

24-11-20

SEB

=====

172 TC-004086.989.18-3

Prefeitura Municipal: Catiguá.

Exercício: 2018.

Prefeito: Vera Lucia de Azevedo Vallejo.

Advogados: Emerson Leandro Correia Pontes (OAB/SP nº 163.714) e Renato de Freitas Paiva (OAB/SP nº 386.476).

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. SUPERAÇÃO DO LIMITE LEGAL DAS DESPESAS COM PESSOAL. APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO ABAIXO DO MÍNIMO ESTABELECIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. art. 212	24,02%	(25%)
FUNDEB – Lei nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	63,77%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	57,19%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	26,12%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	6,79%	7%
Execução Orçamentária – (R\$ 1.334.852,26)	Déficit de 6,22%	
Resultado Financeiro – R\$ 825.851,00	Superávit	
Precatórios	Relevado	
Remuneração dos agentes políticos	Irregular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS)	Relevado	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	-	

ATJ: Desfavorável

MPC: Desfavorável

SDG: -

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CATIGUÁ**, exercício de **2018**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco*, realizada pela **Unidade Regional de São José de Rio Preto – UR-08** (evento 27.73), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- o responsável pelo Controle Interno exerce, cumulativamente, a função de Contador da Prefeitura de Catiguá, respondendo simultaneamente

pela execução dos registros contábeis e pelas atividades que objetivam averiguar sua correção, situação que compromete a autonomia e a isenção do órgão controlador;

- o acúmulo de funções contraria o disposto no art. 10, § 3º, da Lei Municipal nº 2.431/13, que exige do Coordenador de Controle Interno o desempenho de suas incumbências em “Regime de Tempo Integral”;

- embora apresentados periodicamente, os relatórios produzidos pelo Controle Interno são gerados automaticamente pelo sistema informatizado adotado pelo órgão, limitando-se a veicular informações de natureza contábil, sem qualquer análise a respeito da regularidade das despesas efetuadas ou sobre a eficiência e a eficácia das ações desenvolvidas pelo Executivo municipal.

A.2. IEG-M – I-Planejamento

- a Prefeitura de Catiguá não dispõe de estrutura administrativa especificamente dedicada às atividades de planejamento;

- com exceção das audiências públicas, o Executivo não promove diligências formais voltadas à identificação dos problemas enfrentados pelos municípios, a fim de reunir subsídios e qualificar o processo de planejamento das ações governamentais;

- o processo de planejamento do Executivo municipal não prevê mecanismos para a criação de programas, ações ou projetos a partir da efetiva participação da população local;

- as audiências públicas promovidas pela municipalidade em 2018 foram realizadas em dias e horários comerciais, datas que, por coincidirem com o período recoberto pela jornada de trabalho de grande parte dos municípios, impediram-nos de participar das reuniões e, portanto, de influírem no encaminhamento dos assuntos debatidos, esvaziando, ainda que parcialmente, a densidade democrática das decisões adotadas pela Administração;

- as alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando o art. 167 da CF;

- os diversos setores em que se subdivide a Administração elaboram a programação de suas despesas anuais sem, contudo, conhecerem previamente as frações da receita estimada que lhes serão atribuídas;

- os setores responsáveis não elaboram análises sobre a congruência entre os insumos disponibilizados, os produtos almejados e os impactos sociais resultantes das ações e programas do governo;

- a Administração não promove estudos acerca da correspondência entre os serviços que produz e as expectativas dos públicos a que se destinam;

- os programas que integram o PPA não são elaborados com base em estudos realizados especificamente para tal finalidade;

- as metas fiscais e financeiras fixadas pelo PPA não são desafiadoras e, tampouco, pertinentes à realidade do município;

- os programas do PPA não articulam um conjunto de ações que concorrem para o alcance de um objetivo nuclear preestabelecido, que traduz o enfrentamento de problemas ou a satisfação de necessidades sociais claramente definidas.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- os créditos adicionais, as transferências, os remanejamentos e as transposições de recursos alcançaram, no período, a marca de R\$ 12.081.940,00, valor que corresponde a 52,53% das despesas originalmente programadas;

- abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação inexistente.

B.1.5. Precatórios

- falhas nos registros contábeis dos valores destinados ao adimplemento de precatórios;

- a Prefeitura não efetuou o pagamento tempestivo de requisitório de baixa monta exigível no exercício examinado;

- os valores depositados em 2018 para pagamento de precatórios situaram-se abaixo do piso estabelecido pela DEPRE.

B.1.6. Encargos

- a Prefeitura não descontou a contribuição previdenciária incidente sobre a parcela que excede o teto estabelecido para os benefícios do RGPS, relativa aos proventos percebidos por dois servidores aposentados, cujo ingresso na inatividade ocorreu antes da extinção do RPPS de Catiguá, em desatendimento ao disposto no art. 40, § 18, da Constituição Federal e nos arts. 12, inciso III, e 14 da Lei Municipal nº 2500/16.

B.1.8.1. Despesa De Pessoal

- despesas com terceirização de serviços fundamentais atribuídos ao Poder Público, em substituição à contratação de servidores municipais, não contabilizados conforme disposto no § 1º do art. 18 da LRF;

- o gasto excessivo com pessoal nos dois primeiros quadrimestres não foi eliminado no prazo estabelecido pelo art. 23, da LRF, visto que, no encerramento do exercício examinado, tais despesas alcançaram o equivalente a 57,19% da receita corrente líquida;

- a despeito de ultrapassado o limite prudencial fixado pela LRF, o município efetuou, durante o período de vedação, a admissão de servidores para cargos efetivos e temporários e a contratação de horas extraordinárias de trabalho, malferindo o disposto no artigo 22, parágrafo único, incisos IV e V, do referido diploma legal.

B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

- as atribuições do cargo de Assessor Jurídico Chefe, de livre provimento e exoneração, se revestem de natureza predominantemente técnico-burocrática e, por essa razão, deveriam ser desempenhadas por servidor público concursado, ocupante do cargo de Procurador Jurídico, situação que caracteriza afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal.

B.1.9.1. Coexistência de Dois Regimes Jurídicos

- além dos agentes submetidos ao regime jurídico estatutário, o vínculo laboral entre a Prefeitura e vinte e seis de seus servidores permanece disciplinado pela CLT, contrariando o disposto no art. 39 da Constituição Federal.

B.1.9.2. Permanência de Servidores Aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social

- o Executivo Municipal mantém, em seu quadro de pessoal, servidores aposentados pelo RGPS, no mesmo cargo que ocupavam quando da obtenção do direito à inatividade, acumulando os vencimentos pagos pela Prefeitura com os proventos concedidos pela Previdência Social.

B.1.9.3. Funcionários em Desvio de Função

- o Executivo municipal designou, por meio de Portarias, diversos servidores para ocuparem cargos distintos daqueles para os quais foram originalmente nomeados, sem que tais medidas encerrassem qualquer das hipóteses de *investidura derivada* admitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, caracterizando, por conseguinte, afronta ao art. 37, II, da Lei Maior.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos

- a Administração efetuou pagamentos excessivos a quatro agentes políticos, decorrentes da aplicação aos respectivos subsídios do percentual de reajuste concedido aos servidores e empregados públicos, em desacordo com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal;

- dois Secretários municipais receberam, sob a rubrica “80 – 14. Salário”, o valor de R\$ 954,00, contrariando o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que determina a remuneração de tais agentes mediante o pagamento de “subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

B.2. IEG-M – I-Fiscal – Índice C+

- a lei orçamentária ou o código tributário municipal não estabelecem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV);

- na definição do valor devido pelos contribuintes do IPTU, o município não estabeleceu alíquotas progressivas em função do valor venal dos imóveis;

- não são realizados procedimentos automatizados e periódicos para a identificação de contribuintes que interrompem ou reduzem sensivelmente a emissão de NFS-e – circunstâncias que sugerem o encerramento de suas atividades econômicas ou a sonegação do imposto sobre serviços;

- as renúncias de receitas, decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, não foram precedidas de estudos sobre seu impacto nas finanças do município, nos termos do artigo 14 da LRF;

- não há regulação específica que estabeleça critérios para a inscrição de créditos da Administração em dívida ativa.

B.3.1. Horas Extras Excessivas

- contratação de horas extraordinárias de trabalho de maneira habitual e extensiva, acarretando o prolongamento da jornada diária de trabalho de diversos servidores por mais de duas horas, ultrapassando o limite fixado pelo art. 194, § 1º, da Lei municipal nº 989/81, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do município de Catiguá;

- os pagamentos a título de horas extraordinárias de trabalho foram computados na definição do salário-base adotado para o cálculo da remuneração de férias atribuída aos servidores, observando a regra estabelecida pelo art. 142, § 5º, da CLT, que, entretanto, não encontra paralelo nos dispositivos do Estatuto municipal que disciplinam a concessão desse benefício.

B.3.2. Concessão de Quinquênio em Percentual Elevado

- os acréscimos remuneratórios concedidos aos servidores municipais a título de quinquênio correspondem a frações dos vencimentos iniciais que variam de 20% a 70%, percentuais cuja magnitude ofende o princípio da razoabilidade e afronta o comando insculpido no art. 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

B.3.3. Concessão de Gratificação de Aniversário (14º Salário)

- pagamento de décimo quarto salário a todos os servidores que completam um ano de efetivo exercício no serviço público municipal, malferindo os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.

B.3.4. Renúncia de Receitas

- concessão de anistia tributária sem observância dos requisitos que condicionam a concessão desse tipo de benefício, estabelecidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.3.5.1. Ausência de Levantamento dos Bens Móveis e Imóveis

- a Administração negligenciou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis da municipalidade, nos termos do artigo 96 da Lei nº 4.320/64.

B.3.5.2. Falhas na Manutenção/Conservação

- o imóvel onde funciona a Prefeitura Municipal encontra-se em condições precárias de conservação, acumulando diversas deformidades, como rachaduras, pisos danificados, infiltrações nas paredes e tetos etc.

B.3.6. Gasto com Combustível

- os gastos da Prefeitura de Catiguá com a aquisição de combustíveis e lubrificantes excedem significativamente as despesas do gênero realizadas por outras Prefeituras de porte semelhante, localizadas na mesma região administrativa do Estado;

- a Administração não efetua o controle de seus gastos com combustíveis, inexistindo qualquer registro acerca dos veículos abastecidos.

B.3.7. Despesas com Assessoria/Consultoria

- contratação de pessoas jurídicas para a execução de atividades que figuram entre as atribuições confiadas a servidores ocupantes de cargos efetivos e comissionados, caracterizando terceirização indevida de responsabilidades precípua cometidas ao Poder Público local;

- o valor mensal pago à empresa Simões e Colin Ltda – ME, contratada para a realização de serviços especializados em engenharia civil, corresponde a quase três vezes os vencimentos iniciais do cargo de engenheiro do quadro de pessoal da Prefeitura de Catiguá;

- além de suas incumbências reproduzirem, em linhas gerais, as atribuições do cargo de Diretor do Departamento de Finanças, o aumento da arrecadação proporcionado pelos serviços prestados pela MR Consultoria Econômica e Financeira corresponde a menos da metade dos valores pagos à empresa ao longo exercício examinado.

