



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DA CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**PARECER**

TC-006656.989.16-7

**Prefeitura Municipal:** Holambra.

**Exercício:** 2017.

**Prefeito(s):** Fernando Fiori de Godoy.

**Advogado(s):** Flavia Schoneboom Rietjens (OAB/SP nº 169.666) e Rafael Angelo Chaib Lotierzo (OAB/SP nº 92.255).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**EMENTA: CONTAS DO EXERCÍCIO: 2017 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.**

Aplicação total no ensino: 28,45%. Investimento no magistério – verba do FUNDEB: 92,35%. Total de despesas com FUNDEB: 100%; Investimento total na saúde: 18,42%; Transferências à Câmara: 4,89%; Gastos com pessoal: 52,56%; Resultado da execução orçamentária: Déficit 1,04%; Resultado financeiro: Negativo.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

A E. Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Sessão de 22 de outubro de 2019, pelo voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, bem como, dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Presidente e Sidney Estanislau Beraldo, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, emitiu **parecer favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Holambra, exercício de 2017, com alertas e advertências, excetuando os atos pendentes de julgamento neste e. Tribunal.

Determinou, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com as recomendações, discriminadas no voto, juntado aos autos, devendo a Fiscalização se certificar da correção das situações determinadas/recomendadas no referido voto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DA CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Determinou a atualização de informações, em próximos roteiros, das situações destacadas pela falta de aferição do Pregão Presencial 02/17 e falta de entrega definitiva da Creche-Escola do Bairro Residencial Groot.

Determinou a abertura de autos próprios/apartado para análise específica da contratação/manutenção de servidores vinculados aos Consórcios Cismetro e Consab (itens B.1.8.1, B.1.9.2 e B.1.9.3).

Determinou, após o trânsito em julgado da decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, o arquivamento do processado.

Em se tratando de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 01/2011, o relatório e voto, bem como, os demais documentos que compõem os autos poderão ser consultados, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e-TCESP, na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Presente a Dra. Élide Graziane Pinto, DD. Representante do Ministério Público de Contas.

Publique-se.

São Paulo, 18 de novembro de 2019.

**EDGARD CAMARGO RODRIGUES - Presidente**

**CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Relatora**

GCCCM-34-C



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



**PRIMEIRA CÂMARA**  
**ITEM Nº 056**

**SESSÃO DE 22/10/2019**

TC-006656.989.16-7

**Prefeitura Municipal:** Holambra.

**Exercício:** 2017.

**Prefeito(s):** Fernando Fiori de Godoy.

**Advogado(s):** Flavia Schoneboom Rietjens (OAB/SP nº 169.666) e Rafael Angelo Chaib Lotierzo (OAB/SP nº 92.255).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**Fiscalizada por:** UR-19 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-19 - DSF-I.

|   |                                |
|---|--------------------------------|
| <b>Aplicação total no ensino</b>                    | 28,45% (mínimo 25%)            |
| <b>Investimento no magistério – verba do FUNDEB</b> | 92,35% (mínimo 60%)            |
| <b>Total de despesas com FUNDEB</b>                 | 100,00%                        |
| <b>Investimento total na saúde</b>                  | 18,42% (mínimo 15%)            |
| <b>Transferências à Câmara</b>                      | 4,89% (máximo 7%)              |
| <b>Gastos com pessoal</b>                           | 52,56% (máximo 54%)            |
| <b>Remuneração agentes políticos</b>                | Em ordem                       |
| <b>Encargos sociais</b>                             | Em ordem                       |
| <b>Precatórios</b>                                  | Em ordem                       |
| <b>Resultado da execução orçamentária</b>           | Déficit 1,04% (R\$ 674.122,72) |
| <b>Resultado financeiro</b>                         | Negativo (R\$ 790.990,22)      |

|              | 2015     | 2016     | 2017     | Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)  |
|--------------|----------|----------|----------|--|
| <b>i-EGM</b> | <b>B</b> | <b>B</b> | <b>B</b> |  |
| i-Educ       | B        | B        | C        | Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas. |
| i-Saúde      | B+       | 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     | B+       | C+       | C+       | Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (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

|   |
|---|
| <b>Porte Pequeno</b>  |
| <b>Região Administrativa de Campinas – média da região “C+”</b> |
| <b>Quantidade de habitantes 14.012</b>                          |

Em exame as contas anuais do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de **HOLAMBRA**, cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Mogi Guaçu – UR/19.

No relatório de fls. 01/69 (evento 30) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



#### **A.1.1. CONTROLE INTERNO**

- Os relatórios são assinados pelo Prefeito Municipal em conjunto com o controlador interno. O procedimento nos parece equivocado, uma vez que o Prefeito Municipal é o destinatário do relatório e não seu emissor.
- Não houve apontamentos de irregularidades (conforme conclusão dos relatórios) ou a emissão de qualquer recomendação ao Prefeito Municipal, não obstante a verificação de consideráveis atrasos nas prestações de contas de adiantamentos.
- Os relatórios são estruturados e emitidos por sistema contratado. As análises realizadas pelo sistema não compreendem todas as áreas sob responsabilidade do Controle Interno.

#### **A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**

- Não há estrutura administrativa voltada para planejamento.
- Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA) conforme Artigo 165 da CF 1988 e incisos.
- 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 dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento. Trata-se de uma boa prática em virtude da necessidade de eventuais substituições ou acréscimo de valores, onde a equipe responsável necessita de ajuda adicional.
- Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria.
- Com base no relatório do Controle Interno, o Prefeito **não** determinou as providências cabíveis para todos os apontamentos. Este assunto é abordado na meta 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O servidor responsável pela contabilidade do Município não é ocupante de cargo de provimento efetivo, ou seja, é um cargo de alta importância, que não pode estar sujeito a alterações ou ânimo do gestor. Por isso, da necessidade de sua efetividade no órgão público.
- De acordo com o atual nível de inflação, da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) acredita-se que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares. Acima deste percentual, pode-se desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária. Percentual previsto informado no questionário: 20,00%
- As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF.
- A Ouvidoria do Órgão não está em funcionamento. O assunto está sendo tratado no item G.1.1.
- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11. Este assunto também é abordado na meta 16.6 e na meta 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Não há realização de audiências públicas para debater as metas fiscais como rege a LRF, art. 9º, § 4º.



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



- Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular, indo de encontro à meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento. Trata-se da fase do Planejamento chamada de Diagnóstico, onde se verifica a situação atual na qual se encontra, para que as discussões sejam realizadas até o alcance do entendimento. Tal assunto é abordado na meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O sistema informatizado não é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida). Fato relacionado com o Sistema de organização, que recomenda a dupla custódia (um faz e outro confere), para que a qualidade do que foi produzido seja elevada.

**Item B.1.1. Resultado da execução orçamentária**

- Déficit de 1,04% (R\$674.122,72). O Município foi alertado tempestivamente por 08 (oito) vezes e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.
- Constatamos a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em valor que corresponde a 17,73% da Despesa Total Fixada (inicial).
- Houve abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação no total de R\$8.339.431,74, o que se mostra ilegal, uma vez que a execução orçamentária apresentou déficit em relação à previsão de receitas.

**Item B.1.2. Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial**

- Constatamos que o balanço financeiro do órgão não evidencia a devolução dos duodécimos, no importe de R\$59.232,84.
- Déficit financeiro de R\$790.990,22 revela situação negativa, que poderia ser mais negativa ainda, caso a Prefeitura não cancelasse R\$1.276.302,62 do estoque de restos a pagar advindos de exercícios anteriores.

**Item B.1.3. Dívida de Curto Prazo**

- Considerando o resultado financeiro deficitário apurado, verifica-se que a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

**Item B.1.8.1. Despesa de Pessoal**

- Há dois consórcios em que o Município faz parte e que fornecem vultosa quantidade de funcionários à Prefeitura para trabalharem nos setores de saúde, serviços gerais, dentre outros sendo que os repasses para este fim não são contabilizados em elementos econômicos vinculados à despesa com pessoal, o que faz com que o percentual de aplicação oscile muito para baixo. Em 2017 o valor foi de R\$1.771.884,07.
- Em decorrência dos ajustes realizados por esta fiscalização (próximo item), verificamos que a despesa total com pessoal não superou o limite previsto no art. 20, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, porém ultrapassou aquele previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei supracitada, nos três quadrimestres.

