Desatendimento a Instruções do TCESP em relação à entrega extemporânea de documentos; Descumprimento às Recomendações do Tribunal.

O Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 33,08% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	33,08%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	31,82%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOURE (mínimo 25%)	29,93%

FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	105,66%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,19%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	97,17%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	89,60%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,88%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	83,33%

A verba do FUNDEB foi integralizada no período, com destinação de 89,60% dos recursos à valorização do Magistério.

A aplicação de recursos na saúde atingiu 27,54%.

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	27,54%
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	24,17%
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	22,46%

O repasse financeiro ao Legislativo cumpriu a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

A Receita Corrente Líquida no período alcançou R\$ 334.000.022,43, elevada em 5,51% - R\$ 18.415.591,15 em relação à arrecadação do exercício anterior – R\$ 315.584.431,28.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização pontou déficit de arrecadação de 8,10% (R\$ 27.824.193,77); e, ainda, conforme quadro formulado, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 7,04% (R\$ 24.193.241,57).

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	396.690.000,00	363.493.796,11	-8,37%	105,80%
Receitas de Capital	7.000.000,00	9.557.783,80	36,54%	2,78%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(32.308.000,00)	(29.493.773,68)	-8,71%	-8,58%
Subtotal das Receitas	371.382.000,00	343.557.806,23		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	371.382.000,00	343.557.806,23		100,00%
Déficit de arrecadação		27.824.193,77	-7,49%	8,10%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	343.937.578,59	334.179.328,27	-2,84%	90,87%
Despesas de Capital	49.087.487,12	22.428.664,22	-54,31%	6,10%
Reserva de Contingência	900,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	15.453.500,00	15.453.500,00	0,00%	4,20%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(4.310.444,69)		
Subtotal das Despesas	408.479.465,71	367.751.047,80		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	408.479.465,71	367.751.047,80		100,00%
Economia Orçamentária		40.728.417,91	-9,97%	11,07%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(24.193.241,57)		7,04%

O Município vinha de déficits da execução orçamentária dos exercícios anteriores.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Déficit de	7,20%	5,76%
2015	Déficit de	0,07%	5,60%
2014	Déficit de	0,85%	5,07%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 110.524.211,60 correspondeu a 32,14% da despesa fixada inicial.

Os investimentos atingiram 5,07% da RCL.

O resultado da execução financeira do período registrou déficit de R\$ 30.603.936,81, elevando o saldo negativo verificado no exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Resultados	2017	2016	%
Financeiro	(30.603.936,81)	(7.263.608,33)	321,33%
Econômico	104.306.056,01	4.976.785,13	1995,85%
Patrimonial	271.512.454,77	175.008.823,26	55,14%

O déficit da execução financeira correspondeu a 33,44 dias da RCL.

RCL	RCL/dia	Déficit Financeiro	RCL/dia Déficit Financeiro
334.000.022,43	915.068,55	30.603.936,81	33,44

A fiscalização indicou a falta de liquidez imediata do Município à quitação da dívida de curto prazo.

Índice de Liquidez Imediata	Disponível	18.053.051,79	0,37
	Passivo Circulante	48.656.988,60	

PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A	Saldo Final Exercício em exame	Saldo Final Exercício anterior	AH %
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	18.661.557,09	10.329.945,54	81%
Restos a Pagar Não Processados	28.875.922,28	14.426.551,18	100%
Demais Obrigações de Curto Prazo	1.119.509,23	4.923.621,02	-77%
Outros	-	-	
Total	48.656.988,60	29.680.117,74	64%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Total Ajustado	48.656.988,60	29.680.117,74	64%

A dívida de longo prazo *escriturada* foi reduzida em 13,62% durante o período.

	2017	2016	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	43.357.201,50	54.401.688,75	-20,30%
Precatórios	-		
Parcelamento de Dívidas:	3.893.192,99	-	
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	3.893.192,99	-	
Previdenciárias	3.893.192,99		
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	3.356.711,57	4.184.676,69	-19,79%
Dívida Consolidada	50.607.106,06	58.586.365,44	-13,62%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	50.607.106,06	58.586.365,44	-13,62%

A fiscalização apresentou quadros detalhando os parcelamentos previdenciários existentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Perante o INSS:

Reparcelamento do processo nº 13839.720071/2016-97

Nº do acordo: Processo 13839.722379/2017-58 – Prem

Data do deferimento: 07/08/17

Valor total parcelado: R\$ 4.149.887,03

Quantidade de parcelas: 194

Parcelas devidas no exercício: (Seis parcelas - de julho a dezembro de R\$ 21.594,98 referentes à adesão ao parcelamento equivalente a 2,4% do montante).

Pagas no exercício: zero, tendo em vista que as parcelas pagas no exercício de 2017 são referentes apenas à adesão ao reparcèlement.

Parcelamento processo nº 13839.721269/2018-50 deferido em 2018, referente Nº DEBCAD 14.768.938-4 competências 10/2017 – 11/2017 e Nº 14.775.210-8 competências 12/2017 – 02/2018

Nº do acordo: Processo nº 13839.721269/2018-50-Pepar

Valor total parcelado: R\$ 13.653.008,86

Quantidade de parcelas: 59

Parcelas devidas no exercício: zero

Pagas no exercício: zero

O Município não possui dívida judicial em estoque

A despesa com pessoal atingiu 48,70% ao final de 2017, enquadrando-se no chamado “limite de alerta” ($>48,60\% < 51,30\%$).

O quadro seguinte indica quantitativo de servidores e sua movimentação no biênio 2016/2017.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	5.586	5612	2402	2476	3184	3136
Em comissão	337	336	11	31	326	305
Total	5923	5948	2413	2507	3510	3441
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	96		122			

Não foram feitas críticas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira para apresentação de justificativas – DOE 05.07.18 (evento 108).

Na sequência, após solicitação e obtenção da dilação do prazo inicial – DOE 10.08.18 (eventos 114 e 119), a Municipalidade compareceu nos autos e apresentou sua defesa e documentos devidamente avaliados (eventos 122).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A Assessoria Técnica observou que o déficit financeiro foi elevado e representou mais de um mês da RCL, razão pela qual se posicionou em desfavor das contas.