B.3.8. Obras Atrasadas/Paralisadas

- embora a Administração tenha desembolsado o valor integral da contratação, atestando a conclusão do empreendimento, a construtora responsável abandonou o canteiro de obras sem concluir diversos serviços previstos no respectivo projeto de engenharia;

- a Administração tem protelado a adoção das providências necessárias à responsabilização da empresa JREIS Construções de Barretos Ltda., que deixou de adimplir suas obrigações contratuais, abandonando injustificadamente as obras para cuja execução foi contratada.

B.3.9. Controle do Registro de Frequência dos Médicos

- a despeito do controle de frequência por meio de ponto eletrônico, alguns médicos não cumprem sistematicamente sua jornada semanal de trabalho;

- servidora efetiva cujos afastamentos médicos totalizaram mais de quarenta dias em apenas dois meses não foi submetida a perícia médica,

embora o art. 3º do Decreto municipal nº 057/10 exija tal providência sempre que as ausências ao trabalho forem superiores a um dia.

B.3.10. Pagamentos sem a Correspondente Prestação

- durante o exercício em exame, a Administração efetuou pagamentos a empresas cujos serviços correspondentes não foram demonstrados, em afronta ao art. 62 cc. art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/64, caracterizando, possivelmente, ato de Improbidade Administrativa (art. 10, XII, da Lei nº 8.429/92).

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

- o município aplicou 24,02% de suas receitas tributárias e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o patamar mínimo fixado no art. 212 da Constituição Federal;

- a conta bancária reservada à movimentação dos recursos do FUNDEB dispunha, no encerramento de 2018, de importância superior ao da parcela diferida para o primeiro trimestre do exercício seguinte, divergência que desvela a precariedade do controle exercido pela Administração sobre os valores vinculados à Educação;

- exclusão, do cômputo dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, de diversas despesas não abrangidas pelas hipóteses previstas pelo art. 70 da LDB, assim como de restos a pagar não quitados até 31-01-19.

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C+

- a Prefeitura não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono de crianças em idade escolar (anos iniciais do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano);

- a Prefeitura de Catiguá negligenciou a realização dos levantamentos necessários à identificação do contingente de crianças que necessitava de atendimento em creches e em escolas de ensino infantil e fundamental (anos iniciais);

- a quantidade de alunos matriculados na rede pública municipal é mais de dez vezes superior à de computadores disponíveis em suas unidades para o desenvolvimento de atividades pedagógicas com participação direta dos estudantes, condição que contraria recomendação formulada pelo Conselho Nacional de Educação;

- as instalações prediais das unidades escolares de Catiguá acumulam inúmeras deformidades (infiltrações, vazamentos, fiação elétrica exposta etc.), que reclamam a realização de reparos e adaptações;

- o piso salarial mensal dos professores de creche, de pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional de R\$ 2.455,35;

- a maior parte dos veículos que realizam o transporte escolar no município foi fabricada há mais de sete anos e, portanto, encontra-se em operação por período superior ao recomendado pelo Guia de Transporte Escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

- a despeito das atas elaboradas pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar, que cancelaram as condições de preparação da merenda nas unidades escolares de Catiguá, a Fiscalização contatou irregularidades no acondicionamento dos alimentos utilizados nas refeições servidas aos estudantes;

- os estabelecimentos que integram a rede pública municipal de ensino não dispõem de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

- nas unidades da rede pública municipal de ensino, parte das turmas voltadas às séries iniciais do Ensino Fundamental reunia mais de vinte e quatro estudantes, excedendo o limite recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer CNE/CEB nº 08/2010;

- nas unidades da rede pública municipal de ensino, parte das turmas dedicadas à primeira etapa do Ensino Fundamental foi acomodada em salas de aula cujas dimensões não asseguram área de, pelo menos, 1,875 m² por aluno, desrespeitando recomendação formulada pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 08/2010);

- mais de 10% dos professores em atuação na rede municipal de ensino foram contratados pela Prefeitura em caráter temporário;

- a Prefeitura não destinou recursos para capacitação ou avaliação das competências profissionais dos docentes de sua rede, embora, de acordo com a Meta 16 do PNE, caiba aos entes federativos “garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação”;

- nem todas as unidades da rede pública municipal de ensino dispunham de biblioteca ou sala de leitura;

- o município não introduziu um programa de inibição de absenteísmo dirigido especificamente aos profissionais do magistério.

C.3. Fiscalização Ordenada V – Merenda Escolar

- a unidade visitada não dispõe de AVCB;

- o município não utiliza ficha de controle de temperatura dos alimentos armazenados.

D.2. IEG-M – I-Saúde – Índice B

- as unidades que integram a rede pública municipal de saúde não dispõem de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

- a capacidade operacional das equipes de Atenção Básica/Saúde da Família não é compatível com o contingente populacional a cujo acompanhamento se destinam;

- as visitas realizadas pelas equipes de controle dos vetores da dengue alcançaram, em 2018, menos de 80% dos domicílios situados em Catiguá;

- as instalações prediais das unidades de saúde do município acumulam diversas deficiências que, no limite, prejudicam o conforto e a segurança de profissionais e pacientes (rachaduras, infiltrações, fiação elétrica exposta, azulejos danificados etc.);

- a capacidade operacional das equipes de Saúde Bucal não é compatível com o contingente populacional a cujo atendimento se destinam;
- a Prefeitura de Catiguá não instituiu Plano de Cargos e Salários para as carreiras que integram seus quadros funcionais na área da Saúde;
- o desempenho profissional e o cumprimento de metas associadas à atuação das equipes da Atenção Básica do município não são considerados na definição da remuneração mensal atribuída a seus integrantes.

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice B

- o município não dispõe de planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Gestão de Resíduos da Construção Civil.

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- o município não dispõe de uma Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC;
- a Prefeitura não instituiu uma Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC e, tampouco, estruturou um espaço para recebimento de chamadas e organização dos atendimentos que competem à Defesa Civil;
- Catiguá não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC (Sistema Integrado de Defesa Civil);
- a Administração não elaborou levantamentos para a identificação de regiões submetidas a condições favoráveis à ocorrência de situações emergenciais ou calamitosas, que reclamem intervenções do Poder Público;
- o município não dispõe de Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme determina a Lei nº 12.340/10;
- o Executivo não ofereceu oportunidades de capacitação aos servidores envolvidos na execução de tarefas confiadas à Defesa Civil;
- a Prefeitura não dispõe de um estudo atualizado sobre as condições de segurança de suas escolas e unidades de saúde;

- parte das vias públicas de Catiguá não foi submetida aos serviços de manutenção periódica recomendados pelos Manuais de Pavimentação e de Restauração de Pavimentos Asfálticos do DNIT.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- não constam, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, dados básicos de informação ao cidadão.

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- a Prefeitura municipal não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que estabeleça diretrizes e defina metas para os próximos exercícios;

- o Executivo não instituiu formalmente uma política de segurança que estabeleça procedimentos e condições para o uso responsável, pelos servidores do município, dos recursos que integram sua rede de TI;

- os quadros funcionais da Prefeitura não contam com uma equipe de profissionais especializados e dedicados ao gerenciamento, manutenção e desenvolvimento de sua rede de TI;

- por conseguinte, a Prefeitura não definiu as competências indispensáveis à assunção das atribuições relacionadas à área de TI, além de descurar da disponibilização de oportunidades de aperfeiçoamento profissional aos servidores dedicados a atividades dessa natureza;

- o município não recorre a plataformas eletrônicas para a realização de seus procedimentos licitatórios (pregão eletrônico).

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- descumprimento de recomendações exaradas à margem do parecer das contas de 2015.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

a) TC-001732.989.19-0 (arquivado): trata de ofício subscrito pela Presidente do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, solicitando, nos termos do art. 26, II, da Lei nº 11.494/07, a realização por esta Corte de Contas de fiscalização específica acerca das contas do município de Catiguá, com especial ênfase na análise da aplicação dos recursos do FUNDEB, no atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal e na existência de eventuais restos a pagar gerados pelo não ressarcimento dos valores devidos ao Estado.

De acordo com os levantamentos realizados, a Fiscalização concluiu que a Prefeitura efetuou os repasses devidos à Secretaria de Estado da Educação.

b) TC-013668.989.18-9, TC-018584.989.18-0, TC-018586.989.18-8, TC-019741.989.18-0, TC-022014.989.18-0, TC-24032.989.18-8, TC-000010.989.18-2, TC-024709.989.18-0, TC-007762.989.19-2, TC-011778.989.18-6 (arquivados): versam sobre ofícios subscritos pela Prefeita do Município de Catiguá, declarando o cumprimento de metas e exigências estabelecidas nos seguintes diplomas: Lei Complementar nº 101/00, Lei nº 11.079/04 e Lei nº 13.303/16.

As declarações veiculadas pelos expedientes subsidiaram a instrução das contas ora analisadas.

c) TC-021791.989.20-5: diz respeito ao Ofício nº 1625/2020 – EXPPGJ, encaminhando a este Tribunal, nos termos do art. 104, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 734/93, solicitação da Promotoria de Justiça de Tabapuã, com vista à instrução do IC 142/2019 – SEI 46724, de encaminhamento dos relatórios completos da análise das contas da Prefeitura municipal de Catiguá, referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019, acompanhados dos documentos que subsidiaram as respectivas instruções, objetivando averiguar, sobretudo, eventuais falhas na prestação dos serviços de alimentação escolar sob responsabilidade do Executivo municipal.

As condições estruturais, a disponibilidade dos insumos necessários e os procedimentos para preparação da merenda escolar foram

objeto de uma das Fiscalizações Ordenadas realizadas no exercício de 2018, conforme tratado no **item C.3** do relatório da Fiscalização.

d) TC-022909.989.20-4 (arquivado): versa sobre o Ofício nº 1737/2020 – EXPPGJ, encaminhando a este Tribunal, nos termos do art. 104, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 734/93, solicitação da Promotoria de Justiça de Tabapuã, com vista à instrução do IC 810-2020 – SEI 74174, de encaminhamento dos relatórios completos da análise das contas da Prefeitura municipal de Catiguá, referentes aos exercícios de 2017 e 2018, acompanhados dos documentos que subsidiaram as respectivas instruções.