**Item B.1.8.1.a. Retificação no montante gasto com pessoal**



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



- Pessoal admitido através de consórcios públicos para trabalhar em setores da Prefeitura. As despesas foram incorretamente empenhadas nas categorias econômicas 33903900 e 33717000, em descumprimento ao artigo 8º, §4º, da Lei Federal nº11.107/2005.

**B.1.9 – Demais aspectos sobre recursos humanos**

- Servidores nomeados para cargos, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento. Os ocupantes dos cargos de chefe de Departamento Contábil e Encarregado do Setor de Contabilidade desenvolvem atividades operacionais, as quais deveriam ser realizadas por servidores de carreira.

**B.1.9.1 – Inexistência do cargo de Contador**

- Não há cargo de contador efetivo no Paço Municipal, sendo a função exercida pelo chefe de divisão e departamento contábil.

**B.1.9.2 – Admissão de pessoal através de Consórcios**

- Constatamos que a Prefeitura vem se utilizando dos consórcios públicos Cismetrom e Consab para a admissão de pessoal.  
- Durante o exercício de 2017 foram contratados 31 funcionários apenas pelo Cismetrom, dos quais, quatro eram comissionados.  
- Constatamos a contratação de comissionado através do Cismetrom para cargos que não existem no quadro de pessoal da Prefeitura caracterizando contratação à revelia do Poder Legislativo.

**B.1.9.3 – Admissão de pessoal comissionado para exercício de função efetiva através de consórcio público**

- Constatamos que os funcionários comissionados contratados através do Cismetrom exercem funções privativas de cargos efetivos como dentista ou radiologista.

**Item B.2 IEG-M – I-FISCAL**

- O Município assumiu parcialmente os ativos da iluminação pública (Resolução ANEEL nº 414/10).  
- O Município adota programa de isenção de IPTU. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.  
- Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.  
- O Município não auferir receita de ISS incidente sobre os serviços relacionados pelo setor bancário, conforme LC nº 116/03. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

**Item B.3.1. Demais despesas Elegíveis Para Análise Adiantamentos**

- Constatamos que o atraso na prestação de contas de adiantamentos é contumaz, ocorrendo em diversos processos de diferentes servidores. Havendo, inclusive, um adiantamento concedido em janeiro de 2016, que permaneceu em aberto até dezembro de 2017, quando foi inscrito em dívida ativa.  
- Ausência de justificativa e/ou comprovação para o deslocamento, em violação ao Princípio da Transparência.  
- Os recibos de abastecimento não indicam o carro utilizado, nem o roteiro da viagem, impedindo a correta verificação do deslocamento e da quilometragem rodada. Em alguns casos a quantidade de combustível faturada é incompatível com o deslocamento. Constatamos, ainda, que alguns recibos estão ilegíveis.  
- Sugerimos que a origem instrua melhor seus processos de adiantamento detalhando o motivo do deslocamento, os objetivos atendidos e, quando possível, comprovando o efetivo comparecimento. Ainda, entendemos que os abastecimentos devem indicar o veículo utilizado e as prestações de contas devem ser apresentadas no prazo legal.



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



**Item C.2. IEG-M – I-EDUC**

- A prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017. Quesito tem como base as boas práticas do controle da qualidade do ensino no âmbito municipal, auxiliando no atingimento da meta nº 7 do PNE, especialmente no que tange a Estratégia 4; e na meta 4.1 dos ODSs.
- 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.
- 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. Segundo o art. 11, inciso V da LDB, é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades da área de competência do Município e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- 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
- O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m<sup>2</sup> por aluno, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010;
- O Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei nº 13.185/15.
- Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10. Além disso, a qualidade da infraestrutura escolar influencia de maneira significativa a aprendizagem dos alunos latino-americanos e caribenhos, de acordo com um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre as deficiências das escolas da região (Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE), realizado em 2006. Os estudos concluíram que a melhoria da infraestrutura das escolas mais deficientes, acrescentando, por exemplo, uma biblioteca, um laboratório de ciências ou uma sala de informática, ajudaria a reduzir a defasagem acadêmica em relação às escolas mais bem equipadas.
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal. Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF, art. 227, o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015 e a meta 4.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m). Este assunto é mencionado na meta 6 do PNE.
- Houve unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



etc.) em dezembro de 2017. Este assunto é abordado na meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Nem todos 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 e a meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- A quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 Municípios em anos anteriores). Segundo SOARES, Tufi M. Influência do Professor e do Ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no Simave - 2002. Estudos em Avaliação Educacional, n.28, 2003, p.103-123: "De fato, o aumento na frequência de faltas do professor de uma turma produz impacto negativo sobre a proficiência do aluno e, da mesma forma, um aumento na falta de motivação dos alunos, refletida no comportamento da turma, produz queda na proficiência". Por outro lado, quanto maior dedicação e a disponibilidade por parte do professor maior é a proficiência do aluno.

- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de pré-escola em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- A porcentagem de professores efetivos de creche com pós-graduação no ano de 2017 foi inferior a 50% (Meta 16 do PNE).

- 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.

- O piso salarial mensal dos professores de creche do Município é inferior ao piso salarial nacional de R\$ 2.298,80. Assunto abordado na meta 18 do PNE e na meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Piso salarial mensal dos professores de creche do Município: R\$ 1.903,99.

- Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017. O uso do uniforme escolar é uma boa prática que beneficia o aluno nos seguintes sentidos:

- **Uniforme Escolar:** Em relação ao uniforme precisamos consignar que, no exercício em análise foi realizado um processo licitatório para aquisição de uniformes (Pregão Presencial nº 02/2017). **O procedimento não foi analisado**



**por esta fiscalização, pois foi apreendido pela Polícia Federal na operação denominada Prato Feito.**

- 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.
- O Município possui a frota escolar com idade média acima de 7 anos, tempo ideal para uso dos veículos segundo o Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE (Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação) do Ministério da Educação possui um capítulo sobre Pré-Requisitos do Transporte.

**CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Durante a instrução do eTC 16096.989.18, a fiscalização deste E. Tribunal encontrou inúmeras falhas no fornecimento da merenda como:

- Fornecimento de funcionários, por parte da contratada, abaixo do contratado.
- Faturamento de refeições em quantidade incompatível com os alunos da escola.
- Merenda servida estava em desconformidade com o cardápio.

A existência de falhas relevantes não verificadas demonstra que o Conselho de Alimentação Escolar não é atuante.

**C.2.1 – Outros pontos de interesse**

- Remuneração do magistério abaixo do piso nacional para Professor Auxiliar de Desenvolvimento Infantil - De janeiro a abril, o Município não estava de acordo com o piso nacional quanto ao cargo de “professor auxiliar de desenvolvimento infantil”, que, até a revisão geral anual que se deu em maio de 2017, remunerava o referido cargo, que é de 30 horas semanais, com valor inferior ao piso nacional, conforme se verifica da folha de pagamento do mês 04/2017.

- Creche construída está fechada e não atende à população - Concorrência Pública nº 01/2015 - Em cumprimento à determinação proferida no TC-2699.026.15, informamos que, por ocasião da fiscalização, a obra da creche-escola no bairro Residencial Groot, objeto da Concorrência Pública nº 01/2015 estava concluída. No entanto, o imóvel estava fechado, sem uso, aguardando a licitação para compra do mobiliário. Constatamos diversas falhas na execução;

**Item D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes.
- A gestão municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica. Assunto inserido na meta 3.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Conforme Portaria nº 2.488/11 sobre a Política Nacional de Atenção Básica, uma das especificidades da equipe de saúde da família é que o número de ACS deve ser suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com um máximo de 750 pessoas por ACS e de 12 ACS por equipe de Saúde da Família, não ultrapassando o limite máximo recomendado de pessoas por equipe.