As opiniões que se seguiram na Assessoria Técnica, contando com a anuência de sua i. Chefia, seguiram nessa ordem.

O d. MPC igualmente se colocou pela desaprovação das contas, tendo em a deficiência no eixo do Planejamento; o redesenho orçamentário; apuração de consecutivo déficit orçamentário, sem lastro financeiro; ausência de limitação de empenho e movimentação financeira; reincidente déficit financeiro; ausência de liquidez ante a dívida de curto prazo; cargos em comissão sem características próprias; e, insuficientes esforços arrecadatórios; além disso, também propôs recomendações que entendeu cabíveis, bem como a abertura de apartados para tratar da Gratificação de Incentivo a Humanização e Resolutividade aos médicos do Município e para os indícios de desatendimento de licitação na contratação de artistas (evento 143).

O Responsável apresentou nos autos Instrumento de Mandato em favor de seus advogados (evento 147).

Na sequência foi observado que, muito embora não tenha sido indicado expressamente na conclusão dos trabalhos da fiscalização, houve destaque à assinatura de dois termos de parcelamento de débitos junto ao INSS – ambos fora da autorização contida na Lei 13.485/17 e/ou Portaria 333/17.

Desse modo, pendendo de esclarecimentos, sobretudo em relação à cobertura dos encargos não recolhidos das competências 10,11 e 12/17, além de 02/18, em montante de R\$ 13.653.008,86, procedeu-se nova notificação ao Interessado para apresentação de justificativas – DOE 10.09.19 (eventos 153 e 155).

Em resposta (evento 160), a Origem reforçou os pontos positivos alcançados no período, invocando ter apresentado contas saudáveis, fruto dos esforços dos agentes municipais e da evolução institucional – notadamente o respeito e cuidado com as finanças públicas – questões que, a seu ver, remeteriam a sorte dos demonstrativos à aprovação.

Também trouxe elementos de defesa sobre o apontado na dívida ativa e despesas com saúde.

Sobre o parcelamento de contribuições previdenciárias, disse que teve o pedido previsto no art. 1º, da Lei 13.485/17, deferido pela SRF; que o período foi um difícil ano de recessão e, a nova gestão, que se encontrava em primeiro ano de mandato, foi surpreendida com débitos contraídos no exercício anterior ou motivados por fatos também anteriores, que



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



tiveram de ser honrados nesse orçamento; que a apuração do débito superior a R\$ 4 milhões, oriundo de valores não recolhidos ao INSS nos exercícios anteriores, precisou ser parcelado junto à Autarquia, com início de pagamento em agosto/17; portanto, que se trata de mais uma dívida deixada pela Administração anterior; e, não obstante os esforços, não houve condições de arcar com as parcelas correspondentes aos meses de outubro, novembro e dezembro/17, além de fevereiro/18 - mercê de outras dívidas que surgiram ao longo da execução orçamentária; que nessa condição se viu obrigada a preterir os pagamentos de INSS em prestígio ao cumprimento de obrigações constitucionais, parcelamentos, salários, contratos e formalização de ajuste com a Santa Casa de Misericórdia; que a opção em repactuar o pagamento das obrigações vencidas e inadimplidas decorreu da própria previsão legal – art. 2º, § 2º, da Lei Federal 13.485/17; esclareceu, ainda, que hoje o Município está em dia com o INSS e todos os seus fornecedores.

Apresentou informações sobre a abertura de créditos adicionais e cargos comissionados; e diversos contratos mencionados pela fiscalização.

Quanto aos restos a pagar, em montante de R\$ 30.603.936,81 – incluindo os débitos de INSS não saldados – disse que em 2018 procedeu-se anulações de empenhos incluídos nesse montante, por terem sido realizados a maior ou se referirem a despesas não realizadas, reduzindo o déficit financeiro, na verdade, a R\$ 17.491.503,88 – o que representaria somente 19 dias de arrecadação; e, por fim, suscitou que a receita de 2017 sofreu frustração superior a R\$ 27 milhões em relação ao orçamento previsto, confeccionado pela antiga Gestão.

Em peça suplementar (evento 161) o Interessado atacou a questão do déficit financeiro, destacando que diversos fatores levaram a Prefeitura proceder a vultoso empenhamento de despesas, que não vieram a ser processados/efetivados, o que somente foi identificado no mês de dezembro e janeiro do ano seguinte.

Repisou argumentos anteriormente apresentados.

Enfim, o Recorrente pediu pela emissão de parecer favorável às contas.

Atendendo pedido formulado pelo d. MPC (evento 167), a Assessoria Técnica foi chamada a manifestar-se e, anotando que o Município reconheceu a falta de recolhimento devido do parcelamento ao INSS no exercício de 2017, o setor opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas – acompanhado pela i. Chefia de ATJ (evento 175).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O d. MPC avaliou que a Municipalidade não recolheu todas as competências devidas em 2017; de tal sorte, confirmado o não pagamento tempestivo dos encargos sociais, ainda que feito posterior parcelamento, o d. *Parquet* entende que tal omissão deve ser somada às causas de rejeição dos demonstrativos.

Em sua manifestação o Ministério Público de Contas fez menção aos ônus financeiros decorrentes da operação; bem como, que embora a jurisprudência da Casa fosse favorável aos parcelamentos decorrentes da Lei 13.485/17, as competências inadimplidas referem-se aos meses de outubro, novembro e dezembro/17, período posterior àquele abarcado pelo artigo de abertura do Diploma destacado.

Invocou, no mesmo sentido, precedente nos autos do TC-6788.989.16-8, PM de Mogi Mirim, Primeira Câmara – Sessão de 24.09.19 – sob minha relatoria.

Enfim, o d. MPC ratificou seu posicionamento anterior, pela rejeição dos demonstrativos, acrescida motivação quanto à inadimplência previdenciária (evento 185).