1.4 Regularmente notificada (eventos 33.1 e 41.1), a **Prefeitura Municipal de Catiguá** (evento 45.1) compareceu aos autos a fim de apresentar as justificativas e os documentos que entendeu necessários e suficientes para esclarecer os apontamentos elaborados pela Fiscalização, conforme sintetizado a seguir:

A.1.1. Controle Externo

Salientou que a escolha do Contador municipal para a coordenação do Controle Interno, sem prejuízo do desempenho das atribuições de seu cargo de origem, decorreu da inexistência de outros servidores tecnicamente habilitados para o exercício da função. Observou ainda que, em razão das limitações de seu quadro de pessoal e das dificuldades financeiras enfrentadas pelo município, os servidores de Catiguá acumulam, frequentemente, responsabilidades que não figuram entre as incumbências dos respectivos cargos.

A.2. IEG-M – I-Planejamento

Destacou que a Prefeitura não dispõe dos recursos necessários para instituir e manter equipes específica e exclusivamente dedicadas à elaboração e ao acompanhamento das peças de planejamento do município, tarefas que, não obstante, são desenvolvidas de maneira satisfatória pelos servidores envolvidos, a quem a Administração proporciona constantes oportunidades de treinamento e de aperfeiçoamento profissional na área.

Informou que a maior parte das alterações orçamentárias realizadas no exercício destinaram-se a assimilar os valores obtidos pelo município mediante convênios celebrados com os Governos Estadual e Federal. De qualquer maneira, todas as operações do gênero contaram com aprovação prévia do Poder Legislativo de Catiguá.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária.

Ressaltou que, além de devidamente justificadas e autorizadas por leis específicas, as alterações orçamentárias não provocaram desequilíbrios financeiros, já que a Administração dispunha de recursos suficientes para adimplir todos os compromissos assumidos ao longo do exercício examinado.

B.1.5. Precatórios

Informou que a falha responsável pelo inadimplemento do requisitório de baixa monta exigível em 2018 resultou das dificuldades de acesso ao sistema de gestão da DEPRE, que passou por reestruturação no período. De qualquer maneira, enfatizou que o débito, de pouco mais de oitocentos reais, foi devidamente salgado em 01-04-19.

Em relação à alegada inobservância do valor mínimo destinado ao pagamento de precatórios, esclareceu que o percentual da RCL estipulado pela DEPRE foi reduzido, atendendo a pedido formulado pela Prefeitura, de 2,88% para 1,68%, patamar que efetivamente corresponde ao montante depositado em 2018 pela Administração à conta específica mantida pelo TJSP.

B.1.6. Encargos

Noticiou que adotará as medidas necessárias à correção da irregularidade identificada pela Fiscalização, até então ignorada pelo setor responsável pelo recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores inativos.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

Enfatizou, inicialmente, as dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte, em geral, e por Catiguá, em particular, para

preencher os cargos de médico de seus quadros de pessoal, tendo em vista que os respectivos vencimentos, em razão tanto de limitações orçamentárias quanto do teto remuneratório do funcionalismo municipal, situam-se significativamente aquém dos salários percebidos por esses profissionais na iniciativa privada, obrigando as Prefeituras a recorrerem amiúde à contratação de pessoas jurídicas para assegurar o atendimento da população local em seus estabelecimentos de saúde.

Argumentou que parte desses ajustes objetivou a disponibilização de profissionais habilitados em especialidades médicas não compreendidas pelos atendimentos prestados no âmbito da atenção primária, como mastologia e oftalmologia. Da mesma forma, os médicos generalistas mobilizados pelas empresas contratadas atuaram na assistência de urgência e emergência, em sistema de plantão, atividades que, igualmente, não figuram entre os procedimentos que integram a atenção básica. Destarte, como não traduzem as responsabilidades fundamentais cometidas aos municípios na organização do Sistema Único de Saúde, os serviços em questão se revestem de caráter meramente complementar e, portanto, ao confiá-los a prestadores privados, não incorreu a Administração em terceirização de suas atribuições precípuas.

Defendeu que tais avenças tampouco encerram substituição de servidores ou empregados públicos, porquanto inexistente no quadro de pessoal da Prefeitura de Catiguá o cargo de médico plantonista, afastando consequentemente um dos requisitos que, de acordo com o art. 89 da Lei nº 11.768/08¹, condicionam a caracterização da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Refutou, ainda, a alegação de que as empresas contratadas atuaram como meras intermediárias na admissão dos profissionais necessários ao funcionamento dos estabelecimentos de saúde do município, visto que a

¹ **Art. 89.** O disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.

Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput* deste artigo, os contratos de serviços de terceiros relativos a atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;

II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;

III - não caracterizem relação direta de emprego".

Administração não exerceu, em nenhum momento, qualquer ingerência sobre a gestão da força de trabalho mobilizada pelas contratadas, inexistindo relação de subordinação ou qualquer outra circunstância capaz de caracterizar vínculo de natureza empregatícia entre a Prefeitura e os médicos que atuaram em sua rede de saúde.

Diante de tais condições, ponderou que a inclusão dos respectivos dispêndios entre as despesas de pessoal encerra uma ampliação indevida do alcance da norma insculpida no art. 18, § 1º, da LRF, conseqüência de um entendimento que, além de inconstitucional, impõe severas dificuldades ao aprimoramento da gestão pública, na medida em que inviabiliza a contratação de empresas privadas para a prestação de diversos serviços essenciais, para os quais não dispõe a Administração de servidores próprios suficientes.

Enfatizou que a contratação de empresas privadas para a prestação de serviços médicos revelou-se uma alternativa economicamente vantajosa, que assegurou o atendimento satisfatório da população de Catiguá sem comprometer o equilíbrio orçamentário do município, desiderato subjacente às normas que estabelecem limites à fração da RCL absorvida pelos gastos com ativos, inativos e pensionistas.

Defendeu ainda que, mantidas as inclusões procedidas pela Fiscalização, os respectivos efeitos não devem prejudicar, por si só, a aprovação das contas dos entes jurisdicionados, sem que este Tribunal lhes conceda, previamente, um período de transição, para que adotem as medidas necessárias à recondução de suas despesas de pessoal ao patamar máximo estabelecido pelo art. 20, III, “b”, da LRF.

B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

Esclareceu que a nomeação de um profissional para o cargo comissionado de Assessor Jurídico Chefe, a quem foram confiadas as atribuições do cargo efetivo de Procurador Jurídico municipal, foi motivada pelo afastamento do titular deste último por motivos de saúde. Ou seja, a medida objetivou assegurar a continuidade dos serviços sem, contudo, incorrer nos

ônus da realização de um novo concurso público e, por conseguinte, da admissão de outro profissional que, com o regresso do servidor licenciado, tornar-se-ia ocioso.

B.1.9.3. Funcionários em Desvio de Função

Observou que as demandas operacionais da Administração não poderiam ser minimamente satisfeitas sem a atribuição a diversos servidores municipais de funções que não figuram entre as incumbências de seus cargos, tendo em vista, por um lado, as restrições de seu quadro de pessoal e, por outro, a impossibilidade de realizar novas nomeações em razão das dificuldades financeiras enfrentadas pelo município.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos

Os pagamentos indevidos resultaram de um equívoco no cálculo dos subsídios dos agentes políticos beneficiados, para cuja correção e recomposição do erário a Administração já adotou as providências necessárias.

B.2. IEG-M – I-Fiscal

Ponderou que Catiguá é um município de pequenas dimensões territoriais, inexistindo variações significativas no valor dos imóveis em função do bairro ou região onde se localizam, o que torna despicienda a adoção de alíquotas progressivas de IPTU com base em tal critério. Além disso, destacou que a medida enfrentaria acerba resistência em razão da já elevada carga tributária suportada pela maior parte dos contribuintes.

B.3.1. Horas Extras Excessivas

Alegou que a contratação frequente de horas extras decorre das limitações do quadro de pessoal do município, que não conta com a quantidade de servidores necessária à satisfação de todas as responsabilidades cometidas ao Poder Público local. Ressaltou, outrossim, que a admissão de novos funcionários não asseguraria vantagens econômicas à Administração, seja em razão das despesas adicionais decorrentes dos respectivos encargos trabalhistas, seja em virtude do caráter imprevisto e transitório de parte das

circunstâncias que demandam o acréscimo da força de trabalho mobilizada pelo município.

B.3.2. Concessão de Quinquênio em Percentual Elevado

Em relação aos adicionais pagos a título de quinquênio, destacou que o Executivo municipal se limita a cumprir a legislação local que disciplina a concessão de tal vantagem remuneratória.

B.3.3. Concessão de Gratificação de Aniversário (14º Salário)

Informou que a Prefeitura encaminhará ao Poder Legislativo local um projeto de lei que estabelece a extinção do benefício.

B.3.4. Renúncia de Receitas

Argumentou que o parcelamento de débitos tributários não constitui renúncia de receitas, mas tão-somente suspensão de sua exigibilidade, e, portanto, não se subordina às condições estabelecidas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao contrário, ressaltou que a medida concorreu para o incremento das receitas realizadas no período, mediante, inclusive, a recuperação de créditos que, de outra forma, seriam alcançados pelo fenômeno da prescrição, já que as respectivas importâncias não seriam suficientes para cobrir os custos dos procedimentos de cobrança.

B.3.5.2. Falhas na Manutenção/Conservação

Enfaticou que diversos prédios do município reclamam a realização de serviços de manutenção e reforma, cuja execução, entretanto, esbarra nas limitações orçamentárias da Prefeitura, que vem priorizando os imóveis que concentram as prestações mais intimamente associadas à promoção da dignidade da pessoa humana.

B.3.6. Gasto com Combustíveis

Rechaçou a pertinência da comparação entre as despesas de Catiguá com as de outros municípios, ainda que localizados na mesma região administrativa, tendo em vista que o procedimento desconsidera especificidades operacionais que condicionam o volume de combustíveis

consumido, como a eventual terceirização integral ou parcial dos serviços de transporte utilizados pela Administração.

Além disso, ponderou que a precariedade do controle exercido sobre esse tipo de despesa não sustenta, por si só, a presunção de que os respectivos valores tenham sido destinados a outras finalidades.

B.3.7. Despesas com Assessoria/Consultoria

Defendeu a necessidade da contratação de empresas de consultoria para o desenvolvimento das atividades afetas a diversos setores da Prefeitura, em razão das dificuldades enfrentadas por seus servidores para, sem prejuízo da continuidade dos serviços, acompanhar as constantes inovações técnicas e legais que disciplinam o cumprimento de suas atribuições funcionais.

B.3.8. Obras Atrasadas/Paralisadas

Informou que as empresas que deixaram de adimplir suas obrigações contratuais foram devidamente penalizadas pela Administração.

B.3.9. Controle do Registro de Frequência dos Médicos

Observou que os médicos do município, embora frequentemente se ausentem das unidades de saúde aonde atuam antes do encerramento de seus expedientes de trabalho, jamais deixam de realizar todas as consultas previamente agendadas. Argumentou ainda que a flexibilidade de horários assegurada a tais profissionais objetiva, na verdade, mantê-los no quadro de pessoal da Administração, tendo em vista que, diante dos baixos salários e da ausência de outros incentivos, exigir o cumprimento estrito de suas jornadas os levaria, quase inevitavelmente, a abandonar seus postos de trabalho, causando sérias consequências para o atendimento da população local.