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



- O Município informou que houve internações por doenças sensíveis à atenção básica.
- A proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%. Este é o parâmetro do indicador 13 da Resolução CIT nº 08/2016.
- Nem todas as unidades de saúde possuem sala de vacinação com funcionamento em 05 dias da semana. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- 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. Assunto inserido na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus). Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Das irregularidades apontadas pelo Conselho Municipal da Saúde, nenhuma foi solucionada.
- O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h).
- A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde. Assunto inserido na meta 3.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O Município informou que a cobertura vacinal para influenza em maiores de 60 anos não foi 100%. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A cobertura vacinal foi de 93,00 %.
- A cobertura da Vacina Pentavalente (3ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- A cobertura da Vacina Pneumocócica 10-valente (2ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- A cobertura da Vacina Poliomielite (3ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- A cobertura da Vacina Tríplice Viral (1ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016. Assunto inserido na meta 3.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- Houve casos de dengue diagnosticados no Município em 2017. Quantidade de casos: 9.
- O Município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Obesidade.
- O Município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Asma.



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



- A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas). Assunto inserido na meta 3.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.
- O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado.

**D.2.1. Fiscalização Ordenada**

Em 2017 ocorreu uma fiscalização ordenada no Município, para verificação de PSFs. Em 2018 verificamos outra unidade de saúde (uma vez que a unidade visitada anteriormente estava fechada para mudança de imóvel) e constatamos:

- No momento da fiscalização, o PSF Margarida, no qual foi realizada a primeira verificação, estava fechado, em decorrência de mudança de sede. Assim a verificação foi feita em outro PSF:
- Não há farmacêutico responsável no local. Por este motivo, o PSF realiza a dispensação apenas de medicamentos básicos, sem psicotrópicos.
- Não há ar condicionado na sala onde ficam os medicamentos;
- O ESF não aplica vacinas e, por este motivo, não mantém controle sobre a vacinação;
- Não há estratificação da população atendida;
- Não há almoxarifado, alguns materiais são guardados em armários no corredor ou em caixas sobre os armários.

**Item D.3.1 – Outros Pontos de Interesse**

**Contratação de funcionários através de consórcio de saúde**

- A Prefeitura contratou 31 servidores através do Cismet, dos quais quatro eram comissionados. Em 2018 a Prefeitura dispunha de 44 funcionários contratados pelo Cismet.
- A irregularidade nas admissões está sendo tratada em item próprio, ressaltamos os impactos na Diretoria de Saúde:
- A frequência dos funcionários é controlada pelo Consórcio, limitando o gerenciamento dos servidores por parte da Diretoria de Saúde.
- A admissão de funcionários por meio de consórcio precariza a relação de trabalho, uma vez que estes servidores não tem estabilidade e podem ser demitidos a qualquer tempo, de forma imotivada.
- Em 31.12.2017 os funcionários do Cismet correspondiam a 25,88% do total de servidores disponíveis no departamento de saúde.

**Despesas com a contratação de médicos através de consórcio de saúde**

- Constatamos que as contratações de médicos através de Consórcio não obedecem aos princípios da isonomia e impessoalidade.
- Os médicos plantonistas são fixos, o que contraria os requisitos da contratação por credenciamento (Aplica-se o credenciamento na hipótese específica de inviabilidade de competição pelo fato de quaisquer interessados que preencham os requisitos estarem passíveis de contratação indistintamente).
- A Prefeitura vem desprezando os demais credenciados e limitando suas contratações a duas empresas médicas que receberam, em 2017, R\$1.152.195,00 e R\$1.080.680,00. Os valores correspondem a 25,46% de toda a aplicação em Saúde do Município.

**Pagamentos irregulares através do consórcio Cismet.**

- Por ocasião da análise das contas do Cismet, constatamos diversas irregularidades nos pagamentos de plantões médicos através de consórcio público como pagamentos em duplicidade.
- Termo de Credenciamento 10/2016: Pagamento de adicional por plantão noturno ou aos fins de semana sem previsão no edital ou tabela de credenciamento, pagamento de plantões em



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



duplicidade, pagamento de plantões pediátricos ou de avaliação física no mesmo horário de plantões diurnos (duplicidade).

- Termo de Credenciamento 12-B/2016: Pagamento de plantões concomitantes (duplicidade), pagamento de consultas médicas em duplicidade com o pagamento de plantões.

**Item E.1. IEG-M – I-AMB**

- Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino. Segundo o Programa Construindo Cidades Resilientes da ONU, escolas e centros de saúde exercem funções essenciais durante e depois de um desastre, onde se abrigam, frequentemente, os sobreviventes. Suas vias de acesso devem permanecer abertas, bem como o fornecimento de água, energia elétrica e telecomunicações, que, para garantir a continuidade de suas operações, não podem ser interrompidos. As rotinas normais da educação das crianças precisam ser retomadas assim que possível para evitar repercussões sociais e psicológicas.

- Este assunto é abordado na Lei nº 9433/97 e na meta 6.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde. Segundo o Programa Construindo Cidades Resilientes da ONU, escolas e centros de saúde exercem funções essenciais durante e depois de um desastre, onde se abrigam, frequentemente, os sobreviventes. Suas vias de acesso devem permanecer abertas, bem como o fornecimento de água, energia elétrica e telecomunicações, que, para garantir a continuidade de suas operações, não podem ser interrompidos. As rotinas normais da educação das crianças precisam ser retomadas assim que possível para evitar repercussões sociais e psicológicas.

- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental realizam programa ou ação de educação ambiental, como preconiza a Lei nº 9.795/99 e como abordam as metas 4.7, 12.8 e 13.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Nem todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e/ou humana.

- O Município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014.

- Nem todos da prefeitura participaram de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares, assunto abordado na Lei nº 12.608/12 e no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.

- Nem todos os domicílios existentes no Município foram atendidos pela coleta seletiva. Assunto relacionado à meta 12.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

**Item E.1. IEG-M – I-CIDADE**

- O Plano de Contingência de Defesa Civil está em fase de formalização, indo de encontro à Lei nº 12.340/10. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 ressalta a gestão do risco de desastres e a meta 11.b dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU também retrata este assunto.

- O Município não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU e a meta 11.b dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- A menor parte dos agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 9º. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 também ressalta a importância de adotar políticas e ações públicas que apoiem o papel dos funcionários públicos.

- O Município não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU ressalta a importância de investir, desenvolver, manter e fortalecer sistemas de previsão e alerta precoce focados nas pessoas, para vários perigos e multissetoriais, mecanismos de comunicação de emergência e risco de desastres.



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



- O Município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado, conforme Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 ressalta a importância de promover a resiliência de infraestruturas básicas. E este assunto também é abordado na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- O Município realizou pavimentação / manutenção das vias públicas e o orçamento realizado foi inferior ao previsto.

**Item G.1.1. A Lei de Acesso à informação e a Lei da Transparência Fiscal**  
**SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO**

- Constatamos que o serviço de Informação ao Cidadão, assim como a Ouvidoria, não foram implantados, muito embora a Prefeitura possua sala e servidor destinados à Ouvidoria e ao Serviço de Informação ao Cidadão.
- O Ouvidor Municipal, admitido em 2018, é funcionário comissionado. A nosso ver, o serviço de Ouvidoria e SIC não possui características de Direção, Chefia ou Assessoramento, motivo pelo qual a contratação de servidor comissionado não se justifica.

**Item 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). A Métrica de software possibilita realizar uma das atividades mais fundamentais do processo de gerenciamento de projetos: o planejamento. A partir desse, pode-se identificar a quantidade de esforço, de custo e das atividades que serão necessárias para a realização do projeto.
- A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, Art.39 §2.
- A prefeitura municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.
- 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 em um banco de dados e seu conteúdo está na gerência indireta do Município, ou seja, está em sistemas terceirizados.
- 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 são armazenados de forma eletrônica em um banco de dados e seu conteúdo está na gerência indireta do Município, ou seja, está em sistemas terceirizados.
- A prefeitura possui nota fiscal eletrônica (NFE) e os dados de contribuintes estão em sua posse indireta, ou seja, gerenciados ou administrados por empresas terceirizadas. O 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. Exemplo de intervenção: o fornecedor pode apagar/diminuir o valor do ISSQN de uma empresa e a prefeitura não teria como detectar, pois a base de dados não está sob sua gestão direta.
- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.
- Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet (Lei nº 12.527/11, artigo 8º). Assunto abordado na meta 16.6 e 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- A Prefeitura criou o Serviço de Informação ao Cidadão (LF nº 12.527/11, art. 9º). Assunto inserido nas metas 16.6 e 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Porém, o Serviço de Informação ainda não está operante, conforme apontamento no item G.1.1.