Constam em referência os seguintes expedientes:

eTC-5681.989.18-2	Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Ofício CEACS nº 007/2018, de 31/01/2018, subscrito por Débora Gonzalez Costa Blanco, Presidente do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Solicita que seja realizada fiscalização específica nas contas do Município de ITATIBA em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB, à aplicação em educação e eventuais restos a pagar, gerados pelo não ressarcimento dos valores devidos ao Estado.
eTC-20498.989.17-7	Luciano Vítório Rigolo. Comunica possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade, no tocante à contratação de artistas de forma direta.

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4298.989.16-1	Favorável – DOE 12.07.18 – trânsito em julgado 23.08.18
2015	2177/026/15	Desfavorável – DOE 21.01.19 – trânsito em julgado 04.02.19 (FUNDEB 96,84%).
2014	86/026/14	Favorável – DOE 30.09.16 – trânsito em julgado 21.11.16

A matéria fez parte dos trabalhos da E. Primeira Câmara, Sessão de 19.11.19, ocasião em que a i. advogada Dra. Helga Araruna Ferraz de Alvarenga apresentou defesa oral.

Em síntese suscitou os elementos positivos externados nas contas, sobretudo no ensino, FUNDEB, saúde, planos orçamentários e funcionamento da cobrança da dívida ativa, entre outros.



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



Disse ser evidente que a Municipalidade apresentou boas contas, fruto do trabalho do Gestor, ainda que seja o primeiro ano de Gestão, dentro de plena crise fiscal – conquanto no período não há contas que não tenham sido afetadas pelas dificuldades financeiras do período e herança anterior.

Argumentou que, na verdade, se houve mais inscrições na dívida ativa, houve maior eficiência na atuação do setor; tanto se inscreveu mais, quanto se arrecadou mais; que em 2017 houve determinação para inscrição de todos os créditos; portanto, foram buscados todos os mecanismos possíveis à recuperação dos créditos e elevação da arrecadação; citou a instituição do REFIS municipal e a edição de lei que autorizou o protesto da dívida ativa; que os resultados dos atos praticados surtiram efeitos ainda em 2018.

Explanou sobre os investimentos na saúde; que havia passivo decorrente de convênios firmados com a Santa Casa, que não constaram nas contas de 2016; em 2017 – por meio de ajustes firmados com o Ministério do Público do Trabalho coube a Prefeitura arcar com débitos de R\$ 3,3 mi do montante apurado, conforme acordo homologado; a nova Gestão saldou valores em aberto, que somadas a outras dívidas judicializadas – excluídos aqueles R\$ 3,3 – teriam atingido R\$ 7,1 mi; que sem tais acordos a Santa Casa deixaria de funcionar; que essas dívidas foram herdadas, sem previsão orçamentária – disso decorreu, em parte, o passivo indicado nas contas.

Com relação aos parcelamentos previdenciários – firmados com base na Lei 13485/17; lembrou que a nova Gestão ao assumir foi surpreendida com passivo deixado em 2016 – convênios firmados com a Santa Casa – forçando que não fossem saldados os débitos com o INSS; que o orçamento estava sobrecarregado com despesas não previstas e coube ao Administrador optar, no caso, pela forma disposta na Lei 13485/17 – em 60 parcelas, na forma legal; que o Administrador age dentro do possível; citou a aprovação das contas de Birigui neste ano, também havendo parcelamento e reparcélamento.

Destacou que o Município de Itatiba possui CRP.

Afirmou que os créditos adicionais decorreram de autorizações autorizadas; que os restos a pagar foram inscritos R\$ 30 milhões, incluindo débitos de INSS não saldados à época; que ao longo de 2018 foram anulados empenhos de 2017 – e, se aplicadas a sua exclusão, o déficit de 2017 cairia a R\$ 17 milhões – equivalente a 19 dias; que em Birigui o déficit representou 27 dias da RCL.

E, por fim, explanou questões referentes à pessoal, licitações e contratos, pedindo pela regularidade das contas.



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



Na sequência a matéria foi retirada de pauta, com reinclusão automática.

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 26/11/2019

ITEM 078

Processo: eTC-6776.989.16-2.

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA.

Responsável: Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira – Prefeito Municipal.

Período: 01.01 a 31.12.17.

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.

Referenciados: eTC-5681.989.18-2 e eTC-20498.989.17-7.

Advogado(a)s: Jonathas Toffanello Viana – OAB/SP 241.852, Luiz Antonio de Almeida Alvarenga – OAB/SP 146.770, Helga Araruna Ferraz de Alvarenga – OAB/SP 154.720, Gisele Beck Rossi – OAB/SP 207.545, Karina Yumi Ogata – OAB/SP 407.315

Aplicação total no ensino	33,08% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	89,60% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	105,66%
Investimento total na saúde	27,54% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (limite 7%)
Gastos com pessoal	48,70% (máximo 54%)
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Parcelamentos – incluindo competências 10, 11 e 12/17. Fora do exercício.
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 7,04% (R\$ 24.193.241,57)
Resultado financeiro	Negativos (R\$ 30.603.936,81)

	2015	2016	2017	Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	B+	B+	B	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	B	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	A	A	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas – média da região: “C+”

Quantidade de habitantes 116.503



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Antes de pronunciar-me sobre o mérito das contas, anoto que foi entregues **Memoriais** em meu Gabinete, fazendo menção aos pontos destacados na sustentação oral de defesa, mormente pela apresentação de cópia do CRP e voto proferido nos autos do TC-6825.989.16-3 – PM Birigui.

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de **ITATIBA** cumpriu apenas parcialmente os principais aspectos da Gestão orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

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

a) A Municipalidade empregou 33,08% dos recursos advindos das receitas e transferências de impostos no ensino, desse modo cumprindo formalmente os termos do art. 212 da CF/88.

b) Quanto à verba do FUNDEB, durante o exercício foram integralizados os valores do Fundo, direcionando 89,60% à valorização do magistério, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07 e art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

No entanto, a fiscalização fez críticas que devem ser observadas pela Origem à correção, no tocante à contabilização das receitas e despesas do FUNDEB, ultrapassando ao valor recebido.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 27,54% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

d) A fiscalização atestou que as transferências financeiras à Câmara Municipal atenderam a limitação constitucional.

e) As despesas com pessoal findaram o exercício em 48,70% da RCL; portanto, abaixo do teto fiscal, mas enquadradas no limite de alerta ($>48,60\% < 51,30\%$).