B.3.10. Pagamento sem a Correspondente Prestação

Ressaltou que em ambas as contratações mencionadas pela Fiscalização os serviços objetivados foram devidamente prestados, como o demonstram os comprovantes apresentados em anexo.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal

Contestou as glosas efetuadas pela Fiscalização, especificamente a exclusão das despesas com combustíveis, tendo em vista que, a despeito da precariedade do controle exercido sobre esse tipo de dispêndio, os valores incluídos entre os gastos com manutenção e desenvolvimento no ensino destinaram-se, efetivamente, ao abastecimento dos veículos empregados no transporte dos alunos matriculados na rede pública municipal.

C.2. IEG-M – I-Educ

Informou que jamais efetuou levantamentos acerca do contingente de crianças que demandariam, no início do ano letivo seguinte, vagas nas creches, escolas de educação infantil e ensino fundamental mantidas pelo município, pois a capacidade de atendimento dessas unidades em nenhum momento aproximou-se seriamente de seu limite.

Em relação à insuficiência de computadores para o desenvolvimento de atividades pedagógicas com participação direta dos estudantes, observou que o município enfrenta severas restrições orçamentárias para o cumprimento integral das recomendações ditadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Esclareceu que os professores temporários que atuaram na rede municipal de ensino em 2018 foram contratados, predominantemente, para substituir docentes efetivos licenciados para tratamento de saúde, assumir outros cargos na Administração municipal e, ainda, tratar de assuntos particulares.

Argumentou que a Administração tenciona elaborar um novo plano de carreira para os profissionais do magistério de Catiguá, que, entre outras medidas de estímulo ao desenvolvimento profissional dos docentes, asseguraria o cumprimento do piso nacional da categoria. Entretanto, duas restrições inviabilizam, por ora, a satisfação de tal desiderato: as já aludidas restrições de ordem orçamentária e a limitação das despesas com pessoal estabelecida pela Lei Fiscal.

Destacou que a metragem mínima por estudante em sala de aula e o número de alunos matriculados por turma nas unidades de sua rede,

embora desatendam às recomendações formuladas pelo Conselho Nacional, encontram-se de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Sistema Estadual de Ensino, instituídos pela Resolução SE nº 02/2016.

D.2. IEG-M – I-Saúde

Enfatizou, mais uma vez, que restrições de ordem orçamentária impedem a Administração, por ora, de promover os serviços necessários à adaptação dos imóveis municipais às exigências que condicionam a obtenção do AVCB.

Contestou o apontamento segundo o qual a capacidade operacional das equipes do programa Saúde da Família não é suficiente para beneficiar a totalidade da população local, visto que a quantidade de profissionais em atividade na rede municipal, com jornadas de trabalho de até oito horas diárias, é amplamente compatível com as demandas a cujo atendimento se destinam.

Ressaltou que a municipalidade vem avaliando a possibilidade de atrelar parte da remuneração dos servidores da saúde ao cumprimento de metas mensais de desempenho; todavia, a introdução de medidas dessa natureza, a despeito de seu potencial para o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos, permanece inviável a curto prazo em função do elevado percentual da RCL absorvido por suas despesas de pessoal, ainda que deduzidos os valores despendidos com a aquisição de serviços médicos.

E.1. IEG-M – I-Amb

Informou que pretende elaborar planos de gestão de resíduos sólidos tão logo disponha dos recursos necessários à criação de um departamento especificamente dedicado ao desenvolvimento de políticas ambientais.

F.1. IEG-M – I-Cidade

Esclareceu que o território de Catiguá não abrange áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o que desobriga o

município, nos termos do art. 3º da Lei nº 12.340/10, a elaborar o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e, por conseguinte, a adotar as demais medidas do gênero referidas pelo I-Cidade.

Já a manutenção das vias públicas do município encontra-se severamente prejudicada em razão da insuficiência dos recursos necessários ao atendimento às recomendações constantes do Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT, limitando-se a Administração a realizar serviços de tapa-buracos.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

Ponderou que a Administração enfrenta limitações de ordem técnica e operacional para assegurar a observância integral das injunções estabelecidas pelos citados diplomas legais.

G.3. IEG-M – I-Gov TI

Argumentou que o Executivo municipal não possui, em seu quadro de pessoal, profissionais tecnicamente qualificados para a elaboração de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação ou de uma política de segurança para uso responsável de recursos do gênero e, tampouco, dispõe de recursos para contratá-los ou para adquirir os serviços de uma empresa especializada na concepção desse tipo de instrumento.

Por fim, requereu o acatamento das razões apresentadas e, por conseguinte, a emissão de parecer prévio favorável às contas do exercício de 2018 apresentadas pela Prefeitura de Catiguá.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 64.2) não identificou, no âmbito dos aspectos submetidos à sua apreciação, falhas capazes de comprometer a aprovação dos demonstrativos apresentados pela Prefeitura de Catiguá.

Já os setores de **Cálculo** (eventos 64.1 e 80.1) e **Jurídico** (eventos 64.3 e 80.2), assim como a **Chefia** do órgão (eventos 64.4 e 80.3), opinaram pela emissão de parecer desfavorável às contas *sub examine*, em

razão do descumprimento do patamar mínimo de investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal; e da não eliminação do percentual excedente nos gastos com pessoal no prazo fixado pelo art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.6 O **Ministério Público de Contas** (evento 83.1), de igual modo, manifestou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável, acrescentando às razões que fundamentaram o posicionamento defendido por esses setores especializados da ATJ, as seguintes impropriedades: os pagamentos excedentes percebidos por secretários municipais, que foram indevidamente beneficiados por reajuste concedido apenas aos servidores e empregados do município; o insuficiente pagamento dos requisitórios de pequeno valor vencidos no exercício; a admissão de novos servidores e a contratação de horas extras, mesmo com as despesas laborais do Executivo Municipal acima do limite estabelecido pela LRF; e, finalmente, a não retenção das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores inativos de Catiguá, calculada sobre a parcela excedente ao teto do RGPS.

1.7 Pareceres anteriores:

Exercício	Parecer	Processo	Relator	Data do trânsito em julgado
2015	Desfavorável	TC-002509/026/15	Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli	04-05-18
2016	Favorável	TC-003851.989.16	Conselheira Cristiana de Castro Moraes	18-03-19
2017	Desfavorável	TC-006329.989.16	Conselheiro Substituto Samy Wurman	-

1.8 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

Exercício	Catiguá		Receita Per Capita (R\$)			Resultado relativo de Catiguá	
	Habitantes	Receita Arrecadada (R\$)	Catiguá (A)	Estado (B)	Média dos Municípios/SP (C)	Em relação ao Estado (A/B)	Em relação aos municípios (A/C)
2015	7.603	17.877.050,64	2.351,32	2.797,86	3.320,70	84,04%	70,81%
2016	7.652	19.715.090,89	2.576,46	2.950,97	3.570,57	87,31%	72,16%

2017	7.700	18.760.979,71	2.436,49	3.031,41	3.615,62	80,37%	67,39%
2018	7.752	21.474.362,39	2.770,17	3.305,55	4.020,63	83,80%	68,90%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	-3,19%	1,78%	1,29%	-3,45%

c) Indicadores de Desenvolvimento:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da educação Básica				
Exercício	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Meta	Nota Obtida	Meta	Nota Obtida
2009	-	4,8	NM	NM
2011	5,1	4,7	NM	NM
2013	5,3	5,6	NM	NM
2015	5,6	6,0	NM	NM
2017	5,9	6,4	NM	NM

NM: Não municipalizado
Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno em Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2017	723	R\$ 8.039,88
2018	689	R\$ 8.991,29

Fonte: AUDESP

e) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Resultados				
Dimensões	Exercícios			
	2015	2016	2017	2018
i-Educ	B+	B	C+	C+
i-Saúde	B+	C+	B	B
i-Planejamento	C	C+	C	C
i-Fiscal	B	B	B	C+
i-Amb	B	B	B	B
i-Cidade	C	C	B	C

i-Gov TI	C	C	C	C
IEGM-M	B	C+	C+	C

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

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que a **Prefeitura Municipal de Catiguá** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação na saúde, FUNDEB², remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, precatórios e encargos sociais.

2.2 Todavia, o cumprimento dessas exigências, sem embargo de sua importância para o equilíbrio das contas públicas e, por conseguinte, para a preservação da capacidade de investimento do município, não assegura, automática e necessariamente, a efetividade das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e, tampouco, garante a permeabilidade dos respectivos processos decisórios à participação da sociedade civil.

Destarte, a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, ou seja, da apuração tanto dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas, quanto da disponibilidade dos insumos indispensáveis à qualificação das operações dos órgãos e entidades que integram a Administração. Por essas razões, a fim de conferir maior densidade e abrangência a suas ações fiscalizatória e pedagógica, este Tribunal instituiu o **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM**, instrumento que delinea um amplo panorama, em perspectiva diacrônica, das condições dos serviços públicos e dos recursos

² Dos recursos depositados à conta do FUNDEB, 95,37% dos quais despendidos até o encerramento de 2018 e o restante, ao longo do primeiro trimestre do exercício seguinte, conforme determina o art. 21 da Lei nº 11.494/07, 63,77% foram absorvidos pela remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública municipal, de acordo com o disposto no art. 60, XII, do ADCT.

mobilizados pelas Prefeituras para prestá-los, em áreas sensíveis da atuação governamental: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança em Tecnologia da Informação.

2.3 No exercício em exame, Catiguá registrou o **conceito geral C**, que, segundo os critérios de classificação adotados pelo índice, designa gestões caracterizadas pelo **baixo nível de adequação**, evidenciando o afastamento do município em relação aos padrões que qualificam parte substantiva dos aspectos abordados pelo instrumento, os quais, quando não refletem diretamente os resultados sociais alcançados pela Administração, referem-se a insumos cuja indisponibilidade dificulta, ou mesmo inviabiliza, o recrudescimento dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade impressos à aplicação dos recursos públicos.

Vale destacar que o desempenho geral registrado em 2018 foi inferior ao apurado no exercício anterior, no qual o município alcançou a nota C+, patamar que reverbera, de qualquer maneira, o acúmulo de impropriedades no planejamento, organização e execução das prestações que competem ao Poder Público local. Destarte, a persistência de tal situação, agravada pela oscilação negativa observada no período em exame, testemunha o ainda insuficiente empenho da Administração – ou, ao menos, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento – para superar as deficiências identificadas pelo IEGM. Por essa razão, advirto desde já a Prefeitura de Catiguá para que multiplique os esforços destinados a aperfeiçoar as competências gerenciais de seus órgãos e entidades, de modo a elevar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sua população, sem prejuízo do adensamento da transparência e da participação social na elaboração das políticas públicas municipais – tarefas para as quais os quesitos abordados pelo índice encerram um pertinente e fundamentado roteiro.