**Item H.1. Denúncias/Representações/Expedientes**



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



- Houve o protocolo de uma representação (eTC-1643.989.17-1) em face do Pregão Presencial 02/2017.
- Durante a fiscalização *in loco* não foi possível verificar o processo licitatório Pregão Presencial nº 02/2017, uma vez que todo o procedimento foi objeto de apreensão na operação da polícia federal denominada "Prato Feito". Cópia do Auto de Busca e Apreensão no DOC 47.

**Item H.2 – Atendimento à Lei Orgânica. Instruções e Recomendações do Tribunal**

- Constatamos o descumprimento à recomendações proferidas em exercícios anteriores.

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 28,45% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a integralidade dos recursos do Fundo, majoritariamente direcionados à valorização do magistério.

| <b>Art. 212 da Constituição Federal:</b>            | <b>%</b> |
|---|----------|
| DESPEZA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)   | 28,45%   |
| DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%) | 28,44%   |
| DESPEZA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)        | 26,77%   |

| <b>FUNDEB:</b>                                    | <b>%</b> |
|---|----------|
| DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)   | 100,00%  |
| DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%) | 100,00%  |
| DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)        | 91,84%   |
| DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)   | 92,35%   |
| DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%) | 92,35%   |
| DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)        | 85,62%   |

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 18,42% do valor da receita e transferências de impostos.

| <b>Art. 77, III c/c § 4º do ADCT</b> | <b>%</b> |
|--------------------------------------|----------|
| DESPEZA EMPENHADA (mínimo 15%)       | 18,42%   |
| DESPEZA LIQUIDADADA (mínimo 15%)     | 18,34%   |
| DESPEZA PAGA (mínimo 15%)            | 16,17%   |

Foi atestado que a transferência financeira à Câmara atendeu a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A – atingindo o percentual de 4,89% da receita tributária do exercício anterior.

No que tange ao planejamento e resultados orçamentários, a fiscalização apresentou quadro sintético indicando que houve déficit de arrecadação de 24,33%, ou seja, as receitas arrecadadas ficaram R\$ 15.723.523,95 abaixo do previsto.

A execução orçamentária propriamente dita resultou em déficit de 1,04%, em montante de R\$ 674.122,72.



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



| Receitas                            | Previsão             | Realização           | AH %           | AV %           |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------|----------------|
| Receitas Correntes                  | 64.950.400,00        | 66.942.716,43        | 3,07%          | 103,59%        |
| Receitas de Capital                 | 21.861.299,00        | 4.427.291,97         | -79,75%        | 6,85%          |
| Receitas Intraorçamentárias         |                      |                      |                |                |
| Deduções da Receita                 | (6.466.000,00)       | (6.747.833,35)       | 4,36%          | -10,44%        |
| <b>Subtotal das Receitas</b>        | <b>80.345.699,00</b> | <b>64.622.175,05</b> |                |                |
| Outros Ajustes                      |                      |                      |                |                |
| <b>Total das Receitas</b>           | <b>80.345.699,00</b> | <b>64.622.175,05</b> |                | <b>100,00%</b> |
| <b>Déficit de arrecadação</b>       |                      | <b>15.723.523,95</b> | <b>-19,57%</b> | <b>24,33%</b>  |
| Despesas Empenhadas                 | Fixação Final        | Execução             | AH %           | AV %           |
| Despesas Correntes                  | 55.016.169,49        | 52.887.471,47        | -3,87%         | 81,00%         |
| Despesas de Capital                 | 28.788.383,34        | 7.550.774,60         | -73,77%        | 11,56%         |
| Reserva de Contingência             |                      |                      |                |                |
| Despesas Intraorçamentárias         | 2.653.973,40         | 2.608.284,54         | -1,72%         | 3,99%          |
| Repasses de duodécimos à CM         | 2.100.000,00         | 2.100.000,00         | 0,00%          | 3,22%          |
| Transf. Financeiras à Adm. Indireta | 360.000,00           | 209.000,00           | -41,94%        | 0,32%          |
| Dedução: devolução de duodécimos    |                      | (59.232,84)          |                |                |
| <b>Subtotal das Despesas</b>        | <b>88.918.526,23</b> | <b>65.296.297,77</b> |                |                |
| Outros Ajustes                      |                      |                      |                |                |
| <b>Total das Despesas</b>           | <b>88.918.526,23</b> | <b>65.296.297,77</b> |                | <b>100,00%</b> |
| <b>Economia Orçamentária</b>        |                      | <b>23.622.228,46</b> | <b>-26,57%</b> | <b>36,18%</b>  |
| <b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>  | <b>Déficit</b>       | <b>(674.122,72)</b>  |                | <b>1,04%</b>   |

A alteração da peça orçamentária por meio da abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições atingiu o valor de R\$ 16.313.319,08, correspondente a 17,73% da Despesa Fixada.

O Município realizou investimento correspondente a 11,93% da Receita Corrente Líquida.

Destaca-se que o Município vinha de superávit de execução orçamentária apresentado no exercício anterior.

| Exercício | Resultado da execução orçamentária | Percentual do resultado da execução orçamentária | Percentual de investimento em relação à RCL |
|-----------|------------------------------------|--|---|
| 2016      | Superávit de                       | 2,50%  | 13,31%                                      |
| 2015      | Déficit de                         | -5,38%   | 10,81%                                      |
| 2014      | Déficit de                         | -0,74%   | 10,25%                                      |

A fiscalização elaborou quadro indicando que o resultado da execução financeira apresentou déficit de R\$ 790.990,22.

| Resultados  | Exercício em exame | Exercício anterior | %      |
|-------------|--------------------|--------------------|--------|
| Financeiro  | (790.990,22)       | (1.393.170,12)     | 43,22% |
| Econômico   | 7.890.056,36       | 9.468.485,01       | 16,67% |
| Patrimonial | 40.803.438,23      | 32.648.339,34      | 24,98% |

Em razão do resultado apurado foi anotado que o Município não mantinha disponibilidades suficientes à cobertura dos débitos de curto prazo – estabelecendo índice de liquidez imediata de 0,66.

| Índice de Liquidez Imediata | Disponível         | 6.059.962,10 | 0,66 |
|-----------------------------|--------------------|--------------|------|
|                             | Passivo Circulante | 9.189.265,12 |      |



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



No período foi constatada a redução de 16,29% da dívida de longo prazo.

|                              | Exercício em exame | Exercício anterior | AH%      |
|------------------------------|--------------------|--------------------|----------|
| Dívida Mobiliária            |                    |                    |          |
| Dívida Contratual            | 1.309.628,60       | 902.371,91         | 45,13%   |
| Precatórios                  |                    |                    |          |
| Parcelamento de Dívidas:     | 533.692,81         | 1.288.531,24       | -58,58%  |
| De Tributos                  |                    |                    |          |
| De Contribuições Sociais:    | 533.692,81         | 1.288.531,24       | -58,58%  |
| Previdenciárias              | 533.692,81         | 1.106.572,95       | -51,77%  |
| Demais contribuições sociais |                    | 181.958,29         | -100,00% |
| Do FGTS                      |                    |                    |          |
| Outras Dívidas               | 227.428,39         | 282.685,66         | -19,55%  |
| Dívida Consolidada           | 2.070.749,80       | 2.473.588,81       | -16,29%  |
| Ajustes da Fiscalização      |                    |                    |          |
| Dívida Consolidada Ajustada  | 2.070.749,80       | 2.473.588,81       | -16,29%  |

A fiscalização apurou a existência de parcelamentos de débitos previdenciários assinados em exercícios anteriores.