Houve crescimento da RCL em maior proporção à elevação das despesas com pessoal.

	2016	2017	Alteração nominal	Alteração percentual
RCL	315.584.431,28	334.000.022,43	18.415.591,15	5,51%
Pessoal	158.385.919,69	162.659.362,33	4.273.442,64	2,70%
	50,18%	48,70%		



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



No entanto, a Origem deve ser advertida à sustentação de cautela e conservadorismo no tocante ao tema, reduzindo a tensão destacada, a fim de não incorrer em faixas de maior rigor fiscal (limite prudencial e superação do teto), impositivas de corte de gastos e/ou limitadoras às ações de gestão, sobretudo quanto à proibição da contratação de pessoal e do ajuste de sobrejornada de trabalho.

A fiscalização fez ainda, uma série de indicações sobre o setor, tecendo críticas pela manutenção de servidores em comissão sem características próprias à investidura direta, pagamento de gratificação por atividade inerente ao cargo e pagamento de horas extras.

Em detalhamento do laudo de inspeção houve indicação de que os cargos comissionados de Assessor de Gabinete, Coordenador de Governo, além de Assessores níveis II, III e IV.

Dito isso, realço que os cargos em comissão somente se prestam ao exercício de atividades que excedam ao labor corriqueiro, burocrático e permanente na Administração, desse modo servindo a Alta Administração e cumprindo a Agenda imposta pelo Gestor.

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

E, essencialmente, o quadro de servidores – aqui também incluindo os efetivos, deve ser coerente com as necessidades de desenvolvimento do mister institucional do Órgão, independentemente do cumprimento dos limites constitucionais e fiscais a respeito da despesa.

Aliás, a própria distinção dos cargos de Assessor em diversos níveis, por si só, já demonstra a falta de impropriedade dos atos de investidura.

Trago adiante, exemplos de decisões proferidas pelo E. TJESP sobre o tema.

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação de cargos em comissão constantes na Lei Complementar nº 4.877/2012, do município de Itapira. Cargos de provimento em comissão que não retratam atribuições de assessoramento, chefia e direção, senão funções técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais a serem preenchidas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo. Alegada violação de dispositivos da Constituição Estadual (arts. 111 e 115, II e V). Violação caracterizada. Funções que não justificam a necessidade de vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ensejar regime extraordinário de livre nomeação e exoneração. Ausência de descrição em lei específica das atribuições do cargo de “Diretor de Creche”. Violação ao princípio da reserva legal. Não observância das diretrizes do Tema de Repercussão Geral nº 1010 do STF. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação que se julga procedente, com modulação de efeitos temporais.” TJESP. Adin nº 2246301-60.2018.8.26.0000. Péricles Piza – Relator.

*“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cargos de provimento em comissão. Diretor Municipal de Administração e Gerente Municipal de Apoio Administrativo, constantes do artigo 101 da Lei Complementar nº 02, de 23 de janeiro de 2009, do Município de Cafelândia, e em seus Anexos I e III. **Postos comissionados cujas atribuições não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento, mas a atividades burocráticas e técnicas. Relação de confiança não evidenciada.** Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, da Constituição estadual. Precedente do E. STF (Tema de Repercussão Geral nº 1.010). Incidente acolhido”. TJESP - Arguição de Inconstitucionalidade nº 0021594-12.2019.8.26.0000. Geraldo Wohlers – Relator.*

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente”. TJESP – ADIn nº 0130719-90.2011.8.26.0000. Antonio Carlos Malheiros – Relator.

Registre-se que o E. Supremo Tribunal Federal, em 28/09/2018, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Leading Case RE nº 1.041.210 e julgou o mérito do respectivo Tema 1010, reafirmando a jurisprudência dominante sobre a matéria, em que se discute “à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão”, fixada a seguinte tese:

- a) *A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) *Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*



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



- c) *O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e,*
- d) *As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instruir.*

Nesse sentido, a Origem deverá efetuar ampla revisão do seu quadro de servidores, no tocante aos comissionados, a fim de manter conformidade com o interesse público primário, proporcional à necessidade de realização das atividades do Órgão.

Prosseguindo, observa-se que à Gratificação de Incentivo à Humanização e Resolutividade aos ocupantes de empregos de médico – amparado na Lei 4306/10, é concedida sob as seguintes condições:

“Art. 3º. Fará jus ao recebimento da gratificação a que se refere o artigo 1º desta lei, conforme percentuais fixados pelo Anexo I, o profissional médico que:

I - estiver em efetivo exercício na Secretaria Municipal de Saúde de Itatiba;

II - possuir frequência integral no mês e que seja pontual, admitindo-se no máximo 15 (quinze) minutos de atraso por dia, desde que devidamente compensados no final da jornada;

III - não tiver sofrido qualquer penalidade no período anterior de 1 (um) ano; (Lei n.º 4.306/10) fls. 02

IV - prescrever, com letra legível, medicamentos, com observância das disposições contidas no Plano Municipal de Assistência Farmacêutica;

V - preencher, com letra legível, correta e completamente todos os relatórios, guias ou impressos estabelecidos pela Secretaria da Saúde;

VI - aderir aos programas de saúde instituídos e seus protocolos assistenciais;

VII - obter as notas mínimas exigidas na Ficha de Avaliação de Desempenho e Resolutividade constante do Anexo II desta lei;

VIII - obter as notas mínimas exigidas na Ficha de Avaliação de Satisfação dos Usuários do SUS constante do Anexo III desta lei”.

Conforme se extrai da doutrina, ***gratificações são vantagens pecuniárias vinculadas às condições pessoais do ocupante do cargo ou às condições diferenciadas em que o sujeito desempenha a atividade***¹.