2.4 Em relação especificamente às dimensões que constituem o IEGM, no **Ensino**, a performance do município alcançada na última edição da Prova Brasil consolida a evolução do desempenho registrado pelas unidades de ensino de sua rede nos últimos seis anos. Em 2011, o IDEB atribuído à

primeira etapa do Ensino Fundamental, 4,7, situou-se quase meio ponto abaixo da meta fixada pelo INEP, 5,1. Desde então, porém, Catiguá vem evoluindo ininterruptamente, atingindo, em 2017, o índice de 6,4, resultado que representa um crescimento de aproximadamente 7% em relação ao obtido na edição anterior da avaliação externa promovida pela autarquia federal.

Evidentemente, a trajetória percorrida pelo município no período pressupõe um sensível aprimoramento da gestão de sua rede de ensino e, por conseguinte, a melhoria das condições de exercício do magistério e de desenvolvimento das propostas pedagógicas construídas pelas comunidades escolares. Ainda assim, Catiguá permanece abaixo do IDEB alcançado pela maioria dos demais municípios do Estado³, circunstância que, associada às inúmeras inadequações identificadas pelo I-Educ – como a precariedade das condições de manutenção das instalações escolares, a ausência de programa de inibição do absentismo docente, a falta de biblioteca ou sala de leitura em parte das unidades da rede, a indisponibilidade de recursos para capacitação ou avaliação das competências profissionais dos profissionais do magistério etc. –, inviabilizaram a melhoria do desempenho registrado na edição anterior do IEGM, mantendo o município na faixa de resultado que sinaliza a **efetividade ainda limitada (C+)** da gestão dessa área fundamental das atribuições confiadas Poder Público.

Merece destaque, ainda, entre as irregularidades apontadas pela Fiscalização, o valor do salário inicial concedido aos professores de creches, pré-escolas e unidades do Ensino Fundamental do município, inferior à remuneração mínima da categoria, definida pelo art. 2º da Lei nº 11.738/08. Evidentemente, a melhoria contínua do ensino público reclama a adoção de medidas capazes de conferir clareza às diretrizes e responsabilidades atribuídas aos agentes envolvidos, estimular a reflexão compartilhada acerca dos resultados e desafios enfrentados pelas unidades da rede, garantir o suprimento tempestivo dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem planejadas pelas comunidades escolares, entre tantas outras. Contudo, ainda que indispensáveis, nenhuma delas excede em importância às que asseguram a valorização da carreira docente, entre as quais figura em destaque a instituição de uma política salarial que proporcione

³ Conforme disponibilizadas no *site* www.qedu.org.br.

não apenas uma remuneração inicial minimamente atrativa e compatível com a relevância social da função, como também a percepção de acréscimos que reverberem o desenvolvimento profissional e a performance individual e coletiva dos professores de cada estabelecimento escolar. Salários inferiores ao já reduzido piso da categoria, degradam as condições de exercício do magistério, desestimulam a permanência e o ingresso na carreira de novos profissionais, além de mitigar ou, no limite, esterilizar os efeitos de outras ações destinadas a incrementar os resultados de aprendizagem alcançados pelos educandos. Por essas razões advirto a Prefeitura de Catiguá para que observe o disposto no art. 2º da Lei nº 11.738/08.

No tocante às ações e serviços públicos de **Saúde**, o município reeditou a performance lograda na última edição do IEG-M, mantendo-se na faixa de desempenho que qualifica a gestão como **efetiva**, resultado que, sem embargo dos méritos que traduz, não dispensa a Administração de envidar esforços para superar as lacunas reveladas pelo índice, de sorte que os resultados alcançados reverberem, além de níveis ainda mais elevados de eficiência, eficácia e efetividade, o adensamento dos valores que norteiam e legitimam a atuação do Poder Público na área, como a equidade, a universalidade de acesso, a integralidade da assistência e a democratização dos processos decisórios da gestão municipal. Nesse sentido, dentre as deficiências apontadas pela Fiscalização, considero relevante destacar a incompatibilidade entre a quantidade de equipes do Programa Saúde da Família em atuação no município e o contingente populacional a cujo acompanhamento se destinam; as condições precárias de conservação dos prédios que abrigam os estabelecimentos de saúde do município; a inexistência de plano de cargos e salários para as carreiras que integram o quadro funcional do setor; e a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nas UBSs.

Em **planejamento**, área de cuja efetividade depende, em alguma medida, a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas das demais esferas de atuação estatal, o município tornou a apresentar **baixo nível de adequação (conceito C)**, patenteando a limitada capacidade da

Administração de coletar e coordenar as informações necessárias à elaboração de suas peças de planejamento, assim como de acompanhar os resultados produzidos pelos programas e ações de governo.

Se, por um lado, são inegáveis as dificuldades enfrentadas por Prefeituras de pequeno porte, premidas por severas limitações orçamentárias, para constituir equipes exclusivamente dedicadas a atividades dessa natureza, integradas por profissionais devidamente qualificados, por outro, não há como exagerar a importância de alinhar a ação estatal nas direções assinaladas por esforços de planejamento consistentes e tecnicamente fundamentados, submetidos permanentemente a análises críticas capazes de identificar acertos e fragilidades e, com base em tais informações, subsidiar a correção dos rumos e a redefinição das estratégias assumidas pela Administração a cada novo ciclo. Destarte, recomendo que a Prefeitura de Catiguá atente para as impropriedades indicadas pelo **i-Plan**, com vista ao fortalecimento da estrutura mobilizada para a concepção, acompanhamento e revisão tanto de suas peças orçamentárias quanto dos demais planos de ação.

No tocante à **administração fiscal**, o acúmulo de lacunas e impropriedades apuradas em 2018 determinou a queda da faixa de desempenho registrada nos três últimos exercícios, de **B para C+**, revelando que a gestão municipal na área se encontra **em fase de adequação**. Dentre os apontamentos efetuados pela Fiscalização figuram a ausência de normativo que estabeleça a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV) de Catiguá; a inobservância do disposto no art. 14 da LRF para concessão de anistia ou remissão de créditos de natureza tributária; a não adoção de procedimentos automatizados e periódicos para identificação de contribuintes que interrompem ou reduzem sensivelmente a emissão de NFS-e; e, finalmente, a ausência de critérios que disciplinem a inscrição de créditos da Administração em sua Dívida Ativa.

Em relação ao **i-Cidade**, Catiguá retrocedeu duas posições em relação à performance alcançada em 2017, decaindo para a **última faixa de desempenho adotada pelo índice**, resultado que sinaliza o baixo nível de adequação da estrutura mobilizada pelo município para o planejamento e a

execução de medidas de prevenção contra eventos de consequências potencialmente calamitosas. Tal resultado decorre, entre outras razões, da inexistência de um Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme determina a Lei nº 12.340/10; da omissão de levantamentos para a identificação de regiões submetidas a condições propícias à ocorrência de situações emergenciais ou calamitosas; da ausência de estudos atualizados sobre as condições de segurança das escolas e unidades de saúde do município; e das condições precárias de manutenção de diversas vias públicas.

Da mesma forma, em relação ao gerenciamento dos recursos em **tecnologia da informação**, as impropriedades verificadas pelo instrumento – como a ausência de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e de uma política de segurança para utilização de ferramentas do gênero; a inexistência de uma equipe de profissionais especializados na área; e a não utilização de plataformas eletrônicas para a realização de seus procedimentos licitatórios – redundaram, a exemplo do observado nos três exercícios anteriores, na atribuição de **conceito C (baixo nível de adequação)**. Tal resultado evidencia a incipiência da estrutura mobilizada pela Prefeitura para a manutenção e o desenvolvimento de ferramentas e soluções do gênero, a despeito de sua crescente importância para a redução dos custos dos serviços oferecidos à população, em particular, e à modernização da gestão pública, de maneira geral, o que reforça a premência da adoção de medidas aptas a reverter o quadro descortinado pelo **i-Gov TI** em 2018.

2.6 Os recursos consumidos pelas ações e serviços públicos de saúde totalizaram R\$ 4.037.351,67, valor que corresponde a 26,12% das receitas tributárias e de transferências auferidas pelo município em 2018, situando-se acima do percentual mínimo de aplicação na área, fixado em 15% pelo art. 77, inciso III, do ADCT e art. 6º da Lei Complementar nº 141/12.

2.7 Em relação à gestão fiscal, destaco que o déficit na execução orçamentária, que alcançou a cifra de R\$ 1.334.852,26, ou seja, 6,22% da receita arrecadada (R\$ 21.474.362,39), foi integralmente recoberto pelo superávit financeiro registrado em 2017, R\$ 2.006.586,43, resultando, ainda assim, em um saldo positivo de R\$ 825.851,00 no encerramento do exercício examinado,

montante responsável pela disponibilidade dos recursos necessários ao pagamento das dívidas de curto prazo contraídas pelo município.

Observo, entretanto, que as alterações realizadas no orçamento alcançaram a marca de R\$ 12.081.940,00, valor que representa 52,53% da despesa inicialmente fixada, superando em aproximadamente quatorze vezes o índice de inflação observado no período⁴, referência que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, deve limitar a expressão financeira das despesas não previstas originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo municipal. Tal circunstância patenteia, mais uma vez, deficiências nos métodos de planejamento adotados pela Administração, que resultam em prognósticos excessivamente alheios às condições que efetivamente subordinam a execução das ações e programas de governo.

2.8 Conforme constatado pela Fiscalização, a Prefeitura efetuou o pagamento de todas as parcelas vencidas no curso de 2018 relativas aos acordos de parcelamento celebrados com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – que se encontra em processos de extinção –, inexistindo, portanto, obrigações dessa natureza inadimplidas no período.

2.9 Em relação aos valores destinados ao pagamento de precatórios, a Administração demonstrou (evento 45.3) que o percentual mínimo da RCL exigido no período foi reduzido pela DEPRE de 2,88% para 1,68%, patamar que efetivamente corresponde ao montante depositado em 2018 à conta específica mantida pelo TJSP. Quanto ao inadimplemento do único requisito de pequena monta vencido no exercício, entendo que a irregularidade possa ser relevada em razão da quitação do débito, de pouco mais de R\$ 800,00, ainda no primeiro quadrimestre de 2019, sem prejuízo, porém, da emissão de advertência à Prefeitura de Catiguá para que não torne a cometer a mesma falha.