**Parcelamento s/nº, realizado em 26/11/2001.**

**Lei Autorizadora: 403/2001**

**Valor total parcelado: R\$1.336.851,08.**

**Quantidade de parcelas: 240**

| PARCELAMENTOS - INSS               |                                 |                       |
|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| <b>Saldo do exercício anterior</b> |                                 | R\$ 607.816,90        |
| ( + )                              | Ajustes firmados no exercício   |                       |
| ( - )                              | Pagamentos no exercício         | R\$ 127.734,44        |
| ( + )                              | Reparcelamentos no exercício    |                       |
| ( + )                              | Juros/Correções                 | R\$ 15.244,50         |
| ( = )                              | <b>Saldo final do exercício</b> | <b>R\$ 495.326,96</b> |

**Parcelamento s/nº, realizado em 18/01/2013.**

**Lei Autorizadora: 762-A/2013.**

**Valor total parcelado: R\$687.827,02.**

**Quantidade de parcelas: 60**

| PARCELAMENTOS - INSS               |                                 |                      |
|------------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| <b>Saldo do exercício anterior</b> |                                 | R\$ 498.756,05       |
| ( + )                              | Ajustes firmados no exercício   |                      |
| ( - )                              | Pagamentos no exercício         | R\$ 532.938,74       |
| ( + )                              | Reparcelamentos no exercício    |                      |
| ( + )                              | Juros/Correções                 | R\$ 85.299,32        |
| ( = )                              | <b>Saldo final do exercício</b> | <b>R\$ 51.116,63</b> |

A fiscalização registrou que a Prefeitura cumpriu os acordos de parcelamentos pactuados.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A despesa com pessoal ajustada atingiu 52,56% da RCL no período, fixando-se abaixo do teto fiscal – embora situado no limite prudencial (>51,30%<54,00%).

| Período                         | Dez 2016             | Abr 2017             | Ago 2017             | Dez 2017             |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| % Permitido Legal               | 54,00%               | 54,00%               | 54,00%               | 54,00%               |
| <b>Gasto Informado</b>          | <b>27.758.052,56</b> | <b>28.375.555,52</b> | <b>29.441.947,04</b> | <b>29.997.408,17</b> |
| Inclusões da Fiscalização       | 1.018.284,63         | 1.289.723,25         | 1.477.755,96         | 1.771.884,07         |
| Exclusões da Fiscalização       |                      |                      |                      |                      |
| <b>Gastos Ajustados</b>         | <b>28.776.337,19</b> | <b>29.665.278,77</b> | <b>30.919.703,00</b> | <b>31.769.292,24</b> |
| <b>Receita Corrente Líquida</b> | <b>61.423.201,96</b> | <b>57.125.510,63</b> | <b>59.472.037,31</b> | <b>60.447.396,45</b> |
| Inclusões da Fiscalização       |                      |                      |                      |                      |
| Exclusões da Fiscalização RCL   |                      |                      |                      |                      |
| <b>Ajustada</b>                 | <b>61.423.201,96</b> | <b>57.125.510,63</b> | <b>59.472.037,31</b> | <b>60.447.396,45</b> |
| % Gasto Informado               | 45,19%               | 49,67%               | 49,51%               | 49,63%               |
| <b>% Gasto Ajustado</b>         | <b>46,85%</b>        | <b>51,93%</b>        | <b>51,99%</b>        | <b>52,56%</b>        |

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

| Natureza do cargo/emprego | Existentes |            | Ocupados   |            | Vagos            |            |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------------|------------|
|                           | 2016       | 2017       | 2016       | 2017       | 2016             | 2017       |
| <b>Efetivos</b>           | 932        | 825        | 645        | 642        | 287              | 183        |
| <b>Em comissão</b>        | 57         | 61         | 44         | 44         | 13               | 17         |
| <b>Total</b>              | <b>989</b> | <b>886</b> | <b>689</b> | <b>686</b> | <b>300</b>       | <b>200</b> |
| <b>Temporários</b>        | 2016       |            | 2017       |            | Em 31.12 de 2017 |            |
| <b>Nº de contratados</b>  | 50         |            | 88         |            | 66               |            |

Os encargos sociais se apresentaram a seguinte posição:

| Verificações: |        | Guias apresentadas |
|---------------|--------|--------------------|
| 1             | INSS:  | <b>SIM</b>         |
| 2             | FGTS:  | <b>PREJUDICADO</b> |
| 3             | RPPS:  | <b>SIM</b>         |
| 4             | PASEP: | <b>SIM</b>         |

O RPPS é administrado pelo Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos da Estância Turística de Holambra – IPMH, cujas contas estão abrigadas no Processo eTC-2386.989.17-2.

Não foram feitas censuras à remuneração dos Agentes Políticos.



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



A Municipalidade está submetida ao regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo quitado o mapa e requisitórios de baixa monta apresentados no período.

| REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS          |            |
|---|------------|
| Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017     | 369.989,00 |
| Ajustes efetuados pela Fiscalização                   |            |
| Pagamentos efetuados no exercício de                  | 369.989,00 |
| <b>Houve pagamento integral no exercício em exame</b> | -          |
| REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA                          |            |
| Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017       | 147.804,45 |
| Pagamentos efetuados no exercício de 2017             | 147.804,45 |
| <b>Houve pagamento integral no exercício em exame</b> | -          |

Procedeu-se a notificação do Responsável Sr. Fernando Fiori de Godoy – DOE 10.10.18 (evento 34); e, na sequência, após solicitar e obter dilação do prazo inicial – DOE 31.10.18 (eventos 41 e 45), foram juntadas justificativas e documentação, as quais foram devidamente avaliadas (evento 52 e 60).

O Interessado afirmou que as contas estão em boa ordem e merecem aprovação; lembrou que as contas anteriores foram aprovadas por esta E. Corte; que a unidade de Controle Interno é relativamente nova e atende aos requisitos legais; trouxe considerações sobre os apontamentos firmados pelo IEGM e auditoria operacional; discorreu sobre os resultados orçamentário e financeiro, lembrando que havia autorização legislativa à alteração do orçamento em até 20% da despesa fixada; que o ajuste de serviços por parte de empregados dos Consórcios CISMETRO e CONSAB não encontra irregularidade e não se submetem aos limites da LRF; que está regularizando o quadro de pessoal no tocante ao cargo de contador; lembrou que a representação constante nos autos do eTC-1643.989.17-1 foi arquivada; e, rebatendo os demais pontos do laudo fiscalizatório, pediu pela emissão de parecer favorável às contas.

A Assessoria Técnica procedeu a instrução da matéria e, sob a aquiescência de sua i. Chefia, posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas (evento 74).

O d. MPC, ao contrário, posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, tendo em vista a insuficiência do sistema de controle interno; deficiências no eixo do Planejamento Municipal; déficit orçamentário de 1,04% (R\$ 674.122,72), sem lastro financeiro do exercício anterior; ausência de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo com 08 alertas emitidos pela E. Corte; alteração da peça orçamentária em 17,73%; abertura de créditos respaldados em superávit inexistente; reincidência de déficit financeiro – R\$ 790.990,22; baixo índice de liquidez



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



imediate – 0,66; empenhos equivocados dos valores relativos ao gasto com pessoal admitido através de consórcio público; inadequada gestão de recursos humanos; deficiências no eixo de arrecadação; e, desatendimento aos parâmetros de qualidade do ensino e saúde.

O *parquet* de Contas também propôs o envio de recomendações à Administração; e, ainda, a abertura de autos próprios / apartados para análise da contratação de funcionários, médicos e demais despesas em razão dos consórcios (evento 80).

Registro a Municipalidade juntou procuração outorgada a causídico Dr. Rafael Angelo Chaib Lotierzo; e, quanto ao pedido formulado para vista dos autos, procedi o seu indeferimento, considerando as características do processo eletrônico – DOE de 08.10.2019.

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

| Exercícios | Processos     | Posição  |
|------------|---------------|--|
| 2016       | 4178.989.16.6 | Favorável – DOE 22.11.18 – trânsito em julgado em 05.02.19 |
| 2015       | 2699/026/15   | Favorável – DOE 20.09.17 – trânsito em julgado em 07.11.17 |
| 2014       | 607/026/14    | Favorável – DOE 09.11.16 – trânsito em julgado em 27.01.17 |

A matéria foi retirada da pauta dos trabalhos da Sessão de 15.10.19 da E. Primeira Câmara, com reinclusão automática para a Sessão do dia 22.10.19.