Logo, observa-se que a gratificação em destaque é atribuída pela realização de funções intrínsecas ao exercício do cargo/emprego, desafiando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Saraiva: 2005, p. 633.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto ao pagamento de horas extras, em regra, realizadas por motoristas e telefonistas, muito embora a defesa tenha invocado a sua regularidade, penso que a Administração deverá proceder a distribuição racional das atividades entre os servidores, evitando a sobrejornada, em face do ônus causado pelo pagamento superior à hora de trabalho regular.

- f) Subsídios dos agentes políticos em ordem.
- g) O Município não mantinha dívida de precatórios.

As censuras da fiscalização reservam-se às inconsistências nos registros contábeis, cabendo advertências à sua correção.

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

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

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

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

No caso concreto, a avaliação das informações apresentadas pela Origem resultou na obtenção do índice “B”, ou seja, indicando que a Municipalidade encontra-se classificada na categoria “efetivo”.

O índice obtido é superior à média de sua Região Administrativa (Campinas – “C+”) e verifica-se manutenção da posição em relação aos índices obtidos em 2015 e 2016 (“B”).

Destarte, ficou demonstrada a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCESP no tocante ao *i-Planej* (C).

Ainda, também é importante destacar que as críticas lançadas no laudo de fiscalização, inclusive pela realização das chamadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Fiscalizações Ordenadas”, são bastante detalhadas e constituem fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, ligadas à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

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

Acrescento informações disponíveis no sítio do IBGE² (2010), indicando que o Município possuía 93,8% de **esgotamento sanitário adequado**.

Esgotamento sanitário adequado (2010)	93,8%
Posição no país – 5570 Municípios	259º
Posição no Estado – 645 Municípios	193º
Posição na microrregião - 11 Municípios	2º

Ainda segundo o IBGE, o índice alcançado no quesito **urbanização de vias públicas** era de 63,2% (2010) - índice que mede domicílios urbanos em vias públicas com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Urbanização de vias públicas (2010)	63,2%
Posição no país – 5570 Municípios	169º
Posição no Estado – 645 Municípios	29º
Posição na microrregião - 11 Municípios	4º

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

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

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

Diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado como **“efetivo”** – sendo atribuída nota **“B”**, reduzindo a condição atribuída em 2015 (B+) e 2016 (B+).

² <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/nova-campina/panorama>



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



A análise fiscalizatória apresentou críticas pela existência de falhas afetas à organização, planejamento e pelo descumprimento da legislação convergente ao setor.

Diante de sua importância, reitero adiante os pontos lançados no laudo de inspeção, advertindo a Origem à sua imediata correção.

- O Município não utilizou nenhum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede Municipal, o que dificulta o atingimento da Meta 5 do PNE.

- A quantidade de matrículas de creche informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.

- Houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no Município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche.

- A quantidade de matrículas de pré-escola informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.

- A quantidade de matrículas de anos iniciais informada pelo Município é divergente dos dados do censo escolar.

- O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, que estipula em seu art. 4.2.2.

- O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m² por aluno, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, que estipula em seu art. 4.3.3., as características do prédio para abrigar a oferta de uma escola de Ensino Fundamental - Anos Iniciais.

- Nem todas as escolas da rede Municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10.

- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Houve unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017.
- Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública Municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011, a Lei nº 6.437/77.
- Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação.
- Não houve entrega do Kit escolar à rede Municipal no ano de 2017, assunto abordado no artigo 208 da CF e na Lei nº 9.394/96.

Fiscalização Ordenada nº V agosto/2017 – Merenda

- Inexistência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

Os pontos indicados são relevantes à manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo a falta de domínio do quantitativo de alunos matriculados, indicando a necessidade de controle efetivo da demanda de vagas, além de falhas na estrutura física das unidades educacionais.

Logo, ficou demonstrada a necessidade de reavaliação do planejamento estratégico e ações voltadas ao setor, com a finalidade de elevação da qualidade e expansão do ensino.

O registro existente sobre a taxa de escolarização alcançada para as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade, segundo informações disponibilizadas pelo IBGE (2010) – era de 97,4%.

Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010	97,8
No país (5570 Municípios)	2411º
No Estado (645 Municípios)	384º
Na microrregião (11 Municípios)	4º

Ainda pelas informações expostas no Portal do IBGE (2018) observa-se o número de matrículas, contingente de professores e unidade de ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Matrículas no fundamental (2018)	13.192
Matrículas no ensino médio (2018)	3.901
Docentes no fundamental (2018)	766
Docentes no ensino médio (2018)	246
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	38
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	12

Com a utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC³ (Relatório Linha de Base 2018 – INEP) à aferição da oferta de vagas nas escolas municipais, mais atualizada em relação aos registros do IBGE, observa-se que **a oferta de vagas ficou abaixo da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação – PNE⁴**.

	BRASIL	São Paulo	ITATIBA
Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar	Meta Prevista – 50% Situação atual – 23,2%	Meta Prevista – 50% Situação atual – 32,1%	Meta Prevista – 50% Situação atual – 47,1%
Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar	Meta Prevista – 100% Situação atual – 81,4%	Meta Prevista – 100% Situação atual – 87,6%	Meta Prevista – 100% Situação atual – 89,4%

Não obstante a oferta de ensino não ter atingido a totalidade das crianças entre 04 e 05 anos, também se destaca a ocorrência do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 47,1%.

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

³ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

⁴ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf



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



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

O E. STF já se pronunciou sobre a valorização do direito fundamental à educação infantil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

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

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	7,0	5,9
Posição no país – 5570 Municípios	304º	82º
Posição no Estado – 645 Municípios	96º	29º
Posição na microrregião - 11 Municípios	3º	1º

Informações junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB⁵ (2017) indicam o histórico das notas obtidas.

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

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

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

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

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

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

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;

E, igualmente convergem os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos

⁵ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=160558>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços públicos.

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

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

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

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

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

Registros desta E. Corte, extraídos do AUDESP, revelam que os valores investidos em educação por aluno.

	IDEB – índices Primeiros anos fundamental	IDEB – índices Últimos anos do fundamental	Despesas na educação por aluno
2014			9.518,74
2015	6,8	5,5	11.108,09
2016			7.6363,78
2017	7,0	5,9	8.445,54

Todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas voltadas à área – não bastando o cumprimento formal da meta de investimentos mínimos.

O ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os temas de atenção ao IEGM e demais indicadores sobre o setor, através de implantação de políticas públicas adequadas, planejamento estratégico e ações transparentes e responsáveis – com metas físicas a serem atingidas.

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

Considerando que o setor também guarda proteção constitucional, a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Adiante realço os apontamentos da fiscalização sobre o setor.

- Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes

- O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do Município.

- O número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100%



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



da população do Município.

- Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos.

- O Município não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências.

- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77.

- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária, conforme Lei nº 6.437/77.

- Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017.

- Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico. O Município não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica.

- Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).

Fiscalização Ordenada nº I – março/2017 – Hospitais municipais, UPAs e UBSS

- A UBS não possuía um espaço físico para a farmácia.

Acresço que eventual falta de controle formal específico à jornada de trabalho dos profissionais – médicos, enfermeiros e demais trabalhadores - é bastante prejudicial à elevação da qualidade da saúde.

Avalio que também podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁶ situações em que os resultados obtidos pelo Município são inferiores àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	8,61	9,68	10,74
Taxa de mortalidade na infância	10,05	11,17	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	66,03	86,79	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.239,13	3.400,37	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	4,74	4,61	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	9,27	8,95	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	86,39	82,17	79,05

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

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

A Origem deverá manter atenção às questões afetas à transparência fiscal, de sorte a permitir o acesso às informações e não embarçando o exercício do controle social.

Também se mostra essencial a revisão dos registros, sobretudo na transmissão de informações ao Sistema AUDESP, a fim de que guardem confiabilidade e não prejudiquem o sistema de controle externo.

Os apontamentos sobre os adiantamentos e multas de trânsito devem ser apurados e corrigidos.

A contratação de artistas sob inexigibilidade deve manter amparo nas limitações impostas pela Lei de Licitações, sobretudo a impossibilidade de realização de certame, consagração pela opinião pública, mediante justificativas de razão de escolha e preços compatíveis.

Portanto, o laudo de fiscalização revela a necessidade de aperfeiçoamento do controle interno, uma vez que denota uma série de situações indicativas de deficiência no domínio de registros e no planejamento das ações administrativas.

Ademais, a existência de controle interno efetivo é capaz de inibir ações internas contrárias ao interesse público primário e secundário, bem como, prestação de auxílio aos órgãos de controle externo.

E, no mais, a Origem deverá proceder ao cumprimento das Instruções/recomendações TCESP – notadamente quanto à entrega de informações consistentes ao Sistema AUDESP – uma vez que editadas ao longo de processos próprios e tendentes ao aperfeiçoamento da atividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



administrativa, bem assim, com o fim de não prejudicar a atividade constitucional do controle externo.

IV – Passo aos pontos suficientes à rejeição das contas, pertinentes à gestão fiscal e a gestão dos encargos sociais

a) Conforme mencionado, o Município apresentou elevação da sua RCL em 5,51%, atingindo alteração nominal de R\$ 18.415.591,15.

	2016	2017	Alteração nominal	Alteração percentual
RCL	315.584.431,28	334.000.022,43	18.415.591,15	5,51%

Acresço que o PIB nacional foi positivo em 1,1%, e a inflação atingiu 2,95% (IPCA-2017), demonstrando que a expansão da RCL no período – superou tais indicadores.

No entanto – mesmo diante desse cenário positivo, chama a atenção o déficit de arrecadação de 8,10% (R\$ 27.824.193,77), indicando que a peça orçamentária estava superestimada.

A fiscalização apontou que o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 7,04% - indicando que as despesas executadas superaram as receitas realizadas em R\$ 24.193.241,57.

Aliás, no laudo de fiscalização consta que a Prefeitura foi alertada tempestivamente por 05 vezes a respeito do descompasso entre receitas e despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

Aqui é interessante observar que a defesa apresentada pela Origem indicou uma série de gastos não previstos à conta da manutenção da Santa Casa local – os quais teriam influenciado negativamente nos débitos apurados; contudo – à evidência foram inferiores à elevação da RCL e ao próprio déficit da execução orçamentária.

Ademais, documento juntado em defesa complementar indicou que o acordo firmado entre a Municipalidade, Santa Casa e diversos Sindicatos envolvidos (PP 00592.2017.15.000/0), data de 30.03.17, indicando o reconhecimento dos primeiros aos créditos trabalhistas dos trabalhadores, em valor de R\$ 4.326.362,92 – conquanto o Município deveria disponibilizar valor mensal de R\$ 551.666,66 a partir de abril/17 – em 06 parcelas.

O argumento não impressiona porque, independentemente da razoável margem de tempo dentro do ano fiscal ao contorno da dificuldade apresentada – uma vez que o acordo fora firmado



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



ainda no 1º trimestre/17, penso que a Origem deveria ter obedecido ao plano de contingenciamento destacado em LDO, limitando a emissão de empenhos e movimentação financeira, na forma preconizada pela Lei Fiscal (art. 9º).

A fiscalização trouxe informações a respeito da falta de eficiência na cobrança da dívida ativa, contestada pela defesa, no sentido de que teria havido maior cuidado na inscrição e, desse modo, elevado o estoque de créditos a receber em 177,72%.

Contudo, em que pese o esforço dos argumentos apresentado, pode ser extraído do quadro firmado - ao menos, que o exercício de 2016 encerrou-se com estoque de R\$ 54 mi inscritos em dívida ativa, ao passo que ao longo de 2017 foram recuperados R\$ 8,6 mi; sem descuidar da impressionante inscrição de R\$ 105 mi, elevando o saldo dos créditos a receber em patamar superior a R\$ 150 mi.

O ponto é importante à manutenção do equilíbrio fiscal, bem como, no estímulo ao recolhimento dos tributos pelos contribuintes.

Destaco observar que havia histórico de déficits da execução orçamentária – 2014 a 2016, razão pela qual se esperava da Administração atitude de cautela e conservadorismo na condução da gestão orçamentária e financeira.

A alteração do instrumento orçamentário, por meio da abertura de créditos adicionais e da realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, atingiu R\$ 110.524.211,60 – correspondente a 32,14% da despesa fixada.

Mesmo que a alteração tenha sido lastreada em autorização legislativa local, penso que em adotando o parâmetro estabelecido LOA/2017 do Governo do Estado de São Paulo, a qual fixou autorização para abertura de créditos suplementares no limite de 17%⁷, o volume alterado revela imperfeição da peça produzida e utilizada como instrumento de aplicação dos recursos públicos no período.

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

⁷ Lei Estadual nº 16.347, de 29.12.16 - art. 9º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aqui cabe lembrar sobre os resultados operacionais citados por ocasião da avaliação do IEGM, comportando uma série de correções, sobretudo na estrutura física das unidades do ensino e saúde.

Destaca-se que o Município vinha de déficit financeiro do exercício anterior (R\$ 7.263.608,33), agravado, entre outras razões, pelo resultado orçamentário negativo apurado, elevando o resultado financeiro deficitário a R\$ 30.603.936,81.

Esse volume negativo é impactante ao desequilíbrio fiscal, porquanto, considerando a jurisprudência desta E. Corte que vem se formando sobre o tema, correspondeu a 33,44 dias de arrecadação (RCL).

Muito embora a defesa tenha argumentado que parcela dos débitos com a Santa Casa sejam advindos de período anterior, é importante anotar que houve aprofundamento do déficit financeiro.

	RCL	RCL/dia	Déficit Financeiro	<u>RCL / dia</u> Déficit financeiro
2016	315.584.431,28	864.614,88	7.263.608,33	8,40 dias
2017	334.000.022,43	915.068,55	30.603.936,81	33,44 dias

Ademais, conforme anotado na instrução processual, a Municipalidade deixou de recolher importâncias pelos encargos sociais devidos ao INSS, competências 10, 11 e 12/17, às quais se soma o período 02/18, em montante de R\$ 13.653.008,86.

A princípio não estava suficientemente esclarecido se tal valor já estava contido e considerado no déficit financeiro escriturado, agora confirmada a inclusão pela defesa apresentada.

Não aproveita o argumento de que a dívida de curto prazo, ao depois, mercê do parcelamento – celebrado em 2018, eventualmente tenha sido transferido ao campo da dívida consolidada, porque não se desnatura o juízo negativo sobre a elevação do endividamento do Município.

Por consequência não havia manutenção de recursos suficientes à quitação dos débitos de curto prazo, pela indicação de que para cada R\$ 1,00 de dívida exigível de imediato, o Município dispunha de apenas R\$ 0,37 ao seu pagamento.

Esse conjunto expressa desequilíbrio fiscal, remetendo a sorte das contas à sua rejeição, sem prejuízo de recomendações, para que a Origem mantenha rígida atenção e cumprimento dos vetores da LRF, no que se refere à ação transparente e planejada da Gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do



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



alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

Relembro, também, as orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10⁸.

b) A fiscalização identificou que o Município fez opção ao RGPS, de tal sorte obrigando-se ao recolhimento regular das contribuições ao INSS.

O laudo de fiscalização identificou a manutenção de dois parcelamentos, 01 firmado em 2017 e outro **deferido em 2018**, a fim de cobrir obrigações pendentes de exercícios anteriores, bem como, do próprio período.

Reparcelamento do processo nº 13839.720071/2016-97

Nº do acordo: Processo 13839.722379/2017-58 – Prem

Data do deferimento: 07/08/17

Valor total parcelado: R\$ 4.149.887,03

⁸ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



Quantidade de parcelas: 194

Parcelas devidas no exercício: (Seis parcelas - de julho a dezembro de R\$ 21.594,98 referente adesão ao parcelamento equivalente a 2,4% do montante).

Pagas no exercício: zero, tendo em vista que as parcelas pagas no exercício de 2017 são referentes apenas a adesão ao reparcelamento.

Parcelamento processo nº 13839.721269/2018-50 deferido em 2018, referente Nº DEBCAD 14.768.938-4 competências **10/2017 – 11/2017 e Nº 14.775.210-8 competências 12/2017 – 02/2018**

Nº do acordo: Processo nº 13839.721269/2018-50-Pepar

Valor total parcelado: R\$ 13.653.008,86

Quantidade de parcelas: 59

Parcelas devidas no exercício: zero

Pagas no exercício: zero

Dito isso é importante afirmar, em 01 dos ajustes firmados, a Municipalidade beneficiou-se da edição da Lei 13485/17, para o reparcelamento dos débitos existentes junto ao INSS, possibilitando sua quitação em até 200 meses.

E, no segundo termo, fora das bases gerais mais favoráveis daquele diploma e, especialmente, fora dos limites do exercício examinado, procedeu-se a assinatura de termo cobrindo as competências outubro a dezembro/17 – além de fevereiro/18 – com base no art. 2º, § 2º, da Lei 13.485/17⁹.

Sendo assim, primeiro é preciso demarcar que a jurisprudência majoritária desta E. Corte considerava a falta de recolhimento dos encargos sociais – até o advento da Portaria 333/17 e MP 778/17 – convertida na Lei 13485/17 – como mácula suficiente à rejeição das contas.

⁹ **Lei 13485/17**

Art. 2º Os débitos a que se refere o art. 1º desta Lei poderão ser quitados, no âmbito de cada órgão, mediante:

I - o pagamento à vista e em espécie de 2,4% (dois inteiros e quatro décimos por cento) do valor total da dívida consolidada, sem reduções, em até seis parcelas iguais e sucessivas, vencíveis entre julho e dezembro de 2017; e

II - o pagamento do restante da dívida consolidada em até cento e noventa e quatro parcelas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com reduções de:

a) 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas e dos encargos legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios; e

b) 80% (oitenta por cento) dos juros de mora.

§ 1º As parcelas a que se refere o inciso II do caput deste artigo serão:

I - equivalentes ao saldo da dívida fracionado em até cento e noventa e quatro parcelas ou a 1% (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Estado, do Distrito Federal ou do Município, o que resultar na menor prestação; e

II - retidas no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) ou no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e repassadas à União.