2.10 Análises realizadas pela Fiscalização confirmaram a observância do disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal – que restringe a 7% das receitas

⁴ Com meta definida pelo Governo Federal em 4,5%, a inflação acumulada em 2018, segundo o IPCA, foi de apenas 3,75%.

tributárias e de transferências o montante repassado pelo Executivo à respectiva Casa Legislativa –, assim como dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal à dimensão assumida pela Dívida Consolidada Líquida, pelas Operações de Crédito e pelas Garantias concedidas pela municipalidade.

2.11 De acordo com as informações transmitidas ao sistema AUDESP, as despesas com pessoal realizadas no período perfizeram R\$ 11.184.026,96, importância que representa 53,84% da receita corrente líquida de Catiguá, permanecendo, portanto, aquém do teto fixado pelo art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), embora acima do limite (51,30%) cuja superação reclama a adoção das medidas prudenciais discriminadas no artigo 22, parágrafo único, do mesmo Diploma legal.

Todavia, a Fiscalização procedeu a alguns ajustes, acrescentando aos valores informados pela Administração as importâncias destinadas à remuneração de pessoas jurídicas cujos serviços limitaram-se à disponibilização de médicos, profissionais de enfermagem e assistentes sociais para atendimento em estabelecimentos sob gestão direta da Prefeitura (Unidades Básicas de Saúde e Centro de Referência em Assistência Social), tendo em vista que tais contratações promoveram a substituição de servidores cujas incumbências traduzem o cumprimento de atividades-fim confiadas à Administração municipal e, por essa razão, devem integrar as despesas com pessoal efetuadas pelo ente.

A medida é determinada pelo art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva justamente coibir o recurso a esse tipo de expediente como forma de defraudar o limite imposto pelo art. 20, III, “b”, do mesmo diploma. Evidentemente, o comando não abarca ajustes cujo objeto estabeleça a mobilização de pessoal para a execução de tarefas de suporte à organização e ao funcionamento das repartições públicas (serviços de limpeza, segurança, manutenção predial etc.); seu escopo cinge-se às contratações que transferem a terceiros o desempenho de atividades intimamente associadas às finalidades fundamentais cometidas ao Poder Público, privilegiando indubitavelmente a essência do dispêndio em detrimento do instituto jurídico que o concretiza.

Em sua manifestação, a Prefeitura de Catiguá, além de enfatizar as dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte para preencher os cargos de médico de seus quadros de pessoal, argumentou que os referidos ajustes objetivaram a disponibilização de profissionais habilitados em especialidades não compreendidas pelos atendimentos assegurados no âmbito da Atenção Primária em Saúde, a qual não abrangeria, sequer, a assistência de urgência e emergência prestada por médicos generalistas em regime de plantão. Destarte, como não correspondem às responsabilidades fundamentais cometidas aos municípios na organização do Sistema Único de Saúde, os serviços em questão revestir-se-iam de caráter meramente complementar e, portanto, ao transferi-los a prestadores privados, não teria a Administração incorrido em terceirização de suas atribuições precípuas.

A esse respeito, ressalto inicialmente que, embora a Constituição Federal⁵ e a Lei nº 8.080/90⁶ estabeleçam, entre as incumbências confiadas aos municípios, a organização e a execução dos serviços de atendimento à sua população, sem distingui-los segundo os respectivos níveis de complexidade, o arcabouço normativo que disciplina o SUS concentra em tais entes federativos, sem prejuízo do apoio técnico e financeiro prestado por Estados e União, a responsabilidade pela gerência de toda a rede pública de serviços de Atenção Básica⁷⁸ – o que não os impede, entretanto, de assumir a

⁵ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

(...);

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

(...).

⁶ **Art. 18.** À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

(...).

⁷ **Portaria de Consolidação nº 2/2017 (Anexo XXII):**

Art. 10. Compete às secretarias municipais de saúde a coordenação do componente municipal da Atenção Básica, no âmbito de seus limites territoriais, de acordo com a política, diretrizes e prioridades estabelecidas, sendo responsabilidades dos municípios e do Distrito Federal: (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 10)

I - organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica, de forma universal, dentro do seu território, incluindo as unidades próprias e as cedidas pelo estado e pela União; (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 10, I).

(...).

⁸ **Resolução CIT nº 04/12:**

1. Responsabilidades Gerais da Gestão do SUS.

1.1 Municípios.

(...);

f. Assumir integralmente a gerência de toda a rede pública de serviços de atenção básica, englobando as unidades próprias e as transferidas pelo estado ou pela União;

realização de procedimentos de maior sofisticação tecnológica, dependendo invariavelmente dos acordos de distribuição de competências pactuados pelo integrantes do Sistema, nos termos do que dispõem, entre outros dispositivos, os artigos 33 a 35 do Decreto nº 7.508/2011:

Art. 33. O acordo de colaboração entre os entes federativos para a organização da rede interfederativa de atenção à saúde será firmado por meio de Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde.

Art. 34. O objeto do Contrato Organizativo de Ação Pública da Saúde [COAPS] é a organização e a integração das ações e dos serviços de saúde, sob a responsabilidade dos entes federativos em uma Região de Saúde, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência aos usuários.

Parágrafo único. O Contrato Organizativo de Ação Pública da Saúde resultará da integração dos planos de saúde dos entes federativos na Rede de Atenção à Saúde, tendo como fundamento as pactuações estabelecidas pela CIT.

Art. 35. O Contrato Organizativo de Ação Pública da Saúde definirá as responsabilidades individuais e solidárias dos entes federativos com relação às ações e serviços de saúde, os indicadores e as metas de saúde, os critérios de avaliação de desempenho, os recursos financeiros que serão disponibilizados, a forma de controle e fiscalização da sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde.

Destarte, não é possível minimizar a responsabilidade do município pela disponibilização a seus munícipes de determinado serviço de saúde – não integrante da miríade de atendimentos reunidos sob a Atenção Primária – senão através da comprovação de que compete ao Estado ou a outro município prestá-lo, mediante a devida compensação financeira, nos termos do COAPS celebrado entre os entes federativos envolvidos. Ou seja, para sustentar que os atendimentos realizados pelas empresas contratadas não participam, ainda que transitoriamente, de suas responsabilidades fundamentais na área e, portanto, os valores despendidos para remunerá-las não integram os gastos com pessoal do município, a Prefeitura de Catiguá não poderia negligenciar a apresentação do pacto que disciplina a organização da

(...);

j. Organizar o acesso a serviços de saúde resolutivos e de qualidade na atenção básica, viabilizando o planejamento, a programação pactuada e integrada da atenção à saúde e a atenção à saúde no seu território, explicitando a responsabilidade, o compromisso e o vínculo do serviço e equipe de saúde com a população do seu território, desenhando a rede de atenção e promovendo a humanização do atendimento;

(...).

rede de atenção em sua Região de Saúde, estabelecendo os fluxos de referência e contrarreferência que asseguram a integralidade da assistência, de modo a evidenciar que os serviços em questão refletem, de fato, a incursão da municipalidade em searas não abrangidos por sua específica esfera de atuação.

Neste caso, tornar-se-ia indispensável, ainda, a análise da aceitabilidade das razões que a levaram a ignorar o acordo preestabelecido e, constatada a necessidade de submeter seus pacientes a procedimentos de média e alta complexidade, contratar empresas privadas para prestá-los, ao invés de recorrer às vagas asseguradas ao município nos estabelecimentos previamente designados, a cujo ente responsável foram carreados os recursos necessários para custeá-las, segundo os mecanismos de financiamento do SUS.

De qualquer maneira, é importante destacar que a Atenção Primária à Saúde não se define como um conjunto pré-estabelecido e exaustivo de procedimentos afetos à clínica geral e/ou a determinadas – e restritas – especialidades médicas, cabendo aos demais estratos organizacionais do SUS a responsabilidade pela gestão e execução dos procedimentos restantes, independentemente do respectivo nível de complexidade. A Atenção Básica⁹ constitui a porta de entrada do Sistema, que, além de medidas de natureza preventiva, congrega um amplo conjunto de ações destinadas a diagnosticar e a reabilitar pacientes acometidos pelas enfermidades de maior incidência em determinada circunscrição territorial e cujos tratamentos prescindam do recurso a equipamentos ou métodos terapêuticos de média ou elevada densidade tecnológica. Por sua generalidade e abrangência, não há especialidade médica cujos objetos, técnicas de diagnose ou terapias sejam integralmente estranhos ao escopo da Atenção

⁹ De acordo com o ANEXO XXII da Portaria de Consolidação nº 02/2017, editada pelo Ministério da Saúde, Atenção Básica e Atenção Primária à Saúde (APS) são termos com sentidos equivalentes:

Art. 1º Este Anexo aprova a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), com vistas à revisão da regulamentação de implantação e operacionalização vigentes, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente Atenção Básica, na Rede de Atenção à Saúde (RAS). (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 1º)

Parágrafo Único. **A Política Nacional de Atenção Básica considera os termos Atenção Básica (AB) e Atenção Primária à Saúde (APS), nas atuais concepções, como termos equivalentes, de forma a associar a ambas os princípios e as diretrizes definidas neste documento.** (Origem: PRT MS/GM 2436/2017, Art. 1º, Parágrafo Único).

Básica. Não por outra razão, a Política Nacional de Atenção em Oftalmologia, instituída pela Portaria de Consolidação nº 02/2017 do Ministério da Saúde, fixa responsabilidades não apenas aos níveis secundário e terciário de atendimento, mas também ao primário:

Art. 3º A Política Nacional de Atenção em Oftalmologia, de que trata o art. 1º, deve ser instituída a partir dos seguintes componentes fundamentais: (Origem: PRT MS/GM 957/2008, Art. 3º)

I - Atenção Básica: realizar ações de caráter individual ou coletivo, voltadas à promoção da saúde e à prevenção dos danos e recuperação, bem como ações clínicas para o controle das doenças que levam a alterações oftalmológicas e às próprias doenças oftalmológicas, que possam ser realizadas neste nível, ações essas que terão lugar na rede de serviços básicos de saúde; (Origem: PRT MS/GM 957/2008, Art. 3º, I)

Em relação aos atendimentos em mastologia, especialidade médica dedicada ao diagnóstico e ao tratamento de doenças ou alterações da mama, vale ressaltar que, segundo o Instituto Nacional de Câncer, órgão vinculado ao Ministério da Saúde, entre as enfermidades “que atingem essa glândula, a que mais preocupa é o câncer, por ser o mais incidente e a principal causa de mortalidade por câncer em mulheres no Brasil”¹⁰. Mesmo nesses casos, que demandam invariavelmente a realização de procedimentos de média e alta complexidade, parte dos cuidados indispensáveis ao convalescimento das pessoas afetadas figura entre as atribuições cometidas aos municípios no âmbito da Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (PNPCC), cujas diretrizes gerais encontram-se no Anexo IX da já referida Portaria de Consolidação nº 02/17:

Art. 24. Às Secretarias Municipais de Saúde compete:

(...)