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 22/10/2019**

**ITEM 056**

**Processo: TC-6656.989.16.7**

**Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE HOLAMBRA**

**Responsável: FERNANDO FIORI DE GODOY – Prefeito Municipal**

**Período: 01.01 a 27.10.17**

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

**Procurador(es): Flavia Schoneboom Rietjens - OAB/SP nº 169.666, Rafael Angelo Chaib Lotierzo – OAB/SP 92.255**

|   |                                |
|---|--------------------------------|
| <b>Aplicação total no ensino</b>                    | 28,45% (mínimo 25%)            |
| <b>Investimento no magistério – verba do FUNDEB</b> | 92,35% (mínimo 60%)            |
| <b>Total de despesas com FUNDEB</b>                 | 100,00%                        |
| <b>Investimento total na saúde</b>                  | 18,42% (mínimo 15%)            |
| <b>Transferências à Câmara</b>                      | 4,89% (máximo 7%)              |
| <b>Gastos com pessoal</b>                           | 52,56% (máximo 54%)            |
| <b>Remuneração agentes políticos</b>                | Em ordem                       |
| <b>Encargos sociais</b>                             | Em ordem                       |
| <b>Precatórios</b>                                  | Em ordem                       |
| <b>Resultado da execução orçamentária</b>           | Déficit 1,04% (R\$ 674.122,72) |
| <b>Resultado financeiro</b>                         | Negativo (R\$ 790.990,22)      |

|              | 2015     | 2016     | 2017     | Resultado (conforme sítio eletrônico TCESP)  |
|--------------|----------|----------|----------|--|
| <b>i-EGM</b> | <b>B</b> | <b>B</b> | <b>B</b> |  |
| i-Educ       | B        | B        | C        | Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas. |
| i-Saúde      | B+       | 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     | 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**

|   |
|---|
| <b>Porte Pequeno</b>  |
| <b>Região Administrativa de Campinas – média da região “C+”</b> |
| <b>Quantidade de habitantes 14.012</b>                          |

**Antes de entrar no mérito do exame das contas, anoto que a Municipalidade apresentou MEMORIAIS, os quais foram devidamente avaliados.**



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



A peça, em síntese, suscita os aspectos positivos indicados nas contas e a posição favorável externada pela Assessoria Técnica, especialmente quanto aos resultados orçamentário e financeiro; bem como, consoante decidido nos autos do eTC-12809.989.17, teria sido estabelecida a inaplicabilidade da LRF no caso de contratação de consórcio público de natureza privada, porque os contratados não estão vinculados ao Município que tem como base de atuação.

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

**I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais – sob análise de conformidade - 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 28,45% dos recursos advindos das receitas e transferências de impostos no ensino, desse modo cumprindo formalmente os termos do art. 212 da CF/88.

b) A verba do FUNDEB foi totalmente integralizada, cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07.

E, no mais, a fiscalização certificou a aplicação de 92,35% dos recursos do Fundo 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 18,42% 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 – mercê da transferência financeira equivalente a 4,89% das receitas tributárias do exercício anterior.

e) A despesa ajustada com pessoal atingiu 52,56% da RCL; e, ainda que abaixo do teto fiscal, fixou-se dentro do limite prudencial (>51,30%<54,00%).

Nos autos ocorreram discussões sobre a legitimidade no ajuste de pessoal por meio do ingresso de servidores vinculados aos consórcios públicos CISMETRO e CONSAB, em juízo que extrapola a análise geral das contas e merece aprofundamento que se extrairá em autos próprios.



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



No entanto, a respeito do deslocamento da regularidade das admissões a processo específico, reforço que a pretensão da norma é a realização do equilíbrio entre a RCL e os gastos necessários à manutenção do seu quadro, desse modo, cumprindo o princípio da eficiência e permanecendo financeiramente saudável à realização das demais despesas de custeio e investimentos ao cumprimento do mister público.

Portanto, independentemente do juízo que será decretado nos autos que vierem a ser formados – no que diz respeito exclusivamente à contabilização das despesas, avalio que o serviço prestado por tais profissionais muito se aproxima da substituição de servidores do quadro da Administração à qual se refere o art. 18 da LRF<sup>1</sup>.

Caso contrário, a formação de consórcios públicos possibilitaria a disfarçada substituição de mão de obra, sem qualquer reflexo financeiro nos limites estabelecidos, ainda que os custos da operação comprimissem o caixa da entidade central.

Desse modo, não restam dúvidas de que as despesas decorrentes devem ser agregadas ao quadro próprio, razão pela qual acolho o cálculo formulado pela inspeção.

Nesse sentido a Origem deve ser alertada de que se encontra em faixa restritiva de gestão de pessoal – sobretudo no que se refere à contratação de pessoal e horas extras<sup>2</sup>, devendo produzir esforços suficientes ao equilíbrio necessário entre as despesas com pessoal e a RCL, inclusive, para que não incorra na superação do teto.

<sup>1</sup> **LRF**

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*

**§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".**

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

<sup>2</sup> **LRF**

*Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.*

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);*

*II - criação de cargo, emprego ou função;*

*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*

*V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.*



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



A fiscalização também fez críticas à manutenção de comissionados – cujas atribuições não denotam tarefas de comando ou assessoria, inexistência de contador efetivo, bem como, contratação – por meio dos consórcios – de pessoal comissionado para o exercício dos cargos de dentista e radiologista.

Aqui devo reforçar 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.

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

**Assim a definição dos cargos, a complexidade das atividades desenvolvidas e a exigência de nível de escolaridade universitário – compatível com as funções exercidas, devem constar na lei formal de criação e/ou manutenção.**

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 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**



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



**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.

**“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:

- 1) **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;**
- 2) **Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;**
- 3) **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,**
- 4) **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 comissionados, a fim de manter conformidade com o desenho constitucional.

A respeito da ausência da manutenção do cargo efetivo de contador, observa-se notícia de que a Administração está providenciando sua regularização; e, aqui é compreensível que, em sendo as atividades desenvolvidas pelo responsável, de cunho permanente, burocrático e, essencialmente técnicas, sua inexistência no quadro de servidores desafiaria aos princípios da eficiência e razoabilidade – sem embargo, também, do princípio da economicidade.



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



f) Não houve ressalvas ao pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos.

g) A fiscalização noticiou a regularidade no trato da dívida de natureza judicial.

h) A fiscalização indicou a situação dos encargos sociais no período, pela apresentação das respectivas guias de recolhimento, também fazendo destaque ao recolhimento das parcelas pertinentes aos termos de parcelamentos em manutenção – assinados em 2001 e 2013.

i) Na comparação ao resultado do exercício anterior, o Município experimentou redução de 1,59% (R\$ 975.805,51) em sua RCL.

|     | 2016          | 2017          | Alteração nominal | Alteração percentual |
|-----|---------------|---------------|-------------------|----------------------|
| RCL | 61.423.201,96 | 60.447.396,45 | (R\$ 975.805,51)  | (1,59%)              |

Tendo em vista que o PIB nacional foi positivo em 1,1% e a inflação atingiu 2,95% (IPCA-2017), ficou demonstrado que o desempenho da RCL não foi satisfatório no período.

As receitas previstas não se confirmaram totalmente, proporcionando expressivo déficit orçamentário de 24,33% - (R\$ 15.723.523,95).

Reforço que situações de déficit orçamentário – provocadas pela falta de maiores critérios técnicos na formação do instrumento - são bastante prejudiciais à manutenção das políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população – sobretudo na saúde e educação, porquanto imprimem a necessidade da realização de contingenciamentos sobre os valores inicialmente orçados ao custeio e investimentos.

Ainda, no que se refere ao resultado da execução orçamentária, houve déficit de 1,04%, denotando que as despesas executadas foram superiores às receitas realizadas em R\$ 674.122,72.

O Município realizou a alteração orçamentária, por meio da abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições e montante de R\$ 16.313.319,08, correspondente a 17,73% da Despesa Fixada.

Alerto, também, que a imperfeição das peças produzidas e utilizadas como instrumento de aplicação dos recursos flexionam sua descaracterização ao longo da execução, prejudicando o alcance das metas fiscais e físicas traçadas.



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



Destaco que o Município vinha de superávit da execução orçamentária no exercício de 2016 (2,50%).

Igualmente se observa que o Município vinha de saldo financeiro negativo (R\$ 1.393.170,12) e, mesmo diante da execução orçamentária deficitária, houve redução do déficit a R\$ 790.990,22.

Evidente que não houve, propriamente, a eliminação da dívida de curto prazo pela realização de superávit primário; antes, a redução do saldo financeiro negativo esteve ligada à apuração das variações ativas e passivas do período, especialmente, conforme apontado pela fiscalização, pelo cancelamento de restos a pagar advindo de exercícios anteriores (R\$ 1.276.302,62).

No entanto, considerando o critério objetivo que vem sendo firmado pela jurisprudência desta E. Corte, observa-se que o resultado financeiro negativo é inferior a 30 dias de arrecadação da RCL – logo, passível de relevação.

| RCL               | RCL/dia        | Déficit Financeiro | RCL/dia /Déficit Financeiro |
|-------------------|----------------|--------------------|-----------------------------|
| R\$ 60.447.396,45 | R\$ 165.609,30 | (R\$ 790.990,22)   | 4,77 dias                   |

Observo, ainda que fossem acrescidos os restos a pagar cancelados no período, o resultado financeiro negativo seria inferior a 30 dias de arrecadação da RCL<sup>3</sup>.

Também foi observada a redução da dívida de longo prazo em 16,29%, enquadrada abaixo do limite imposto pela Resolução Senatorial nº 40/01 (120% da RCL).

Sendo assim, penso que embora caracterizadas as deficiências de planejamento e de execução orçamentária e financeira, os resultados apurados não expressam desequilíbrio fiscal irreversível; no entanto, comportam alerta para cumprimento das determinações contidas 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.

Não obstante a importância do tema ao juízo das contas, reforço orientações traçadas pela Corte a teor do Comunicado SDG 29/10<sup>4</sup>.

3

| RCL               | RCL/dia        | Déficit Financeiro   | RCL/dia /Déficit Financeiro |
|-------------------|----------------|--|-----------------------------|
| R\$ 60.447.396,45 | R\$ 165.609,30 | $\frac{(R\$ 790.990,22) + (R\$ 1.276.302,62)}{(R\$ 2.067.292,84)}$ | 12,48 dias                  |

<sup>4</sup> COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10



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



**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

---

*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**



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 “**efetiva**”.

O índice obtido manteve o desempenho obtido em 2015 e 2016 (B); bem como, acima da média de sua região administrativa (Campinas – “C+”).

Contudo, o reflexo do índice obtido no IEGM revela a falta de aprimoramento da atividade administrativa em determinadas áreas, sobretudo no **i-Educ (C), i-Planej (C), i-Cidade (C+) e i-GovTI (C+)**, ou seja, medição de setores imprescindíveis ao atendimento de sua finalidade de prestação de serviços à comunidade.

As críticas lançadas no laudo de fiscalização – constantes em sua conclusão - 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 – bastante detalhado - revela vários aspectos negativos, fragilizando controles e expondo a atividade estatal ao risco e/ou à mitigação do princípio da eficiência, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e execução de ações administrativas e fiscais até então desenvolvidas.

Acrescento informações constantes no sítio da Fundação SEADE<sup>5</sup>, no tópico Habitação e Infraestrutura Urbana, com base no Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

| 2010   | Município    | Região Administrativa | Estado |
|--|--------------|-----------------------|--------|
| COLETA DE LIXO – nível de atendimento (%)        | <b>99,67</b> | 99,69                 | 99,66  |
| ABASTECIMENTO DE ÁGUA – nível de atendimento (%) | <b>90,87</b> | 97,07                 | 97,01  |
| ESGOTO SANITÁRIO – nível de atendimento (%)      | <b>88,46</b> | 89,77                 | 79,75  |

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

<sup>5</sup> <http://www.perfil.seade.gov.br/>



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



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) 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.

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

Faço destaque aos apontamentos detalhados pela fiscalização sobre a gestão do setor:

**IEG-M – I-EDUC**

- *A prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017. Quesito tem como base as boas práticas do controle da qualidade do ensino no âmbito municipal, auxiliando no atingimento da meta nº 7 do PNE, especialmente no que tange a Estratégia 4; e na meta 4.1 dos ODSs.*

- *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.*

- *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. Segundo o art. 11, inciso V da LDB, é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades da área de competência do Município e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.*

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

- ***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;***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- O Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei nº 13.185/15.

- **Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10. Além disso, a qualidade da infraestrutura escolar influencia de maneira significativa a aprendizagem dos alunos latino-americanos e caribenhos, de acordo com um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre as deficiências das escolas da região (Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE), realizado em 2006. Os estudos concluíram que a melhoria da infraestrutura das escolas mais deficientes, acrescentando, por exemplo, uma biblioteca, um laboratório de ciências ou uma sala de informática, ajudaria a reduzir a defasagem acadêmica em relação às escolas mais bem equipadas.**

- **Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal. Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF, art. 227, o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015 e a meta 4.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.**

- **Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m). Este assunto é mencionado na meta 6 do PNE.**

- **Houve unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017. Este assunto é abordado na meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.**

- *Nem todos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017, como recomendam o*



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



*Decreto nº 56.819/2011, a Lei nº 6.437/77 e a meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.*

*- A quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 Municípios em anos anteriores). Segundo SOARES, Tufi M. Influência do Professor e do Ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no Simave - 2002. Estudos em Avaliação Educacional, n.28, 2003, p.103-123: "De fato, o aumento na frequência de faltas do professor de uma turma produz impacto negativo sobre a proficiência do aluno e, da mesma forma, um aumento na falta de motivação dos alunos, refletida no comportamento da turma, produz queda na proficiência". Por outro lado, quanto maior dedicação e a disponibilidade por parte do professor maior é a proficiência do aluno.*

*- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.*

*- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de pré-escola em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.*

*- O Município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.*

*- A porcentagem de professores efetivos de creche com pós-graduação no ano de 2017 foi inferior a 50% (Meta 16 do PNE).*

*- 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.*

*- O piso salarial mensal dos professores de creche do Município é inferior ao piso salarial nacional de R\$ 2.298,80. Assunto abordado na meta 18 do PNE e na meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Piso salarial mensal dos professores de creche do Município: R\$ 1.903,99.*

*- Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017. O uso do uniforme escolar é uma boa prática que beneficia o aluno nos seguintes sentidos:*

*- **Uniforme Escolar:** Em relação ao uniforme precisamos consignar que, no exercício em análise foi realizado um processo licitatório para aquisição de uniformes (Pregão Presencial nº 02/2017). **O procedimento não foi analisado por esta fiscalização, pois foi apreendido pela Polícia Federal na operação denominada Prato Feito.***

*- 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.*

*- O Município possui a frota escolar com idade média acima de 7 anos, tempo ideal para uso dos veículos segundo o Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE (Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação) do Ministério da Educação possui um capítulo sobre Pré-Requisitos do Transporte.*

### **CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

*Durante a instrução do eTC 16096.989.18, a fiscalização deste E. Tribunal encontrou inúmeras falhas no fornecimento da merenda como:*

*- Fornecimento de funcionários, por parte da contratada, abaixo do contratado.*

*- Faturamento de refeições em quantidade incompatível com os alunos da escola.*

*- Merenda servida estava em desconformidade com o cardápio.*



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



- A existência de falhas relevantes não verificadas demonstra que o Conselho de Alimentação Escolar não é atuante.

**C.2.1 – Outros pontos de interesse**

- Remuneração do magistério abaixo do piso nacional para Professor Auxiliar de Desenvolvimento Infantil - De janeiro a abril, o Município não estava de acordo com o piso nacional quanto ao cargo de “professor auxiliar de desenvolvimento infantil”, que, até a revisão geral anual que se deu em maio de 2017, remunerava o referido cargo, que é de 30 horas semanais, com valor inferior ao piso nacional, conforme se verifica da folha de pagamento do mês 04/2017.

- **Creche construída está fechada e não atende à população - Concorrência Pública nº 01/2015 - Em cumprimento à determinação proferida no TC-2699.026.15, informamos que, por ocasião da fiscalização, a obra da creche-escola no bairro Residencial Groot, objeto da Concorrência Pública nº 01/2015 estava concluída. No entanto, o imóvel estava fechado, sem uso, aguardando a licitação para compra do mobiliário. Constadas diversas falhas na execução.**

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) <sup>6</sup> – era de 98,8%.

| Taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade - 2010 | 98,8% |
|---|-------|
| No país (5570 Municípios)                             | 834º  |
| No Estado (645 Municípios)                            | 138º  |
| Na microrregião (16 Municípios)                       | 1º    |

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

|  |              |
|--|--------------|
| <b>Matrículas no fundamental (2018)</b>                        | <b>2.067</b> |
| Matrículas no ensino médio (2018)                              | 653          |
| <b>Docentes no fundamental (2018)</b>                          | <b>144</b>   |
| Docentes no ensino médio (2018)                                | 58           |
| <b>Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)</b> | <b>08</b>    |
| Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)              | 03           |

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.

<sup>6</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/holambra/panorama>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



**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.**

Com a utilização de importante ferramenta disposta pelo MEC<sup>7</sup> (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 – PNE<sup>8</sup>.

|   | BRASIL   | São Paulo                                      | Holambra  |
|---|--|--|---|
| Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar | Meta Prevista – 50%<br>Situação atual – 23,2%  | Meta Prevista – 50%<br>Situação atual – 32,1%  | Meta Prevista – 50%<br><b>Situação atual = 47,0%</b>  |
| Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche – taxa de atendimento escolar | Meta Prevista – 100%<br>Situação atual – 81,4% | Meta Prevista – 100%<br>Situação atual – 87,6% | Meta Prevista – 100%<br><b>Situação atual = 95,0%</b> |

**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%.**

Devo resaltar 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.

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

**“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**

<sup>7</sup> [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php)

<sup>8</sup> [http://pne.mec.gov.br/imagens/pdf/pne\\_conhecendo\\_20 metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/imagens/pdf/pne_conhecendo_20 metas.pdf)



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



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

*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*

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, para fins de fixação, 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 a meta estabelecida para a nota dos últimos anos do ensino fundamental**, descumprindo a Meta 7 do Plano Nacional de Educação.

|   | Anos iniciais (meta 6) | Anos finais (meta 5,5) |
|---|------------------------|------------------------|
| IDEB (2017)                             | 7,3                    | 5,0                    |
| Posição no país – 5570 Municípios       | 132º                   | 1150º                  |
| Posição no Estado – 645 Municípios      | 40º                    | 304º                   |
| Posição na microrregião – 16 Municípios | 3º                     | 13º                    |



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



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.**

Além disso, devo destacar que os registros da Fundação SEADE (2010) indicavam taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais acima da média de sua Região Administrativa e do próprio Estado; igualmente, a população com ensino médio completo estava abaixo daqueles parâmetros.

| 2010   | Município   | Região Administrativa | Estado |
|--|-------------|-----------------------|--------|
| Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais – Censo Demográfico (em %) - 2010 | <b>5,42</b> | 4,30                  | 4,33   |

| 2010   | Município    | Região Administrativa | Estado |
|--|--------------|-----------------------|--------|
| População de 18 a 24 anos com pelo menos ensino médio completo (em %) - 2010 | <b>55,39</b> | 58,40                 | 57,89  |

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.

Na verdade, 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.

**No que diz respeito ao Pregão Presencial 02/17 – cujo procedimento não estava à disposição da fiscalização, bem como a entrega definitiva da Creche-Escola do Bairro Residencial Groot deverão ser objeto de atualização em próximas fiscalizações.**

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

Registro que a população até 15 anos é bastante expressiva, faixa que, em tese, precisa de maior atenção dos serviços básicos da saúde oferecidos pelo Município.

| 2019                                      | Município | Região Administrativa | Estado |
|---|-----------|-----------------------|--------|
| População com menos de 15 anos (%) - 2019 | 20,06     | 18,07                 | 19,02  |

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

Adiante rememoro os apontamentos da fiscalização sobre o setor.

#### **Item D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- *Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes.*

- *A gestão municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica. Assunto inserido na meta 3.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.*

- *Conforme Portaria nº 2.488/11 sobre a Política Nacional de Atenção Básica, uma das especificidades da equipe de saúde da família é que o número de ACS deve ser suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com um máximo de 750 pessoas por ACS e de 12 ACS por equipe de Saúde da Família, não ultrapassando o limite máximo recomendado de pessoas por equipe.*

- *O Município informou que houve internações por doenças sensíveis à atenção básica.*



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



- A proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%. Este é o parâmetro do indicador 13 da Resolução CIT nº 08/2016.

- Nem todas as unidades de saúde possuem sala de vacinação com funcionamento em 05 dias da semana. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- 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. Assunto inserido na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus). Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Das irregularidades apontadas pelo Conselho Municipal da Saúde, nenhuma foi solucionada.

- O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h).

- A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde. Assunto inserido na meta 3.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- O Município informou que a cobertura vacinal para influenza em maiores de 60 anos não foi 100%. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A cobertura vacinal foi de 93,00 %.

- A cobertura da Vacina Pentavalente (3ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- A cobertura da Vacina Pneumocócica 10-valente (2ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.



- A cobertura da Vacina Poliomielite (3ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- A cobertura da Vacina Tríplice Viral (1ª dose) foi inferior a 100%, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016. Este assunto também está inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016. Assunto inserido na meta 3.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- Houve casos de dengue diagnosticados no Município em 2017. Quantidade de casos: 9.

- O Município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Obesidade.

- O Município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Asma.

- A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas). Assunto inserido na meta 3.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.

- O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado.

#### **D.2.1. Fiscalização Ordenada**

Em 2017 ocorreu uma fiscalização ordenada no Município, para verificação de PSFs. Em 2018 verificamos outra unidade de saúde (uma vez que a unidade visitada anteriormente estava fechada para mudança de imóvel) e constatamos:

- No momento da fiscalização, o PSF Margarida, no qual foi realizada a primeira verificação, estava fechado, em decorrência de mudança de sede. Assim a verificação foi feita em outro PSF:

- Não há farmacêutico responsável no local. Por este motivo, o PSF realiza a dispensação apenas de medicamentos básicos, sem psicotrópicos.

- Não há ar condicionado na sala onde ficam os medicamentos;

- O ESF não aplica vacinas e, por este motivo, não mantém controle sobre a vacinação;

- Não há estratificação da população atendida;



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



*- Não há almoxarifado, alguns materiais são guardados em armários no corredor ou em caixas sobre os armários.*

Nesse sentido, a Administração deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local, corrigindo os pontos realçados pela fiscalização / IEGM, bem como, perseguindo a manutenção/elevação dos indicadores sociais

**III – Há um grupo de irregularidades apontadas pela fiscalização que mereçam atenção por parte da Administração à sua imediata correção.**

A fiscalização exibiu falhas de procedimento e controle efetivo sobre as despesas pelo regime de adiantamentos.

Muito embora não tenha sido indicado prejuízo expresso, avalio que tais gastos, em razão de sua própria natureza, diversa das despesas ordinárias, devem contar com maior atenção à dinâmica de entrega de numerário a servidor, por prazo certo e para finalidade pública específica, mediante prestação de contas por documentação idônea, devidamente aferida por setor distinto.

Logo, a Origem deverá rever os procedimentos adotados, a fim de conferir confiabilidade às despesas realizadas.

Também deverão ser realizados esforços ao cumprimento do princípio da transparência fiscal – a fim de não obstar o controle social e a participação popular na Administração.

Depois, a Origem deverá proceder ao cumprimento das Instruções/recomendações TCESP – uma vez que editadas ao longo de processos próprios e tendentes ao aperfeiçoamento da atividade administrativa.

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

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



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



- Mantenha equilíbrio fiscal sobre as despesas com seu quadro de pessoal, bem como, proceda as correções aos apontamentos remanescentes da fiscalização no tocante aos comissionados e inclusão dos funcionários dos consórcios no quadro geral de despesas;
- Proceda o aperfeiçoamento das peças orçamentárias e cumprimento da execução fiscal, mantendo equilíbrio entre receitas e despesas e eliminando a dívida constituída;
- 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;
- Reveja a dinâmica dos procedimentos de despesas pelo regime de adiantamentos;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Aperfeiçoe o mecanismo de controle interno;
- Cumpra adequadamente as Instruções e recomendações TCESP.

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

Determino a atualização de informações, em próximos ofício roteiros, das situações destacadas pela falta de aferição do Pregão Presencial 02/17 e falta de entrega definitiva da Creche-Escola do Bairro Residencial Groot.

Determino a abertura de autos próprios / apartado para análise específica da contratação / manutenção de servidores vinculados aos Consórcios CISMETRO e CONSAB (Itens B.1.8.1, B.1.9.2, B.1.9.3).

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