§ 2º Encerrado o prazo dos parcelamentos, eventual resíduo da dívida não quitada na forma prevista no caput deste artigo poderá ser pago à vista ou ser parcelado em até sessenta prestações, na forma prevista na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.



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



Nesse sentido prescreve o Manual desta E. Corte intitulado “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”¹⁰, fev/2012:

3. As causas do Parecer desfavorável:

Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:

(...)

7. Falta de repasse previdenciário;

Esse juízo decorre do entendimento de que o débito com os encargos sociais possui natureza previdenciária / tributária e, portanto, não está sujeito a contingenciamento pela livre escolha do Gestor.

Ao contrário, eventuais dificuldades na realização de receitas e no fluxo de caixa, a teor da LC 101/00, demandam a restrição da emissão de empenhos e movimentação financeira sobre despesas elegidas na LDO (art. 9º da LRF).

Ocorre que a jurisprudência que se formou em torno da Portaria 333/17 e da MP 778/17 – por mim encampada em razão do princípio da colegialidade - foi no sentido de abonar os parcelamentos firmados dentro daqueles moldes.

Tais instrumentos – espécie de moratória sobre os débitos existentes, em condições mais vantajosas aos entes devedores, disciplinaram o parcelamento dos débitos em razão do RGPS administrado pela União (MP 778/17 – convertida na Lei 13.485/17) e do RPPS (Portaria 333/17) sob gestão autônoma de fundos e autarquias/fundações no âmbito dos entes federativos.

Destaca-se que a MP 778/17 – convertida na Lei 13485/17 – definiu o universo de valores pendentes de recolhimento – incluindo obrigações acessórias, **limitados até o vencimento de 30.04.17** – sendo que os pedidos de parcelamento deveriam ser formalizados até 31.10.17.

Fora desse limite, para que não houvesse um limbo ou vazio jurídico, foi definido pela própria norma destacada que as entidades poderiam se valer de parcelamentos com base na Lei 10.522/02.

*Art. 1º Os débitos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas autarquias e fundações públicas, relativos às contribuições sociais de que tratam as [alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#), inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias, **vencidos até 30 de abril de 2017**, e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, poderão ser pagos em até duzentas parcelas, conforme o disposto nesta Lei.*

Art. 2º. (...)

¹⁰ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal.pdf>



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



§ 2º Encerrado o prazo dos parcelamentos, eventual resíduo da dívida não quitada na forma prevista no caput deste artigo poderá ser pago à vista ou ser parcelado em até sessenta prestações, na forma prevista na [Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002](#).

Ou seja, esgotado o prazo definido – obrigações vencidas até 30.04.17 – a possibilidade de parcelamento dos débitos voltaria aos moldes anteriores, os quais não contavam com o abono desta E. Corte.

Desse modo, a análise sobre parcelamentos firmados em torno desses instrumentos deve ser restritiva, não cabendo abono fora daqueles moldes.

No caso concreto foi destacada a realização de parcelamento pela falta de recolhimento das competências devidas ao RGPS no período compreendido entre **outubro a dezembro/17 – além de fevereiro/18** – em montante superior a R\$ 13 milhões.

Enfim, o segundo instrumento destacado não se enquadra sob os moldes definidos pela jurisprudência que se firmou sobre o assunto e, especialmente, fora firmado após o encerramento do exercício sob exame.

Anoto que o precedente citado em defesa – TC-6825.989.16-3 – contas da Municipalidade de Birigui – 2017 – houve indicação expressa no voto proferido de “parcelamento efetivado no exercício”, ratificando informação prestada pela fiscalização (Acordos 843/17, 844/17, 845/17, 846/17, 1061/17, 2040/17, 2116/17 e 2119/17).

E, quanto à manutenção do CRP – entendo que atesta a conformidade ao plano de pagamentos estabelecido; contudo, não abona ou exprime juízo sobre a gestão fiscal do período, aqui realizada em sede de exame das contas nesta E. Corte.

Logo, a gestão dos encargos sociais não pode ser abonada, porquanto – afastando-se da jurisprudência favorável desta E. Corte, encontra-se à margem dos preceitos fiscais da gestão fiscal responsável – transparente e planejada, uma vez que a operação impõe o endividamento do Município e subverte o equilíbrio fiscal; lembrando que eventual desconforto de natureza financeira ao cumprimento das necessidades da Administração, necessariamente, deveria encontrar resposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que o Art. 9º da LC 101/00 determina, antes, quais serão as despesas eleitas ao contingenciamento, em processo democrático aprovado junto ao Legislativo.



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



Destarte, a Prefeitura não poderia ter deixado de cumprir obrigação tributária, uma vez que imposta por norma própria, alheia à margem de discricionariedade do Gestor, necessária e vinculada ao custeio das obrigações contraídas ao sistema previdenciário.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ITATIBA, exercício de 2017**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Mantenha rígido controle sobre os registros da contabilização das receitas e despesas vinculadas ao FUNDEB;
- Adote postura de cautela e conservadorismo no tocante às despesas com pessoal, a fim de não elevar os gastos aos níveis limitadores da LRF; e, reveja os pontos destacados pela fiscalização, em relação aos comissionados, pagamento de gratificações e contratação de horas extras;
- Mantenha rígido controle sobre a contabilização da dívida judicial;
- Adote providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Observe aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação, apresentando soluções à sua elevação;
- Amplie a oferta de vagas nas escolas municipais;
- Dispense providências à elevação da qualidade dos serviços públicos – saúde e educação;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Mantenha efetivo controle sobre os registros em geral e sua transmissão ao Sistema AUDESP;
- Proceda as correções necessárias sobre os apontamentos da fiscalização nos setores responsáveis pelos adiantamentos e multas de trânsito;
- Cumpra a legislação convergente à contratação de artistas;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP;
- Proceda ao aperfeiçoamento das peças orçamentárias e da sua execução, mantendo o equilíbrio fiscal e atendendo as metas almejadas; e,
- Proceda ao recolhimento dos encargos sociais ao seu tempo devido.

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

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

GCCCM/25