II - planejar e programar as ações e os serviços necessários para a prevenção e o controle do câncer, *assim como o cuidado das pessoas com câncer*, considerando-se sua base territorial e as necessidades de saúde locais; (Origem: PRT MS/GM 874/2013, Art. 24, II)

III - organizar as ações e serviços de atenção para a prevenção e o controle do câncer, *assim como o cuidado das pessoas com câncer*, considerando-se os serviços disponíveis no município;

¹⁰<https://www.inca.gov.br/exposicoes/mulher-e-o-cancer-de-mama-no-brasil#:~:text=Mas%20a%20mama%20tamb%C3%A9m%20adoece,arquivo%20PDF%2C%20preencha%20o%20formul%C3%A1rio.>

(...).

Por fim, destaco que o papel de porta de entrada do SUS desempenhado pela Atenção Primária não permite dissociá-la, logicamente, da assistência prestada em regime de urgência e emergência, como o confirma o disposto no art. 9º do Decreto nº 7.508/2011:

Art. 9º São Portas de Entrada às ações e aos serviços de saúde nas Redes de Atenção à Saúde os serviços:

I - de atenção primária;

II - de atenção de urgência e emergência;

III - de atenção psicossocial; e

IV - especiais de acesso aberto.

Parágrafo único. Mediante justificativa técnica e de acordo com o pactuado nas Comissões Intergestores, os entes federativos poderão criar novas Portas de Entrada às ações e serviços de saúde, considerando as características da Região de Saúde.

Destarte, como os dispositivos acima destacados revelam, à margem de qualquer ambiguidade, as áreas de atuação dos profissionais mobilizados pelas empresas contratadas são abrangidas, ainda que parcialmente, pela cobertura assegurada no âmbito da Atenção Básica e, por conseguinte, não se revestem de caráter meramente complementar às responsabilidades dos municípios na organização do SUS.

Adicionalmente, saliento que o fato de inexistir especificamente o cargo de Médico Plantonista no quadro de servidores da Administração tampouco altera a natureza dos dispêndios, deixando de qualificá-los como substituição de mão-de-obra, porquanto, do ponto de vista técnico, a natureza dos procedimentos realizados em regime de plantão não se distinguem, em essência, da assistência prestada durante o horário regular de funcionamento das UBSs, inexistindo, ainda, qualquer distinção entre a habilitação acadêmica exigida dos profissionais que atuam em um ou outro período, já que o atendimento em regime de plantão sequer constitui uma especialidade médica particular.

Além disso, ao contrário do sugerido pela Administração, clínicos gerais e médicos especialistas integram a mesma categoria funcional – assim como professores licenciados em disciplinas distintas não encerram, cada qual, classes

profissionais específicas – e, portanto, contratá-los, independentemente das respectivas áreas de especialização, por meio de pessoa jurídica interposta, implica, necessariamente, terceirização de atividade-fim cometida ao Poder Público.

Destarte, com as alterações efetuadas pela Fiscalização, a fração da RCL absorvida pelas despesas com pessoal ultrapassou, em todos os quadrimestres de 2018, o limite fixado pelo art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, alcançando, no encerramento do exercício, a marca de 57,19% (conforme indicado no quadro abaixo), falha que inviabiliza, por si só, a aprovação dos demonstrativos apresentados pela Prefeitura de Catiguá:

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	9.889.091,45	10.698.864,83	10.642.794,56	11.184.026,96
Inclusões da Fiscalização	485.538,76	894.828,70	970.745,70	694.606,94
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Gastos Ajustados	10.374.630,21	11.593.693,53	11.613.540,26	11.878.633,90
Receita Corrente Líquida	18.515.897,67	19.185.172,37	20.443.426,96	20.771.171,07
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	-
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	-
RCL Ajustada	18.515.897,67	19.185.172,37	20.443.426,96	20.771.171,07
% Gasto Informado	53,41%	55,77%	52,06%	53,84%
% Gasto Ajustado	56,03%	60,43%	56,81%	57,19%

Vale destacar que a superação do referido limite foi impulsionada, ainda, pela concessão da denominada Gratificação de Aniversário e pelos adicionais pagos a título de quinquênio, que acresceram aos vencimentos percebidos pelos servidores favorecidos de 20 a 70% da remuneração atribuída aos respectivos cargos. A flagrante ausência de razoabilidade subjacente tanto à instituição do primeiro quanto à magnitude dos acréscimos proporcionados pelo segundo desafiam a constitucionalidade de ambos os benefícios, razão pela qual entendo indispensável comunicá-los ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para que adote as medidas que julgar apropriadas.

2.12 Conforme identificado pela Fiscalização, a Prefeitura de Catiguá manteve, ao longo de todo o exercício examinado, ajustes cujos objetos, embora descritos nos respectivos termos contratuais como “serviços de

assessoria”, encerram, na verdade, a execução de atividades essenciais sob responsabilidade direta da Administração (assessoria nas áreas contábil e administrativa, abrangendo os setores de “Planejamento e Orçamento”, “Controle Interno”, “Chefia de Gabinete” etc.; consultoria e apoio administrativo para a realização de procedimentos licitatórios, visando à elaboração, correção e atualização de editais e ao acompanhamento dos respectivos certames; e, finalmente, prestação de serviços especializados em engenharia civil para acompanhamento e fiscalização de obras públicas e particulares, análise de projetos e elaboração de pareceres técnicos). Tal conclusão assoma, além da própria descrição dos objetos, da combinação de duas circunstâncias: primeiramente, os préstimos das contratadas não se dirigiram ao enfrentamento de situações que, além de desbordarem das rotinas administrativas do órgão beneficiado, demandaram a mobilização de conhecimentos técnicos altamente especializados, não dominados pela grande maioria dos profissionais das respectivas áreas; ao contrário, as operações objetivadas constituem o núcleo das atribuições dos departamentos Contábil, de Compras e de Engenharia da Prefeitura, não sendo razoável que seus servidores dependam de serviços de consultoria para realizarem satisfatoriamente suas responsabilidades funcionais de natureza estritamente perfunctória.

Em segundo lugar, a prorrogação de tais contratos por não menos de doze meses confirma que as incumbências confiadas às contratadas não se restringiram à transmissão de orientações técnicas ou ao treinamento dos servidores encarregados da condução dos procedimentos licitatórios, dos serviços de engenharia e de controle administrativo e contábil da Prefeitura, tendo em vista que a satisfação dessas finalidades não justifica, evidentemente, a manutenção das avenças por não menos de vinte e quatro meses ininterruptos. Tais circunstâncias evidenciam, antes, que os ajustes em questão promoveram, efetivamente, a terceirização de atividades-fim da Administração.

2.13 Conforme destacado pela Fiscalização, as cifras despendidas pela Prefeitura com a compra de combustíveis, lubrificantes e filtros de óleo e ar totalizaram pouco mais de um milhão de reais. Considerando que, deduzidas dos gastos ajustados com pessoal (R\$ 11.878.633,90), as despesas empenhadas no exercício alcançaram a importância de R\$ 9.896.800,49, os insumos

necessários à operação dos veículos da frota municipal – excetuadas as peças e os serviços eventualmente adquiridos para manutenção – representaram cerca de 10% de todas os dispêndios realizados pela Administração no período. Dito de outro modo, os valores destinados a tal finalidade correspondem a aproximadamente um quarto do total aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino ou no financiamento das ações e serviços públicos de saúde, incluídos, em ambos os casos, as somas absorvidas pela remuneração dos profissionais envolvidos, os respectivos encargos e demais despesas de natureza equivalente. Entretanto, a despeito da magnitude de tais valores, a Prefeitura de Catiguá não exerce qualquer controle sistematizado sobre o abastecimento e a utilização dos veículos de sua frota, inexistindo qualquer registro sobre as unidades abastecidas, as quantidades de combustíveis consumidas, a quilometragem percorrida, as finalidades dos deslocamentos, entre outras informações capazes de imprimir transparência a esse tipo de despesa.

Contudo, embora os autos não revelem o total adquirido ao longo de 2018, é possível estimá-lo mediante a combinação entre os valores indicados na tabela do evento 27.43, que reúne os empenhos relativos às compras de gasolina, etanol e diesel; e o preço médio mensal do litro de cada um deles no município de São José do Rio Preto, cidade-polo da Região integrada por Catiguá¹¹, segundo levantamentos realizados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP)¹². Conforme indicado na tabela abaixo, elaborada por minha assessoria, a Prefeitura adquiriu em 2018 aproximadamente 315 mil litros de combustíveis, a fim de prover uma frota constituída por quarenta e três veículos, uma motoniveladora e sete tratores. Considerando que o exercício examinado contou 252 dias úteis, tal volume seria suficiente para abastecer cada unidade com cerca de 25 litros diários, estimativa que seguramente subestima o volume que corresponderia a cada veículo, já que ignora os períodos em que permaneceram fora de uso para a realização de serviços de manutenção e, sobretudo, desconsidera a insuficiência de profissionais no

¹¹ A autarquia federal não realiza pesquisas de preços nos postos de combustíveis localizados no município de Catiguá.

¹² <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/levantamento-de-precos/serie-historica-levantamento-precos>.

quadro de pessoal da Administração para mantê-los todos em funcionamento simultaneamente.

Mês	Gasolina			Etanol			Diesel			Diesel S10		
	Valor	Preço/Litro*	Qtde.	Valor	Preço/Litro*	Qtde.	Valor	Preço/Litro*	Qtde.	Valor	Preço/Litro*	Qtde.
Jan	9.094,0	4,135	2.199,3	8.605,3	2,650	3.247,3	11.427,8	3,234	3.533,6	14.500,0	3,374	4.297,6
Fev	20.238,2	4,028	5.024,4	17.260,1	2,650	6.513,2	21.443,3	3,198	6.705,2	8.700,0	3,354	2.593,9
Mar	79.550,9	3,964	20.068,3	128.530,7	2,650	48.502,2	177.949,7	3,191	55.766,1	202.404,6	3,333	60.727,4
Abr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mai	-	-	-	13.238,1	2,650	4.995,5	23.310,0	3,528	6.607,1	-	-	-
Jun	-	-	-	7.943,4	2,650	2.997,5	9.988,8	3,275	3.050,0	-	-	-
Jul	-	-	-	10.224,3	2,650	3.858,2	20.650,6	3,254	6.346,2	-	-	-
Ago	-	-	-	8.911,8	2,650	3.362,9	3.330,0	3,228	1.031,6	9.074,7	3,363	2.698,4
Set	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.204,5	3,634	5.009,5
Out	32.323,1	4,717	6.852,5	6.333,8	2,650	2.390,1	17.515,0	3,615	4.845,1	13.594,9	3,735	3.639,9
Nov	-	-	-	12.400,6	2,650	4.679,5	20.305,8	3,531	5.750,7	36.020,2	3,687	9.769,5
Dez	3.361,6	4,282	785,1	-	-	-	38.939,8	3,358	11.596,1	22.059,6	3,488	6.324,4
Total	144.567,7	-	34.929,5	213.448,0	-	80.546,4	344.860,7	-	105.231,9	324.558,6	-	95.060,7

* Fonte: Agência Nacional de Petróleo.

