



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 05/11/2019

ITEM Nº 064

TC-006568.989.16-4

Prefeitura Municipal: São José do Barreiro.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Alexandre de Siqueira Braga.

Advogado(s): Paulo Sérgio Mendes de Carvalho (OAB/SP nº 131.979) e José Wilson da Silva (OAB/SP nº 71.725).

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

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	31,71% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	100,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	84,73%
Investimento total na saúde	23,31% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	57,87 % (máximo 54%) - reconduzido
Remuneração agentes políticos	Relevado
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 5,92 – R\$ 1.110.581,18
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 3.626.973,47

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

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

Porte Muito Pequeno
Região Administrativa de São José dos Campos – média da Região “C+”
Quantidade de habitantes 4.181

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **SÃO JOSÉ DO BARREIRO** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Guaratinguetá – UR/14.

No relatório de fls. 01/93 (evento 27) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



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



A.1.1. CONTROLE INTERNO

- Criação de cargo de Agente de Controle Interno em comissão contrariando orientações deste Tribunal de Contas materializadas no Manual de Controle Interno;
- Relatórios Quadrimestrais são documentos meramente formais;
- Relatórios não são mensais nem contemplaram quadro resumo conforme orientação do Manual de Controle Interno deste Tribunal;
- Conduta reiterada já censurada no Parecer referente ao exercício de 2014.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- Município não editou Plano Municipal de Assistência Social;
- Município não editou Plano Municipal pela Primeira (Primeiríssima Infância);
- Município não implantou os dez passos para o Aleitamento Materno (engloba as áreas de saúde e educação);
- Não edição do plano diretor, o qual é obrigatório para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico conforme Artigo 41 da Lei Federal 10257/2001;
- Município não editou lei estabelecendo a planta genérica de valores;
- Decretos das plantas genéricas de valores (sede e distrito de Formoso) não possui mapa estabelecendo os limites do núcleo urbano e georreferenciamento;
- Limites de perímetro aparenta estar ultrapassado, sendo decorrido mais de 10 anos desde a última legislação tratando do assunto;
- Não edição de leis referentes à disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (legislação urbanística);
- Não edição de leis referentes a zoneamento ambiental;
- Não edição de planos de desenvolvimento econômico e social;
- Não edição de Código de Obras (direito de construir);
- Não edição de Código de Posturas;
- Unidade Orçamentária do Setor de Saneamento Básico integra a Saúde denotando falha de planejamento.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Não houve comprovação dos valores escriturados em “Outros Créditos e Valores a Curto Prazo – R\$ 1.184.906,62”,
- Saldo Patrimonial não comprovado uma vez que a Origem não efetuou o inventário (levantamento físico dos bens),
- Saldo de Dívida Ativa registrado no Balanço não confere com o registrado no sistema auxiliar de controle de dívida ativa,

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- Ajuizamento de Ação Civil Pública com pedido de ressarcimento erário no valor de R\$ 138.063,75 contra o ex-prefeito devido ao descumprimento de ajuste para com a Fazenda Pública do Estado de São Paulo;
- Débitos referentes à exercício anterior sem movimentação no exercício atual denotando tratar-se de erros, comprometendo a fidedignidade das peças contábeis, e denotando falta de acompanhamento da dívida de longo prazo;

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

- Ausência de informações acerca da quantidade de parcelas, parcelas devidas e parcelas pagas no exercício;
- Rol de Parcelas pagas no exercício de 2017 evidencia um valor referente ao mês de novembro que é muito inferior aos demais indicando tratar-se de possível recolhimento a menor.



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



B.1.5. PRECATÓRIOS

- Saldo de Precatórios constante das peças contábeis não confere com o Mapa de Precatórios do sistema Audesp;
- Saldo das Contas do TJ para receber os precatórios denota que a Origem não baixou os precatórios pagos no exercício;
- Balancetes da Origem evidenciam a ausência de movimentação das contas de controle dos precatórios;
- Ajustes de valores em detrimento da baixa adequada dos precatórios;
- Prefeitura evidenciou no Mapa de Precatórios Audesp pagamentos efetuados à Fazenda do Estado de São Paulo que não figuram nos pagamentos disponibilizados pelo Tribunal de Justiça;
- Pagamento direto para credor de precatório em valor superior ao RPV;
- Contabilização dos Depósitos em 02 subelementos distintos denotando falta de padronização dos lançamentos;
- Fixação de limite para o montante de débitos de pequeno valor oriundos de sentenças judiciais transitadas em julgado no teto dos benefícios pagos pelo INSS interferindo no planejamento orçamento (e consequente execução) das despesas do município;
- Registro impreciso das pendências judiciais devido à falta de acompanhamento das despesas.

B.1.6. ENCARGOS

- Débito no valor de R\$ 500,00 relacionado ao Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São José do Barreiro vinculado à Prefeitura Municipal;
- Depósito de FGTS para Agentes Políticos que também são servidores, caracterizando assunção de despesa imprópria, uma vez que os Secretários recebem através de subsídio.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- Superação do limite da despesa laboral aconteceu no último quadrimestre do exercício, significando 54,21% da Receita Corrente Líquida na análise automática;
- Emissão de Alertas pela superação de 90% do específico limite da despesa laboral;
- Ausência de inclusão despesas referentes à Outras Despesas de Pessoal Decorrentes da Substituição de Mão de Obra Terceirizada, sendo constatado que a Origem não observou o Artigo 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Despesa de Pessoal retificada pela fiscalização;
- Contratação de mão de obra sem licitação;
- Desobediência ao inciso IX do Artigo 37 da Constituição e inobservância do processo seletivo conforme Artigo 26 da Lei Municipal 26-2011;
- Conduta reiterada sendo objeto de recomendação por três vezes nos últimos exercícios;
- Envio do Projeto de Lei que cria o Departamento de Água e Esgoto em 04 de setembro de 2017, criando 05 cargos e/ou vagas, sem mencionar os vencimentos (referência, nível salarial, etc..) dos referidos cargos, o impacto orçamentário da criação da despesa continuada nem a origem dos recursos para seu custeio;
- Não ordenação de medidas para recondução do montante de despesa total de pessoal ao limite estabelecido na LRF.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- Nomeação de 37 servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF);
- As atribuições dos mencionados cargos não foram definidas através de leis.

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- Fixação do subsídio dos Secretários Municipais se deu através de Decreto Legislativo nº 02/2011 em detrimento de lei específica, implica em infringência ao estabelecido no Artigo 29 inciso V da Constituição Federal;
- Desobediência à Advertência oriunda deste Tribunal conforme Parecer das Contas do exercício de 2014;
- Pagamentos excessivos efetuados aos servidores efetivos e que ocupam os cargos de



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



Secretários Municipais;

- O excesso se refere a Adicional por Tempo de Serviço, depósitos individuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e auxílio alimentação e, no caso da Secretária Municipal de Educação, os valores indevidos também comportam gratificação por titulação, contrariando Artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

B.1.11. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

- Estrutura organizacional exhibe sérias distorções, por não apresentar-se como um sistema hierarquicamente organizado e setorizado;
- Ausência de estrutura organizada aliada ao baixo valor do subsídio dos secretários municipais resultou em distorção das atividades administrativas exercidas pelo órgão;
- 1/3 dos Cargos de Secretários Municipais encontram-se vagos sendo que as atividades são executadas por terceiros;
- Ausência de Secretários municipais implica na “subordinação” de servidores da pasta à terceiros,
- Ausência dos cargos de Procurador Jurídico e Contador encontram-se vagos, sendo que a Representação Jurídica do município e Contabilidade é efetuada por terceiros;
- Ausência de Procurador Municipal tem reflexo negativo na gestão da dívida ativa, sendo que no exercício de 2017, a Prefeitura Municipal de São José do Barreiro não ingressou com nenhuma ação de execução fiscal de dívida ativa e o último estoque cobrado foi referente ao exercício de 2010;
- Município considerado como “Estância Turística” não possui estrutura de Secretaria Municipal de Esporte, Cultura, Turismo e Comunicação Social e o cargo de Secretário encontra-se vago, o que pode comprometer o ranqueamento de São José do Barreiro no cenário estadual imposto pela Lei Complementar Estadual 1261-2015 e por consequência, diminuir a suas receitas;
- Único servidor do setor de turismo foi exonerado passando a executar serviços como autônomo sem contrato formalizado.

B.1.12 – CRIAÇÃO DE CARGOS

- As atribuições dos cargos não foram estabelecidas em Lei, mas através do Decreto Municipal 11-2012;
- Irregularidade já constou em exercícios anteriores;
- Parcela considerável dos cargos (notadamente os cargos comissionados), exige o requisito de “Conhecimento Específico” denotando elevado grau de generalidade e imprecisão;
- Recomendação para adequação da Lei Municipal às normas constitucionais, ressaltando que a manutenção da ordem atual poderá ensejar a adoção de medidas mais severas na análise das contas futuras não foi observada pela Origem;
- Decisão deste Tribunal é consonante com decisões do Tribunal de Justiça, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade referente ao município de Queluz que tratou de caso análogo.

B.1.13 - SISTEMA REMUNERATÓRIO

- Sistema remuneratório estabelecido pela Lei Municipal 26/2011 é vinculatório, caracterizando ofensa ao Artigo 37 inciso XIII da Constituição Federal;
- Desobediência às determinações deste Tribunal exarada no Parecer das Contas do Exercício de 2011;
- Transformação da tabela salarial de 240 referências para apenas 22 referências;
- Classificação indevida e distinção salarial dos cargos de assessoramento caracterizando tratamento não isonômico entre os mesmos;
- Retribuição Pecuniária distinta para cargos de assessoramento de mesma classificação;
- Retribuição Pecuniária distinta para cargos de Direção (mesmo nível hierárquico).

B.3.1. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Ações de lançamento, arrecadação e controle das receitas próprias do município não atendem princípios de eficiência, eficácia e efetividade;
- Ausência de Fiscal Tributário para lançar e Procurador Municipal para executar as receitas municipais;



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



- Quadro de Pessoal apresenta apenas 02 cargos de fiscal (genérico) com duas vagas não preenchidas impossibilitando uma fiscalização efetiva das receitas municipais;
- Código Tributário do município concebido em 1978 período que antecede à atual Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Complementar Nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), não se coaduna com o atual regramento fiscal vigente;
- Código Tributário Municipal também deixou de observar o Estatuto das Cidades (ordenamento territorial);
- Hipótese de isenção de caráter permanente não justificada;
- Permissão de exploração agrícola em área urbana;
- Concede "imunidade" de terceiros contratados pelo poder público;
- Isenções para pessoas físicas sem critérios detalhados;
- Isenção de ISS para serviços médicos de pessoas jurídicas;
- Taxas bastante restrito, sendo ausentes taxas referentes a coleta de resíduos hospitalares e taxas de turismo;
- Base de cálculo da taxa de limpeza pública é inadequada uma vez que não leva em conta se o estabelecimento é residencial, comercial ou industrial em contrariedade com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- Situação de exceção acerca dos resíduos sólidos dando margem a tratamento pessoal na matéria;
- Cobrança de serviços de conservação de logradouro público pertencente ao município;
- Cobrança de Taxa de Conservação de Rodovias cuja base de cálculo é indevidamente o rateio da despesa;

- Rol de inconformidades e edição da Lei Municipal 16-2015 que concede tratamento diferenciado para a microempresa, MEI e EPP (incompatível com o regramento vigente) demanda revisão urgente do Código Tributário Municipal.

B.3.1.1 - RECEITAS COM TAXA DE ÁGUA E ESGOTO

- Cobrança de taxa de água de cerca de R\$ 20,16 por mês para todas as unidades consumidoras em detrimento tarifas;
- Ausência de hidrômetros nas unidades consumidoras;
- Inadimplência de 1/3 dos valores;
- Sistema tarifário não atende as diretrizes nacionais para o saneamento básico preconizadas pela Lei Federal Nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007 em seus Artigos 2º e 29;
- Ineficiência do Setor pode interferir negativamente na qualificação do município como Estância Turística.

B.3.1.2 - RECEITAS COM TAXAS

- Balancete de Receita não reflete a estrutura das taxas consoante Código Tributário Municipal;
- Cobrança de taxa de expediente a qual foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em algumas situações;
- Cobrança de taxa de limpeza pública e taxa de coleta de lixo no valor de R\$ 1,16 cada uma;
- Cobrança de taxa de prestação de serviços em valores tão irrisórios denota falha grave na gestão dos tributos e implica em prejuízo para a Administração uma vez que o custo de lançamento, arrecadação e controle do tributo é superior à receita recebida;
- Cobrança de taxa considerada inconstitucional pelo STF.

B.3.1.3 - RECEITAS COM IMPOSTO TERRITORIAL E IMPOSTO PREDIAL URBANO

- Revisão da planta genérica de valores ocorreu através de Decreto de 1990 em detrimento de lei e denotando que a Prefeitura Municipal tem efetuado cobrança dos impostos sobre uma base de dados muito defasada;
- Cobrança de impostos inferior a R\$ 100,00 anuais insuficientes para fazer frente às despesas com lançamento, arrecadação, recolhimento, escrituração e controle;
- Matéria não foi submetida à análise pela sociedade e Câmara Municipal;
- o Município de São José do Barreiro não adota o IPTU progressivo.



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



B.3.1.4 - RECEITAS COM IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

- Considerado como Estância Turística o qual deve ter foco na prestação de serviços, o município sequer possui fiscais, menos ainda fiscais tributários;
- São José do Barreiro não tem exercido sua competência plena de instituir e arrecadar tributos, o que vem contrariar o preconizado no art. 30, inciso III, da Constituição Federal;
- Aplicação de alíquotas diferenciadas e não justificadas em razão da atividade dos contribuintes, contrariando vedação constitucional;
- Não adoção da Nota Fiscal Eletrônica (cobrança automática de ISS) denotando falta de eficiência na arrecadação do tributo e caracteriza renúncia tácita de receita proporcionada pela não implementação do sistema automático de emissão de Notas Fiscais de Prestação de Serviços.

B.3.1.5 - RECEITAS COM IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS INTERVIVOS

- Fragilidade na arrecadação do tributo devido a não existência de convênio com cartório,

B.3.2. RENÚNCIA DE RECEITAS

Renúncia tácita de receita materializada através das seguintes práticas:

- Imposto lançado com base em planta genérica de valores de 1990, a qual tem sido atualizada apenas automaticamente, resultando em cobrança de valores sobre uma base defasada;
- Não instituição do IPTU progressivo;
- Práticas utilizadas pelo município têm proporcionado que propriedades deixem de cumprir sua função social conforme estabelecido no Artigo 5º inciso XXIII da Constituição Federal do Brasil;
- Carnês do IPTU evidenciam a cobrança de valores diminutos insuficientes para fazer frente aos esforços financeiros empregados para cobrar o tributo;
- Taxa de Água e Esgoto de R\$ 241,94 (cerca de R\$ 20,16 por mês);
- A taxa de remoção do lixo no valor de R\$ 1,16 é meramente simbólica e deprecia o serviço executado;
- Não implantação de um sistema de custos no Setor de Tributação;
- Procedimentos imperfeitos do Poder Público, bem como a ausência de Ações de Execução Fiscal que condenam o crédito tributário à prescrição;
- Inconsistências no Cadastro Imobiliário e Econômico também caracterizam uma política fiscal que não encontra apoio na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei Municipal 16-2015 não foi acompanhada de impacto orçamentário visando atender ao disposto no Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.3.3 - DÍVIDA ATIVA

- O valor escriturado no Balanço Patrimonial não confere com o estoque da Dívida Ativa em 31-12-2017 anotado no relatório do sistema de controle;
- Cadastro Imobiliário e de Dívida Ativa não possuem dados fidedignos;
- Cadastramento de ruas como se fossem imóveis;
- Não há ingresso de ações de execução fiscal desde 2010;
- Ausência de Procurador Municipal visando execução da Dívida Ativa;
- Inconsistências no cadastro da dívida ativa (CPF e CNPJ em branco, além de outros);
- Cadastro imobiliário incompleto sendo verificado que nem todos os imóveis pertencentes ao município são cadastrados;
- Ausência de Fiscal de Tributos no Quadro de Pessoal;
- Registros dos imóveis pertencentes ao município de São José do Barreiro com diversas nomenclaturas em detrimento da razão social;
- Demonstrativos apresentados são inconsistentes, e não servem como suporte de resposta para esta fiscalização;
- Dívida Ativa contempla valores não ajuizados e prescritos;



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



- Presença de valores irrisórios;
- Valores dispensados através da Lei Municipal 16-2015 constando no banco dos dados e contaminando a presunção de legitimidade do crédito tributário;
- Banco de dados contendo 3556 erros de cadastro;
- Cadastro Imobiliário e o Cadastro Econômico não são fidedignos sendo constatado que não foi informado o porte da empresa da pessoa jurídica em 1191 registros;
- Classe Empresarial do município é constituída por cerca de 95% de microempresários, o que faz com que a renúncia de receita atinja quase todos os contribuintes;
- Renúncia atinge IPTU de microempresários o que agrava ainda mais a extensão do dano financeiro resultante do ato;
- Acréscimos demasiados em relação ao valor devido distorcendo o saldo do estoque;
- Necessidade de correção de valores em face de edição de Lei Municipal regravando a matéria;
- Ausência de protesto do título de dívida ativa.

B.3.4.1 – DESPESAS COM ADIANTAMENTOS

- Existência de 02 leis distintas no município tratando sobre o assunto criando conflito sobre a matéria;
- Presença de saldo referente a Adiantamentos Concedidos a Pessoal e a Terceiros no Balanço Patrimonial em desatenção à lei que rege a matéria;
- Adiantamentos não adequadamente formalizados (ausentes o pedido e autorização nos processos apresentados) inviabilizando o confronto do autorizado com o executado (finalidade do gasto);
- Ressarcimento de gastos com refeição em detrimento do pagamento de diária estabelecido pela Lei Municipal 26-2011 em seu Artigo 45.

B.3.4.2 – DESPESAS COM FUNERAIS

- A Lei não define os critérios do programa;
- Apenas 47,37% dos beneficiados eram cadastrados em programas sociais implicando em desobediência do estabelecido na lei municipal autorizadora e desvinculando a despesa do fator de vulnerabilidade social;
- Dispensa da documentação comprobatória do falecimento (atestado de óbito) para obtenção do benefício;
- A despesa gasta com cada beneficiário varia entre R\$ 243,20 e R\$ 1.318,00, o que aliado à falta de critérios implica em inobservância ao princípio da impessoalidade;
- Reincidência;
- Inobservância à Recomendação deste E. Tribunal de Contas,

B.3.4.3 – DESPESAS COM MULTAS DE TRÂNSITO

- Pagamento de multas de trânsito nos exercícios de 2016 e 2017;
- Ajuizamento de Ação Civil Pública contra o ex-prefeito relacionada à despesa paga no exercício de 2016;
- Não houve abertura de processo administrativo visando apuração de responsabilidades;
- Irregularidade da despesa;
- Proposta de devolução de valores.

B.3.4.4 – DESPESAS COM FESTIVIDADES E SHOWS

- Não houve recolhimento de impostos referente à despesa de prestação de serviços no total de R\$ 305.425,00, resultando em prejuízo para a Administração;

Dispensas

- Outros Gastos com Iluminação e Sonorização através de dispensas, sendo que a falta de licitação aliada à ausência de critério no estabelecimento do valor a ser pago pelo serviço prestado ressalta o caráter pessoal na contratação da despesa de modo que somos pela irregularidade do gasto;



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



Convites

- Convites aglutinando indevidamente serviços distintos, sendo que tal opção afronta ao princípio do parcelamento consagrado pelo Artigo 15 inciso IV da Lei 8666/93;
- Aglutinação de despesas de diferentes eventos bem como do próximo exercício,

Inexigibilidades

- Ausência de justificativas para o preço ajustado no contrato de apresentação dos artistas, em afronta ao artigo 26, inciso III, da Lei de Licitações, uma vez que consta tão somente a proposta da empresa posteriormente contratada;
- Falta de Planejamento nas contratações.

B.3.5.1 – TESOURARIA

- A Origem não comprovou o valor de R\$ 1.187.932,41 referentes à Demais Créditos e Valores de Curto Prazo, o qual se refere à conta vinculada dos Precatórios.

B.3.5.3 – PATRIMÔNIO

- O valor escriturado no Balancete Contábil não confere com aquele constante do Balancete de Verificação do Sistema de Controle Patrimonial;
- O documento contém itens com valores simbólicos, no valor de R\$ 1,00, o que afasta a sua utilidade;

B.3.5.2.1 – IMÓVEIS

- Imóveis Públicos necessitam de adequações referentes à acessibilidade;
- Alguns prédios não possuem AVCB;
- Algumas propriedades não possuem escritura;
- Nem todas as unidades escolares estão incluídas no cadastro de imóveis;
- Cadastro de imóveis do município não contempla nem mesmo os edifícios da Câmara e Prefeitura Municipal;
- Localizados 03 imóveis públicos ocupados por particulares;
- Não apresentação de nenhum inventário de exercícios anteriores ou atual;
- Não apresentação de nenhum procedimento e/ou cronograma para realização do inventário (descarte, contagem, cotejamento, implantação de regras, etc...);
- Demonstrativos apresentados são inconsistentes, e não servem como suporte de resposta para esta fiscalização;
- Demonstrativos mesclam de terrenos, construções, ruas e praças numa única categoria de imóveis.

B.3.5.2.2 - PATRIMÔNIO PÚBLICO - MÓVEIS

- Não apresentação de demonstrativos evidenciando o valor contábil dos bens leiloados no exercício,
- Não apresentação de nenhum inventário de exercícios anteriores ou atual denotando que a alienação efetuada através da Lei Municipal 36-2017 foi efetuada sem as devidas cautelas;
- Não apresentação de nenhum procedimento e/ou cronograma para realização do inventário (contagem, cotejamento, incorporação de benfeitorias, implantação de regras, etc...);
- Presença de bens sucateados em diversas unidades da Administração;
- Demonstrativos oferecidos pela Administração não serve como suporte de resposta para esta fiscalização;
- A Origem não apurou contabilmente o valor dos bens leiloados;
- Extravio do recibo de transferência de veículo;
- Procedimento adotado pela Origem não permite apurar a ocorrência de roubos, extravio e mau uso dos bens móveis; e menos ainda levantar subutilização dos mesmos.

B.3.5.3.1 – AQUISIÇÃO DE PNEUS

- Manutenção da frota aponta troca excessiva de pneus durante o exercício;
- Apresentação desordenada da despesa devido ao fato de a Origem não agregar a documentação no processo de compra;
- Opção pela aquisição na modalidade Tomada de Preços em detrimento de Pregão;



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



- Licitação com apenas uma única proponente;
- Liquidação imperfeita da despesa;
- Pedidos de fornecimento de material oriundos do setor de Educação não foram efetuados em papel timbrado, não são datados e nem assinados;
- Solicitação de 06 pneus para veículo que utiliza apenas 04 rodas;
- Despesa com recauchutagem de pneus de modo concomitante;
- Despesa manutenção dos veículos não atenderam aos critérios de economicidade, eficiência e efetividade;
- Falha na contabilização dos eventos relacionados aos veículos (leilão),

B.3.6 – FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES

- Quase metade das despesas passíveis de licitação foi efetuada sem observação da Lei Federal 8.666/93;
- Setor de Compras composto exclusivamente por comissionados (impróprios);
- Despesas através de dispensa (sem licitação), denotando planejamento inadequado das aquisições e contratações;
- Minuta do edital e do Contrato não examinados e aprovados pela Procuradoria Jurídica, mas por advogados contratados (terceiros);
- Portaria de designação da Comissão de Licitação não contempla a qualificação completa dos servidores (incluindo cargo);
- Não edição de Portaria de designação da Comissão de Apoio ao Pregoeiro;
- Não há publicação trimestral dos preços registrados conforme determinado na lei de licitação, menos ainda na página oficial;
- Não há informatização do sistema de registro de preços;
- A Administração efetua compra baseada em registro de preços sem estar ancorada em documento contratual (ausência de contrato);
- Contratos não fazem menção às penalidades cabíveis, critérios para reajustamento de preços, data-base para reajustamento de preços, periodicidade para reajustamento de preços;
- Não há designação de gestor e/ou fiscal contratual;
- Documentação de execução contratual (Empenho, liquidação, Nota Fiscal, Pagamento, Ordem de Serviço, documentos de garantia etc...) não integrando os autos da licitação;
- Contratação de empresa através de dispensa para realização de processo seletivo não contempla: I – Justificativa para a dispensa, II - Razão da escolha do executante, III – Orçamentos e justificativa para o preço contratado, IV – Destinatário(s) da taxa de pagamento do concurso.

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C+

- Remanescem as situações de inconformidade na unidade escolar visitada em exercício anterior (Escola Benedito Gomes Franca Cônego);
- Unidade necessitando de reformas.

C.2.1 – TRANSPORTE DE ALUNOS

- Contratação de serviço de transporte escolar no valor de R\$ 682.667,65 efetuado sem licitação, referente a 09 contratos e 13 linhas distintas;
- Falta de planejamento na contratação do serviço resultando em emergência provocada;
- Ausência de esclarecimento acerca da escolha dos fornecedores, distribuição da linha entre os mesmos nem sobre o preço pago por km rodado;
- Processo não contempla publicações;
- Excessivo aumento de valor dentro do exercício (139,52%);
- Não demonstrado cumprimento dos critérios de legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade na gestão do transporte escolar;

C.2.2 – REFORMA NA CRECHE

- Licitação com apenas uma proponente, ou seja, não houve competição em licitação de objeto não restrito;
- Ausência de justificativa para prosseguimento do certame, em desatenção ao artigo 22, §7º da Lei 8.666/93;



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



- contratação em valor superior ao estimado;
- Ausentes as justificativas para assinatura de termo aditivo;
- Documentação não evidencia adequadamente os serviços adicionados.

D.2.1 – DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO DE PLANTONISTAS

- Despesa não atende aos critérios da Lei Complementar Federal 141/2012 notadamente por se constituir de um programa voltado à alimentação, o que é vetado pelo artigo 4º inciso IV da referida lei;
- Quantitativo de refeição e bebida não atende a critério lógico;
- Não restou demonstrado o interesse público na execução da despesa (motivo e finalidade), nem esclarecida as razões do fornecimento de refeição para alguns (plantonistas) em detrimento de outros (demais servidores);
- A aquisição demonstra ser claramente individualizada e pessoal, quer seja em quantidade, quer seja na seleção dos beneficiados;
- Não obedecidos os critérios de legalidade e impessoalidade;
- Parcela não englobada na função saúde implica ainda em ausência de licitação (desobediência à Lei Federal 8666/93);
- Despesa irregular já constou de relatórios anteriores (reincidência);
- Desobediência à Recomendação deste E. Tribunal de Contas.

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- Cobrança de taxa de água sem leitura através de hidrômetro, quer seja para residências, comércios ou indústrias implicando em desatendimento às diretrizes nacionais para o saneamento básico preconizadas pela Lei Federal Nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007 em seus Artigos 2º e 29, incluindo inibição do consumo supérfluo e desperdício de recursos;
- Desatendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU relacionados à política das águas.

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

- O ente não regulamentou localmente a Lei de Acesso à Informações;
- O Portal de Transparência (disponibilização das despesas) não está hospedado em Sítio oficial (domínio “.gov.br”);
- O site não tem funcionalidades para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência;
- No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente;
- O Portal não disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- Não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido;
- Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem, constando apenas os valores conforme contabilização;
- Não há divulgação do resultado dos editais com o vencedor;
- Não há disponibilização dos Contratos na íntegra;
- O site apresenta os Planos Orçamentários;
- O site não divulga os repasses ou transferências financeiras a entidades da sociedade civil, decorrentes de parcerias, convênios, contratos de gestão, auxílios, subvenções ou contribuições e repasses financeiros à Câmara Municipal;
- Não há possibilidade de acompanhamento posterior do pedido de informação;
- Não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos.

G.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Demonstrativos Principais da Origem apresentaram falhas graves devido à não comprovação documental dos valores ali escriturados;
- Demonstrativos Auxiliares evidenciam inconsistência dos dados;



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



- Desconformidade das práticas utilizadas pela Origem com as boas técnicas contábeis.

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- Banco de dados sob gerência indireta do município infere que o fornecedor daquele software (sistema) pode intervir nos dados originais sem que a prefeitura saiba dessas alterações;
- Exame do banco de dados da dívida ativa evidenciou diversas ocorrências merecendo destaque especial no item B.3.3. DÍVIDA ATIVA;
- Não possui nota fiscal eletrônica (NFE);

- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02;
- Há divulgação parcial dos tributos arrecadados, em desacordo com a CF, art. 162;
- Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet (Lei nº 12.527/11, artigo 8º);
- O município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação, conforme Lei nº 12.527/11, artigo 45.

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

- Desatendimento às recomendações exaradas nos dois últimos exercícios analisados,

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), uma vez que os investimentos corresponderam a 31,71% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade dos recursos do período; bem como, investidos 84,73% na valorização do magistério.

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	31,71%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	31,66%
DESPEZA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	30,53%

FUNDEB:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00%
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	99,25%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,73%
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,73%
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	84,24%

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 23,31% do valor da receita e transferências de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SAÚDE	Valores - R\$
Receitas de impostos	11.112.137,31
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	11.112.137,31
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	2.532.111,79
Ajustes da Fiscalização	58.095,05
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	2.590.206,84 23,31%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	11.743.887,00
Despesa Fixada Atualizada	2.716.170,00
Índice apurado	23,13%

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

O resultado da execução orçamentária apresentou superávit de 5,92% - R\$ 1.110.581,18.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	18.746.893,20	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	16.983.536,97	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	761.700,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	108.924,95	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.110.581,18	5,92%

O resultado da execução financeira do período registrou positivos R\$ 3.626.973,47.

Resultados	2017	2016	%
Financeiro	3.626.973,47	1.863.994,09	94,58%
Econômico	4.205.398,80	3.566.153,90	17,93%
Patrimonial	26.014.368,41	20.991.717,66	23,93%

A fiscalização indicou que o Município possuía plena capacidade financeira à quitação de suas dívidas de curto prazo.

A dívida de longo prazo foi reduzida em 13,17% durante o período.



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



	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	28.975,57		
Precatórios	823.768,96	1.205.542,05	-31,67%
Parcelamento de Dívidas:	2.463.408,04	2.638.056,40	-6,62%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	1.089.427,42	1.187.512,23	-8,26%
Previdenciárias	1.089.427,42	1.187.512,23	-8,26%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS	1.373.980,62	1.450.544,17	-5,28%
Outras Dívidas	160.743,63	160.743,63	0,00%
Dívida Consolidada	3.476.896,20	4.004.342,08	-13,17%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	3.476.896,20	4.004.342,08	-13,17%

A fiscalização detectou que o Município possui parcelamento de débitos previdenciários de outros exercícios, cuja consolidação nos termos da Lei 13.485/17 ainda estava pendente.

Nº DO ACORDO:	TOTAL
Processo 13881.000571/2008-83 – DEBCAD 35.041.734-2	152.368,86
Processo 16041.001272/2008-83 – DEBCAD 60.466.533-4	121.253,16
Processo 16041.001493/2008-14 – DEBCAD 60.447.643-4	800.951,63
SOMA	1.074.573,65

A fiscalização observou que o Município estava enquadrado no regime especial de pagamento de precatórios.

O quadro formulado indicou que havia saldo apurado até 31.12.16; contudo, contando com depósitos feitos até o final daquele período, aos quais se somaram os realizados em 2017.



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



REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2016 no BP (passivo)	887.939,89
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016 no BP (ativo)	713.789,70
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2016	174.150,19
Mapa de Precatórios recebido em 2016 para pagamento em 2017	-
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Depósitos efetuados em 2017 (opção anual ou mensal)	415.845,85
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2017	
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2017	887.939,89
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2017	1.129.635,55
Saldo apurado em 31/12/2017	(241.695,66)

Igualmente foram elaborados quadros indicando que o Município quitou os requisitórios de baixa monta, bem como, adotou ritmo suficiente à quitação da dívida judicial até 2024.

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2016	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	2.901,17
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	
Saldo para o exercício seguinte	2.901,17

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2024	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2017		302.323,92
Número de anos restantes até 2024		7
Valor anual necessário para quitação até 7		43.189,13
Montante pago no exercício de 2017		415.845,85
Nesse ritmo, valor suficiente para quitação em 2024		

A despesa com pessoal – considerando os ajustes da fiscalização - atingiu 57,87% da RCL ao final do período, fixando-se acima do teto fiscal.



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



Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	9.005.757,92	8.977.520,75	9.139.339,32	8.969.403,93
Inclusões da Fiscalização	121.285,49	220.677,81	404.727,69	606.157,68
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	9.127.043,41	9.198.198,56	9.544.067,01	9.575.561,61
Receita Corrente Líquida	18.168.072,40	17.637.557,43	17.691.055,28	16.545.579,63
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	18.168.072,40	17.637.557,43	17.691.055,28	16.545.579,63
% Gasto Informado	49,57%	50,90%	51,66%	54,21%
% Gasto Ajustado	50,24%	52,15%	53,95%	57,87%

A fiscalização especificou que a retificação se deu em razão do demonstrativo “62 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes da Substituição de Mão de Obra Terceirizada”, na seguinte conformidade:

- **Credor por seus valores totais e serviços** (fls. 01 e 02) visando certificação de que despesa engloba pessoas físicas e jurídicas com contratação de serviços de: Assessoria Contábil e Jurídica, Serviços Médicos, Prestação de Serviços em Vias Públicas, etc..
- **Empenhos por data de emissão e valor** (fls. 03/10) visando certificação dos valores lançados por quadrimestre.
- **Credor por seus totais evidenciando tipologia de serviços prestados** (fls. 11/13) evidenciando a ausência de licitação e denotando o caráter pessoal da contratação.

O quadro seguinte indica o número de servidores mantidos no período.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	445	445	250	234	195	211
Em comissão	64	65	27	44	37	21
Total	509	510	277	278	232	232
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	33		6			

Segundo relatado os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito foram fixados pela Lei Municipal 09/08, enquanto o subsídio dos Secretários se deu pelo Decreto Legislativo 02/11 – em detrimento de lei específica e, mediante cálculos, apurou pagamentos em excesso pela concessão de adicional por tempo de serviço, depósitos fundiários e auxílio alimentação; ainda, no caso da Secretária Municipal de Educação os valores comportaram gratificação de titulação.



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



A fiscalização registrou que a Lei 26/11 estabeleceu estrutura administrativa, especificando cargos de Secretário Municipal, que têm natureza de agente político, mantendo vínculo meramente administrativo.

Os quadros elaborados indicaram que a remuneração dos Secretários estaria fixada em R\$ 2.200,00 mensais e, diante dos acréscimos, resultaram nas diferenças indicadas (anual).

SECRETÁRIO	VALOR
"23 - Andreia Maria Torino Costa Mendes " - Secretaria Mun. Promoção E Desenvolvimento Social	5.788,51
"24 - Augusto César Pimentel Coelho " - Secretario Mun. Agricultura e Meio Ambiente	8.478,56
"25 - Juliana Bitencourt Marins Santos Siqueira Braga " - Secretario Mun. Planejamento Obras e Serviços	5.788,51
"26 - Marlene do Carmo Mariano Pena " - Secretaria Municipal de Educação	8.772,59
"27 - Rafael Luiz da Silva Prado " - Secretario Municipal de Transportes	183,33
"28 - Silma de Oliveira Santos Filgueiras " – Secretária Municipal de Saúde	900,00
TOTAL	29.911,5

O Município apresentou as guias de recolhimento dos encargos sociais devidos no período; contudo, a fiscalização fez críticas aos depósitos fundiários em favor dos comissionados.

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

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Alexandre de Siqueira Braga para apresentação de justificativas – DOE 18.10.18 (evento 31).

Na sequência, após solicitar e obter dilação de prazo – DOE 13.11.18 (eventos 39 e 45), o Responsável apresentou sua defesa – devidamente avaliada, acompanhada de documentos (evento 53).

Em síntese foram apresentadas considerações gerais rebatendo as censuras lançadas pela fiscalização – notadamente em relação ao controle interno, IEGM, resultados apurados, precatórios, funerários, licitações e precatórios.

Especificamente quanto aos gastos com pessoal afirmou que o excesso se deu pela contratação de professores temporários, no entanto, que já no ano seguinte houve recondução ao limite fiscal; alegou não entender a menção feita ao Decreto Legislativo 02/11 – uma vez que a última lei que fixou os subsídios foi de 2008, para a legislatura 2009/2012, não podendo a



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



Municipalidade ser penalizada, porque a competência é única e exclusiva do Poder Legislativo; e, que a estruturação administrativa determinará que os adicionais sejam calculados sobre o cargo de origem, não sobre os subsídios dos secretários.

Enfim, pediu pela emissão de parecer favorável às contas.

A Assessoria Técnica observou que os registros originais já indicavam gastos de pessoal acima do teto; e, consoante ajustes, passaram a 57,87% da RCL; e, conforme justificativas apresentadas, anotou que não via motivos que provocassem a revisão dos cálculos ofertados pela fiscalização

Contudo, em pesquisa ao Sistema AUDESP, anotou que houve redução da taxa de despesas com pessoal no 1º trimestre/18 – 52,24%; bem como, no 2º quadrimestre/18 – 50,57%.

Na análise sobre os aspectos econômico-financeiros, a Assessoria Técnica inclinou-se pela emissão de parecer favorável às contas.

Sob os aspectos jurídicos, ao contrário, a Assessoria Técnica afirmou que a superação dos gastos com pessoal não poderia ser tolerada, mercê de que os números apresentados no ano de 2018 ainda pendiam de confirmação; ademais, realçou que a parâmetro IEGM alcançado foi “C”, havendo uma série de irregularidade anotadas no laudo de fiscalização – a exemplo do descontrole no recolhimento de parcelamentos de origem previdenciária, nomeação de servidores para cargos comissionados, excessivos pagamentos a servidores e secretários municipais, além de desacertos existentes na arrecadação e na gestão das receitas.

A i. Chefia de ATJ, observando a divergência de opiniões traçadas no setor, opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas.

O Interessado compareceu novamente nos autos, agora se reportando ao quadro elaborado pela inspeção sobre as contas de 2018, indicando que, mesmo diante de ajustes, teria ocorrido a redução da taxa de despesas com pessoal, na seguinte conformidade (evento 83).

	Dez/17	Abril/18	Ago/18	Dez/18
Gasto informado	54,21%	52,24%	50,57%	50,61%
Gasto AJUSTADO	57,87%	52,39%	51,01%	51,42%



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



O d. MPC, por sua vez, realçou os apontamentos sobre a ineficiência do sistema de controle interno; ações insuficientes no eixo de planejamento; despesas com pessoal correspondentes a 57,87%; nomeação de servidores para cargos em comissão; e, desse modo, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, sob recomendações que entendeu necessárias, além de propor a abertura de autos próprios/apartados para avaliação de indícios de pagamentos a maior a servidores efetivos que ocupam cargos de Secretários, impropriedades na reforma da creche e possíveis irregularidades nas despesas com alimentação de plantonistas (evento 89).

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

Exercícios	Processos	Posição
2016	4090.989.16-1	Favorável – DOE 09.10.18 – trânsito em julgado em 28.11.18
2015	2633/026/15	Favorável – DOE 03.08.17 – trânsito em julgado em 19.09.17
2014	541/026/14	Desfavorável – DOE 29.11.17 - trânsito em julgado em 06.12.17 (FUNDEB 96,54%).

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 05/11/2019

ITEM 064

Processo: eTC-6568.989.16-4

Interessada: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO**

Responsável: **Alexandre de Siqueira Braga**

Período: **01.01 a 31.12.17.**

Assunto: **CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017.**

Advogado(a)s: **José Wilson da Silva – OAB/SP 71.725, Paulo Sérgio Mendes de Carvalho – OAB/SP 131.979**

Aplicação total no ensino	31,71% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	100,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	84,73%
Investimento total na saúde	23,31% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade (máximo 7%)
Gastos com pessoal	57,87 % (máximo 54%) - reconduzido
Remuneração agentes políticos	Apartado
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 5,92 – R\$ 1.110.581,18
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 3.626.973,47

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

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

Porte Muito Pequeno
Região Administrativa de São José dos Campos – média da Região “C+”
Quantidade de habitantes 4.181



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



Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de SÃO JOSÉ DO BARREIRO cumpriu parcela relevante dos principais aspectos da gestão orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

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

a) A Municipalidade empregou 31,71% dos recursos advindos das receitas e transferências de impostos no ensino, desse modo cumprindo formalmente os termos do art. 212 da CF/88.

b) Os recursos do FUNDEB foram integralizados durante o exercício, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07.

E, no mais, foram destinados 84,73% do total do FUNDEB em favor da valorização dos profissionais do magistério, atendendo o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

c) A aplicação de recursos na saúde atingiu 23,31% da receita de arrecadação e transferências de impostos, também cumprindo formalmente a meta mínima de investimentos no setor.

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

e) No que diz respeito à remuneração dos Agentes Políticos foram feitas censuras ao pagamento a maior aos Srs. Secretários – tomando por base a fixação feita no Decreto Legislativo nº 02/11 – de 02.12.11.

Penso que uma série de situações deveriam ter sido levadas em consideração à emissão de juízo crítico.

De antemão, a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos em geral deveria ter sido feita por meio de *lei formal*, conquanto o Decreto-Legislativo não contenha a chancela do Chefe do Poder Executivo, por meio de sua sanção.

Depois, importa dizer que o diploma estabeleceu pagamentos mensais de R\$ 2.200,00 – valor nominal que foi utilizado pela fiscalização em confronto com os pagamentos realizados durante o exercício examinado.



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



Evidente que aquela importância deveria ter sido corrigida, a fim de que pudesse guardar o poder de compra original da moeda; e, a exemplo, se utilizado IGPM atingiria R\$ 3.090.75 – pelo INPC seria de R\$ 3.136.14¹.

Dessa feita, o instrumento utilizado coloca-se em xeque frente o normativo constitucional. Se a fixação dos valores deveria ser feita por meio de *lei* – o que não ocorreu, de igual modo a sua majoração – também não noticiada nos autos².

Na verdade, o tratamento que a Origem deu à remuneração dos Secretários obedeceu à sistemática de direitos e deveres do funcionalismo em geral, conquanto aqueles Agentes Políticos deveriam ter tratamento diferenciado.

Evidente que também lhes cabia a opção pela remuneração mais vantajosa, o que não foi evidenciado nos autos; e, quanto ao pagamento do auxílio alimentação, avalio que possui caráter indenizatório.

Sendo assim, adoto a solução tomada no exame das contas de 2014 (TC-541/026/14 – DOE 06.12.17) – relevando o apontamento e determinando à Origem a imediata correção do ponto, adotando providências no que se refere à fixação do subsídio dos Secretários Municipais, em cumprimento ao disposto no art. 29, V, da CF/88.

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

g) Os quadros elaborados pela fiscalização não demandaram impropriedades no ritmo adotado à quitação dos precatórios até 2024.

h) Em comparação ao resultado do exercício anterior, o Município experimentou expressiva redução de 8,93% em sua RCL.

RCL 2016	RCL 2017	Redução nominal	Redução percentual
18.168.072,40	16.545.579,63	(8,93%)	(R\$ 1.622.492,77)

¹ R\$ 2.200,00 - Data inicial 12.11 / Data final 01.17
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>

² **CF/88**
Art. 37 (...)
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)



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



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

Contudo, o resultado da execução orçamentária foi superavitário em 5,92%, indicando que as receitas realizadas ficaram acima das despesas executadas em R\$ 1.110.581,18 – não demonstrando desequilíbrio no período.

O resultado da execução financeira no período mostrou-se positivo em R\$ 3.626.973,47 – elevado em relação ao saldo do exercício anterior.

Esse saldo positivo colocou o Município em condições de quitação de dívida de curto prazo; e, quanto à dívida de longo prazo escriturada – verifica-se redução de 13,17%.

Evidente que o Município poderia ter auferido situação fiscal mais favorável – inclusive, no que se refere aos investimentos, aqui realçando alerta para imediata correção dos pontos destacados no laudo de fiscalização, os quais devem servir de guia à Origem, notadamente aqueles pertinentes ao Planejamento, Estrutura Organizacional da Administração, Fiscalização das Receitas, Receitas com Taxas, Receitas com Imposto Territorial e Imposto Predial Urbano, Receitas com Imposto Sobre Serviços, Receitas com Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos, Renúncia de Receitas, Dívida Ativa.

De outro lado, há necessidade de maior transparência e planejamento sobre a realização das despesas, desse modo exercendo controle efetivo à busca de resultados favoráveis à elevação da qualidade dos serviços prestados.

Desse modo, a Origem também fica alertada à correção dos pontos destacados nos itens Controle Interno, Criação de Cargos e Sistema Remuneratório, Adiantamentos, Despesas com Funerais, Multas de Trânsito, Despesas com Festividades e Shows, Aquisição de Pneus, Formalização de Licitações, Transporte de Alunos, Reforma de Creche, Despesas com Alimentação de Plantonistas.

Em outras palavras, a elevação dos indicadores sociais e, conseqüentemente, o aprimoramento da atividade administrativa somente serão possíveis pela ação planejada e transparente dos recursos públicos.

Sendo assim, embora caracterizadas deficiências de planejamento e controle, não se constatou desequilíbrio fiscal, mercê dos resultados formais da execução orçamentária e financeira, remetendo as



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



questões ventiladas ao campo das recomendações, para que a Origem mantenha rígida atenção e cumprimento dos vetores da LRF, no que se refere à ação transparente e planejada da gestão, com vistas à redução da dívida constituída, do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, do alcance das metas físicas necessárias à elevação da qualidade de vida da população.

Relembro orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10³.

i) De maior realce na instrução da matéria constituem as despesas com pessoal – consoante cálculo ajustado - findando o período em 57,87% da RCL; portanto, acima do teto fiscal.

O quadro elaborado pela fiscalização descreveu o aumento desse grupo de despesas, ao passo que houve retração expressiva da RCL, indicando falta de efetivo acompanhamento da Administração sobre a questão.

³ **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



RCL 2016	RCL 2017	Redução nominal	Redução percentual
18.168.072,40	16.545.579,63	(8,93%	(R\$ 1.622.492,77)

Despesas 2016	Despesas 2017	Aumento nominal	Aumento percentual
9.127.043,41	9.575.561,61	4,91	448.518,20

Considero que contribuiu negativamente à superação do teto a falta de ações positivas à redução do excesso verificado, somada à opção pela prática de substituição de mão de obra sem contabilização adequada aos gastos com pessoal.

A Assessoria Técnica procedeu a análise a matéria e confirmou a posição externada pela fiscalização.

Desse modo, se faz necessário ponderar que a pretensão da norma fiscal impõe a realização do equilíbrio entre a RCL e as despesas necessárias à manutenção do seu quadro, desse modo, cumprindo o princípio da eficiência e permanecendo financeiramente saudável para o direcionamento dos recursos ao custeio e investimento às diversas áreas que compõem o seu mister público de prestação de serviços à população.

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

Logo, com muito maior cuidado é preciso observar se o repasse do serviço a terceiro não serviu a disfarçada contabilização de despesas, fora das rubricas próprias do pessoal, alterando o verdadeiro índice de gastos.

O exemplo do decidido nos autos do TC-2251/026/15 – Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, contas de 2015, sob minha relatoria, Tribunal Pleno em Sessão de 12.12.18.

“Retornando aos argumentos a respeito da falta de subsunção das despesas com pessoal contratado ao preceito firmado no art. 18, § 1º, da LRF, trago à colação o magistério da boa doutrina sobre o tema⁴:

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

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



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



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

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

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

No caso concreto, não ficou evidenciada a entrega de um serviço pronto e acabado – como um todo, à realização por terceiros, a exemplo da limpeza e recolhimento do lixo.

Alerto que em se tratando de serviços afetos à saúde – nem poderia haver transferência do serviço completo a terceiro, posto que se extrai da determinação normativa contida no art. 199, § 1º, da CF/88 c/c art. 24 da Lei 8080/90 e Portaria 2034/10 do Ministério da Saúde, que a participação de instituições privadas ao sistema único de saúde deve ser feita de forma complementar – quando esgotada a capacidade de prestação pela entidade central.

Nesse sentido, considero o percentual estabelecido diante dos acréscimos de despesas com terceirização de mão de obra, confirmado pela Assessoria Técnica, fixado em 57,87% da RCL.

Mas aqui também há outras questões a serem ponderadas.

Primeiro, o quadro original firmado pela Administração indicou que a superação do teto somente ocorreu no último quadrimestre/17; e, no mesmo sentido, consta o ajuste firmado pela fiscalização – do qual a Origem somente obteve conhecimento após o encerramento do exercício sob exame.

Depois, é preciso ser reconhecido que o Município possuía 02 quadrimestres para reconduzir as despesas com pessoal abaixo do limite fixado pela LRF⁵; e, consoante documentação entregue, o quadro

⁵ **LRF**

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes,



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



elaborado sobre as contas de 2018 – inclusive com ajustes da fiscalização⁶, demonstrou êxito na redução da taxa destacada, ainda no 1º trimestre/18 (52,39%).

Logo, avalio que possa ser abonada a superação ao teto fiscal de despesas com pessoal no período, em razão da regularização dentro do prazo estabelecido pela LRF.

As demais questões afetas à gestão de pessoal demandam alerta à Origem para sua efetiva correção; e, sobretudo em relação ao quadro de comissionados – pela falta de definição das atribuições em lei em sentido estrito -, anotando que deixo de propor remessa de informações ao MPE, considerando a representação formulada pelo d. MPC sobre o tema ao Procurador-Geral de Contas (evento 89).

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

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

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

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

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

sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

⁶ TC-4325.989.18 – PM São José do Barreiro - Quadro elaborado pela fiscalização

	Dez/17	Abril/18	Ago/18	Dez/18
Despesa ajustada	57,87	52,39	51,01	51,42



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



O índice obtido não é positivo e confirma redução do nível de desempenho apresentado em 2015 e 2016 (B), demonstrando a dificuldade que a Origem vem enfrentando em adaptar-se à avaliação de desempenho criada pelo TCESP.

Aqui faço remissão aos fundamentos do tópico pertinente ao planejamento e execução orçamentária e financeira antes expostos.

Sendo assim, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em todas as áreas avaliadas – exceto o *i-Fiscal (B)*, ou seja, na medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

Observa-se que as críticas lançadas na conclusão dos trabalhos da fiscalização – bastante detalhadas - são fruto do confronto físico e cotejo local com as informações prestadas pelo Órgão, ligadas à falta de pleno atendimento aos itens destacados pelo IEGM.

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

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

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

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

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

i-Educ

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C+

- Remanescem as situações de inconformidade na unidade escolar visitada em exercício anterior (Escola Benedito Gomes Franca Cônego);
- Unidade necessitando de reformas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



C.2.1 – TRANSPORTE DE ALUNOS

- Contratação de serviço de transporte escolar no valor de R\$ 682.667,65 efetuado sem licitação, referente a 09 contratos e 13 linhas distintas;
- Falta de planejamento na contratação do serviço resultando em emergência provocada;
- Ausência de esclarecimento acerca da escolha dos fornecedores, distribuição da linha entre os mesmos nem sobre o preço pago por km rodado;
- Processo não contempla publicações;
- Excessivo aumento de valor dentro do exercício (139,52%);
- Não demonstrado cumprimento dos critérios de legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade na gestão do transporte escolar;

C.2.2 – REFORMA NA CRECHE

- Licitação com apenas uma proponente, ou seja, não houve competição em licitação de objeto não restrito;
- Ausência de justificativa para prosseguimento do certame, em desatenção ao artigo 22, §7º da Lei 8.666/93;
- contratação em valor superior ao estimado;
- Ausentes as justificativas para assinatura de termo aditivo;
- Documentação não evidencia adequadamente os serviços adicionados.

Informações expostas no Portal do IBGE⁷ indicam o número de matrículas, contingente de professores e unidade de ensino.

Matrículas no fundamental (2018)	553
Matrículas no ensino médio (2018)	159
Docentes no fundamental (2018)	35
Docentes no ensino médio (2018)	13
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	04
Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)	01

Com utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC⁸ (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 – PNE⁹.

	BRASIL	São Paulo	São José do Barreiro
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 – 20,6%
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 – 76,3%

⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-do-barreiro/panorama>

⁸ http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php

⁹ 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



Maior destaque se prende à situação do percentual de oferta de vagas em escola/creche à população infantil de 0 a 3 anos – atingindo apenas 20,6%.

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Anos iniciais (meta 6)	Anos finais (meta 5,5)
IDEB (2017)	4,9	3,9
Posição no país – 5570 Municípios	3882	3817
Posição no Estado – 645 Municípios	644	636
Posição na microrregião – 5 Municípios	4	4

Informações junto ao sítio eletrônico do próprio IDEB¹⁰ (2017) indicam o histórico das notas obtidas; contudo, não houve divulgação

¹⁰ <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



geral dos índices referentes ao grupo de alunos dos últimos anos do fundamental.

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

Desse modo, as notas obtidas na medição do IDEB se mostraram muito aquém do projetado e abaixo da Meta do PNE; aliás, pode ser observado, inclusive, redução dos índices em relação à avaliação submetida em 2015.

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 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.*



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



Além disso, devo destacar que os registros da Fundação SEADE (2010)¹¹ indicam deficiência do Município em relação às taxas de analfabetismo e escolaridade de nível médio, no cotejo com a sua Região Administrativa e frente ao próprio Estado.

2010	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010	11,04	4,01	4,33

2010	Município	Região Administrativa	Estado
População de 18 a 24 anos completos menos ensino médio completo – Censo Demográfico (em %) – 2010	35,16	59,55	57,89

Lembro que a aplicação de recursos no setor consumiu 31,71% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos.

Enfim, em que pese a aplicação dos recursos mínimos na Educação, os indicadores sociais estabeleceram deficiências na oferta de vagas e na qualidade dos serviços públicos prestados.

Desse modo, todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas voltadas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os temas de atenção ao IEGM e demais indicadores sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.

c) O índice IEGM alcançado no ***i-Saúde*** foi “**C**”, portanto, considerado como “baixo nível de adequação”.

O índice obtido é negativo e, considerando que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional, desse modo a Origem deve procurar manter-se atenta à manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Adiante transcrevo os apontamentos da fiscalização sobre o setor.

D.2.1 – DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO DE PLANTONISTAS

- Despesa não atende aos critérios da Lei Complementar Federal 141/2012 notadamente por se constituir de um programa voltado à alimentação, o que é vetado pelo artigo 4º inciso IV da referida lei;
- Quantitativo de refeição e bebida não atende a critério lógico;
- Não restou demonstrado o interesse público na execução da despesa (motivo e finalidade), nem esclarecida as razões do

¹¹ <http://www.perfil.seade.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



fornecimento de refeição para alguns (plantonistas) em detrimento de outros (demais servidores);

- A aquisição demonstra ser claramente individualizada e pessoal, quer seja em quantidade, quer seja na seleção dos beneficiados;
- Não obedecidos os critérios de legalidade e impessoalidade;
- Parcela não englobada na função saúde implica ainda em ausência de licitação (desobediência à Lei Federal 8666/93);
- Despesa irregular já constou de relatórios anteriores (reincidência);
- Desobediência à Recomendação deste E. Tribunal de Contas.

Junto ao portal da Fundação SEADE¹² situações em que os resultados obtidos pelo Município são inferiores àqueles de sua Região Administrativa ou do próprio Estado.

2017	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	--	11,07	10,74
Taxa de mortalidade na infância	--	12,47	12,34
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	78,25	102,14	102,19
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	2.321,98	3.324,77	3.425,47
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	12,50	5,23	5,26
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg (2016)	4,88	8,78	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (2016)	63,16	79,60	79,05

Esse quadro indica que a oferta de consultas de pré-natal foi deficiente; e, do mesmo modo, considerando a taxa de mães adolescentes, verifica-se que as campanhas educativas a respeito do tema não foram suficientes a obtenção de resultados positivos.

Lembro que a aplicação de recursos no setor consumiu 23,31% (R\$ 2.590.206,84) da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos.

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 – Determino a abertura de autos próprios para análise dos seguintes itens:

- Reforma da Creche
- Alimentação de Plantonistas
- Transporte de alunos

IV – As demais questões remanescentes no laudo de fiscalização devem ser remetidas ao campo das recomendações – servindo sua conclusão como guia para que a Origem proceda a sua imediata correção.

¹² <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



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



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

- Proceda ao aperfeiçoamento dos planos orçamentários e de sua execução, cumprindo os vetores da LRF no tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas, eliminação da dívida constituída e perseguição das metas físicas e fiscais;
- Mantenha rígido controle sobre as despesas com pessoal;
- Adote providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Observe aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação, apresentando soluções à sua elevação dos serviços disponibilizados à população;
- Amplie a oferta de vagas nas escolas municipais;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Proceda a edição dos instrumentos destacados no item i-Planejamento;
- Proceda ampla revisão dos registros, a fim de que as peças mantenham confiabilidade e não criem óbice ao controle externo;
- Corrija os pontos destacados nos itens afetos ao pessoal, sobretudo em relação ao quadro de comissionados;
- Proceda a edição de norma adequada à remuneração dos Agentes Políticos;
- Estabeleça efetivo domínio sobre as receitas de sua competência;
- Mantenha rígido controle sobre a dívida ativa;
- Adote cautela e parcimônia nas despesas sob o regime de adiantamentos, estabelecendo rito adequado à sua aplicação e prestação de contas;
- Proceda a edição de norma adequada e pertinente ao auxílio prestado à população com funerais;
- Adote procedimentos administrativos tendentes ao ressarcimento das multas aplicadas por infração de trânsito;
- Mantenha rígido controle sobre as despesas pertinentes a festividades, realizadas exclusivamente em favor do interesse público e sob os ritos estabelecidos pela contabilidade pública e lei de licitações;
- Mantenha controle efetivo sobre a tesouraria e patrimônio – móveis e imóveis – eliminando distorções na contabilização e exercendo rígido controle;
- Adote rígido controle sobre a aquisição de pneus;
- Obedeça a regras de incidência aos contratos e licitações;
- Atente à transparência fiscal;
- Cumpra as Instruções e recomendações TCESP;



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



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

Determino a abertura de autos próprios à análise dos pontos destacados no item III.

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