Com efeito, afóra oito carros de passeio, a frota municipal é constituída por ônibus, ambulâncias, caminhões, utilitários e micro-ônibus, veículos cuja condução deve ser confiada, em regra, a motoristas profissionais. Todavia, o quadro de pessoal da Prefeitura (evento 27.21) conta com apenas 31 cargos de motorista¹³, dois dos quais permaneciam vagos até o encerramento do exercício examinado, assim como metade dos seis cargos de operador de máquina existentes. Ou seja, durante todo o ano, ao menos quatro veículos e três tratores permaneceram, presumivelmente, inoperantes.

A estimativa exige, ainda, a subtração dos meses de férias usufruídos por tais profissionais, o que significa remover do período máximo de utilização das unidades da frota municipal o equivalente a 32 meses¹⁴, resultando em uma média diária de, pelo menos, trinta litros por veículo.

Os números indicados acima revelam, portanto, um consumo aparentemente excessivo, reforçando a pertinência da comparação efetuada

¹³ 29 designados simplesmente como "motorista" e 02 como "motorista PSF".

¹⁴ Para efeito de cálculo, 32 meses corresponde a 2,5 veículos. Portanto, subtrair os veículos necessariamente inoperantes por insuficiência de motoristas para conduzi-los ou por fruição de férias desses profissionais equivale a reduzir a frota para 41,5 unidades.

pela Fiscalização em seu relatório, segundo a qual os gastos com combustíveis da Prefeitura de Catiguá superaram em até duas vezes as despesas do gênero efetuadas por outros municípios com número de habitantes semelhante, igualmente localizados na Região de São José do Rio Preto, como Cosmorama e Macaubal. Tais discrepâncias imprimem especial gravidade à ausência de controle sobre esse tipo de dispêndio, reclamando, para justificá-lo, a discriminação pormenorizada das rotinas de uso de cada veículo, das atividades e empreendimentos em que foram empregados (acompanhados da indicação dos respectivos períodos de duração), da apresentação de comprovantes capazes de justificar ao menos parte dos deslocamentos efetuados (como os pedidos de encaminhamento de pacientes das UBSs para estabelecimentos de saúde de média e alta complexidade, situados nos municípios da Região), entre outros registros capazes de sustentar a razoabilidade da quantidade de combustíveis consumido no período, tendo em vista que tal presunção não decorre imediata e logicamente, seja do volume de recursos utilizados para adquiri-los, seja do consumo médio observado em outros municípios de características semelhantes.

Entretanto, em sua manifestação, a Prefeitura limitou-se a repudiar a comparação suscitada pela Fiscalização, enfatizando que o procedimento negligencia eventuais especificidades operacionais que influenciam a quantidade de combustíveis demandada pelos diversos setores que integram as respectivas administrações. A esse respeito, observo que tanto as conjecturas elaboradas pela Fiscalização, quanto as estimativas traçadas acima, sem embargo da margem de imprecisão que inevitavelmente as acompanha – sem, entretanto, invalidá-las – exsurtem como alternativas que extraem sua legitimidade e pertinência justamente da inaceitável ausência de transparência que envolve a gestão da frota do município.

Vale destacar, ainda, que os cálculos anteriormente mencionados assumem como premissa uma condição altamente improvável: a utilização ininterrupta de todos os veículos pertencentes ao município (com exceção dos que permanecem inoperantes pela ausência de profissionais para conduzi-los), durante todos os dias úteis do ano. A verossimilhança dessa hipótese não é debilitada

apenas pela presumível necessidade de submetê-los periodicamente a serviços de manutenção preventiva e corretiva, como já mencionado anteriormente, mas, sobretudo, pela própria dinâmica das atividades em que parte deles é empregada. Os veículos utilizados no serviço de transporte escolar, por exemplo, para cuja execução a Pasta da Educação conta com onze ônibus, um micro-ônibus e quatro utilitários (conforme relação fornecida pela própria Prefeitura, evento 27.43), são interrompidos por três meses todos os anos, já que os duzentos dias letivos que constituem o calendário escolar distribuem-se, em regra, ao longo de oito meses.

2.14 A falta de controle nos gastos com combustíveis nessa área fundamentou, ainda, a glosa das respectivas importâncias do montante despendido com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público municipal, reduzindo-o para o equivalente a 24,02% das receitas de impostos e transferências auferidas no exercício (R\$ 16.127.865,61). A esse respeito, a Administração ponderou que as falhas na gestão de sua frota não amparam a exclusão procedida pela Fiscalização, visto que as despesas em questão “foram efetivamente destinadas ao transporte escolar da educação infantil e ensino fundamental”.

Entretanto, nessas condições, entendo indispensável analisar, da mesma forma, a consistência dos valores informados pela Prefeitura. Do total gasto com combustíveis no período, R\$ 184.663,60 destinaram-se ao abastecimento de veículos da Educação, montante suficiente para a aquisição de pouco mais de 55 mil litros de óleo diesel, ou cerca de 43 mil litros de gasolina, considerando-se os preços médios anuais apurados pela ANP, conforme já indicado anteriormente. Embora a maioria dos veículos disponíveis para o transporte escolar utilizem óleo diesel, o setor dispõe, ainda, de quatro utilitários movidos a gasolina, recomendando, portanto, que as projeções compreendam ambas as possibilidades, já que os autos não especificam quais deles foram efetivamente utilizados na realização do serviço, sendo altamente improvável que a Administração os tenha empregado todos simultaneamente, tendo em vista que, em 2018, a rede pública municipal contava somente 689 alunos matriculados. Destarte, considerando que o calendário escolar encerra,

em regra, 200 dias letivos, o volume de combustíveis consumido diariamente corresponderia a aproximadamente 275 litros de diesel ou 213 de gasolina, quantidades suficientes para percorrer 1.100 ou 855 quilômetros, respectivamente, visto que, de acordo com a própria Prefeitura, todos os veículos vinculados à Pasta da Educação, com apenas três exceções¹⁵, rodam, em média, quatro quilômetros por litro.

Independentemente do tipo de combustível utilizado, os números apurados assomam, à primeira vista, incompatíveis com o número de crianças potencialmente beneficiadas pelo transporte escolar oferecido pela Prefeitura, cujos estabelecimentos de ensino não reúnem sequer setecentos educandos, parte dos quais, seguramente, prescindem desse tipo de serviço, seja porque residem nas imediações da escola aonde estudam, seja porque recorrem a outras formas de deslocamento. Mais uma vez, portanto, a reversão da glosa efetuada pela Fiscalização, diante da ausência de qualquer controle sobre o consumo desse tipo de insumo, não pode ser aceita senão mediante a apresentação de evidências aptas a demonstrar, ainda que de maneira indireta, a congruência entre o volume de combustíveis adquirido e as distâncias de fato recobertas diariamente pelos veículos utilizados no serviço, objetivo cuja satisfação requer, ao menos, a exposição pormenorizada dos itinerários percorridos, do período de funcionamento das unidades escolares, do número de alunos beneficiados, entre outras informações capazes de robustecer as estimativas de consumo no âmbito da rede de ensino de Catiguá.

Por essa razão, corroboro as exclusões promovidas pela Fiscalização nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino informados pela Prefeitura, que, dessa forma, decaem para R\$ 3.874.451,27, cifra que corresponde a 24,02% da receita de impostos e transferências obtidas em 2018 pelo município, situando-se abaixo do limite mínimo de aplicação na área estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal, irregularidade que, igualmente, inviabiliza a emissão de parecer favorável às contas ora examinadas.

¹⁵ Um utilitário e dos ônibus com autonomia para percorrer cinco e três quilômetros por litro, respectivamente.

2.16 Diante de todo o exposto, acompanho a **Assessoria Técnico-Jurídica** e o **Ministério Público de Contas** e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da **Prefeitura Municipal de Catiguá**, relativas ao exercício de 2018.

2.17 **Determino**, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados pela Fiscalização.

b) Promova o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controle Interno e cuide para que o seu responsável não desempenhe, cumulativamente, outras atribuições na Administração Pública municipal, de modo a preservar a isenção e a autonomia do órgão.

c) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

d) Efetue a quitação dos requisitórios de pequeno valor de maneira tempestiva.

e) Registre adequadamente as pendências judiciais no Balanço Patrimonial, prestando informações fidedignas ao sistema AUDESP, de acordo com os princípios da transparência e da evidenciação contábil.

f) Efetue o desconto da contribuição previdenciária dos servidores aposentados do município, concernente à parcela que excede o teto estabelecido para os benefícios do RGPS.

g) Atente para os limites de despesa com pessoal (artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal), contabilizando corretamente os gastos a esse título e observando as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, desse diploma legal.

h) Observe o piso nacional dos profissionais do magistério.

i) Regularize a situação dos servidores que ocupam cargos distintos daqueles para os quais foram originalmente nomeados e adote providências para extinguir a Gratificação de Aniversário.

j) Cancele os acréscimos remuneratórios concedidos indevidamente aos agentes políticos do município e adote as medidas necessárias à recomposição do erário.

k) Desconsidere os pagamentos a título de horas extraordinárias de trabalho para efeito de cálculo da remuneração de férias atribuída aos servidores municipais, já que o Estatuto local não estabelece tal procedimento.

l) Promova as medidas necessárias para alterar os acréscimos salariais concedidos a título de quinquênio, reduzindo-os a patamares compatíveis com o princípio da razoabilidade.

m) Proceda ao levantamento geral dos bens móveis e imóveis da municipalidade, nos termos do artigo 96 da Lei nº 4.320/64.

n) Institua sistema de controle dos combustíveis consumidos pelos veículos que integram a frota municipal.

o) Abstenha-se de contratar empresas privadas para a realização de atividades essenciais que figuram entre as atribuições cometidas a cargos do quadro de pessoal da Administração.

p) Empreenda as medidas necessárias à regularização das falhas identificadas na Fiscalização Ordenada que analisou as condições estruturais, a disponibilidade dos insumos necessários e os procedimentos adotados para preparação da merenda escolar

q) Adote providências no que se refere à obtenção dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas áreas do ensino e da saúde.

r) Observe as injunções estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei da Transparência Fiscal.

s) Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal.

t) Adote providências efetivas visando a sanear as demais impropriedades apontadas no relatório da fiscalização.

Determino, ainda:

- a) o encaminhamento de cópia desta decisão, acompanhada do relatório da Fiscalização, dos documentos que o instruíram e da manifestação da Prefeitura de Catiguá, ao Ministério Público do Estado de São Paulo; e
- b) o arquivamento do TC-021791.989.20-5.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras notificadas.

Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 24 de novembro de 2020.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO