



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO 1º Quadrimestre
PREFEITURA MUNICIPAL

Processo : TC-007248.989.20-4
Entidade : PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO
Assunto : Acompanhamento das Contas Anuais
Período examinado : 1º quadrimestre de 2021
Prefeito : CARLOS ALBERTO MARTINS
CPF nº : 217.166.038-46
Período : 01/01/2021 a 30/04/2021
Relatoria : DIMAS RAMALHO
Instrução : UR-19 / DSF-1

- *Responsáveis no DOC 01*

Senhor Chefe Técnico da Fiscalização,

Este relatório consolida o resultado do acompanhamento das informações prestadas a esta e. Corte de Contas pelo órgão, no período em epígrafe.

Em atendimento ao TC-A-30973/026/00, registramos a notificação do Sr. **Carlos Alberto Martins** (DOC 02), responsável pelas contas em exame.

Informamos que o município possui a seguinte série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal-IEG-M:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



EXERCÍCIOS	2018	2019	2020
IEG-M	B	B	Pendente de validação
i-Planejamento	C	C+	Pendente de validação
i-Fiscal	B	B+	Pendente de validação
i-Educ	B+	B	Pendente de validação
i-Saúde	B+	B	Pendente de validação
i-Amb	B	C	Pendente de validação
i-Cidade	B+	B	Pendente de validação
i-Gov-TI	B	C+	Pendente de validação

Nota: Índices do exercício em exame em verificação/validação da Fiscalização. Dados de 2019 e 2018 conforme TC 04917.989.19-6.

A Fiscalização planejou a execução de seus trabalhos, agregando a análise das seguintes fontes documentais:

1. Indicadores finalísticos componentes do IEG-M – Índice de Efetividade da Gestão Municipal;
2. Ações fiscalizatórias desenvolvidas através da seletividade (contratos e repasses) e da fiscalização ordenada;
3. Prestações de contas mensais do exercício em exame, encaminhadas pela Chefia do Poder Executivo;
4. Resultado do acompanhamento simultâneo do Sistema Audesp, bem como acesso aos dados, informações e análises disponíveis no referido ambiente;
5. Leitura analítica dos três últimos relatórios de fiscalização e respectivas decisões desta Corte, sobretudo no tocante a assuntos relevantes nas ressalvas, advertências e recomendações;
6. Análise das informações disponíveis nos demais sistemas de e. Tribunal de Contas do Estado.
7. Outros assuntos relevantes obtidos em pesquisa aos sítios de transparência dos Órgãos Fiscalizados ou outras fontes da rede mundial de computadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



O presente relatório quadrimestral visa contribuir para a tomada de providências dentro do próprio exercício, possibilitando a correção de eventuais falhas, resultando numa melhoria das contas apresentadas.

Saliente-se, por oportuno, que os dados poderão ser reavaliados quando da fiscalização do fechamento do exercício, oportunidade em que todos os balanços contábeis estarão encerrados.

Ressaltamos, ainda, que a fiscalização, em virtude das limitações de locomoção causadas pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), foi efetivada remotamente, por meio de todas as ferramentas e sistemas disponíveis.

Ademais, foi antecedida de criterioso planejamento, com base no princípio da amostragem, que indicou a necessária extensão dos exames.

Outrossim, consignamos que foi autuado o processo TC-001657.989.21-6.989.20, para fins de Acompanhamento Especial da gestão das medidas de combate à referida pandemia.

PERSPECTIVA A: PLANEJAMENTO

A.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - PLANEJAMENTO

A.1.1. CONTROLE INTERNO

Constatamos que o Controle Interno emitiu relatórios no período (DOC 04, p. 46/47).

Verificamos que o Controle Interno acompanhou as ações de enfrentamento à Pandemia da COVID-19 no período, atendendo o Comunicado SDG 17/2020.

Dentre os apontamentos de irregularidades no período constantes do relatório do Controle Interno, destacamos:

- Pagamento de horas extraordinárias a servidores em quantidade Excessiva;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



- Diversas irregularidades no Portal da Transparência. Não divulgação de forma escoreita das informações relativas ao enfrentamento da Pandemia da COVID-19;
- Não regulamentação da Lei de Acesso à Informação e da Ouvidoria;
- Fragilidade no controle dos bens móveis e imóveis e almoxarifado;
- Recolhimento a menor no PASEP.

Cabe acompanhamento da fiscalização nos próximos quadrimestres quanto à regularização destes aspectos e providências adotadas pela administração.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

No planejamento da fiscalização, não vislumbramos relevância/materialidade que ensejasse o exame do item neste quadrimestre.

A.2.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - OUVIDORIA

No período em exame foi realizada a seguinte fiscalização ordenada:

Fiscalização Ordenada nº	I de 18 de março de 2021.
Tema	Ouvidoria
TC e evento da juntada	TC-00696'.989.21, evento 14.
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<input type="checkbox"/> Não há regulamentação legal da Ouvidoria; <input type="checkbox"/> A Ouvidoria não integra o Sistema de Controle Interno (Controladoria, Corregedoria, Auditoria, Ouvidoria); <input type="checkbox"/> Não há cargo, função ou designação para as atividades de Ouvidoria; <input type="checkbox"/> Não há materiais, físicos ou orçamentários específicos da Ouvidoria Municipal; <input type="checkbox"/> Não houve divulgação integral do Relatório Atividades(Gestão) elaborado pela Ouvidoria na internet - Art. 15, parágrafo único, inciso ii. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017; <input type="checkbox"/> A Prefeitura não elaborou a "Carta de Serviço ao Usuário", que trata dos serviços prestados pelos seus órgãos e entidades, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, conforme artigo 7º, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



<input type="checkbox"/> Não houve divulgação da "Carta de Serviço ao Usuário"; <input type="checkbox"/> A Prefeitura não regulamentou e instituiu o Conselho de Usuários, nos termos definidos nos arts. 18 a 21 da Lei Federal nº 13.460/2017.

A.3. OBRAS PARALISADAS

Tendo em vista informações fornecidas pela Origem e também verificações efetuadas durante o quadrimestre, há obras paralisadas no município, conforme segue:

OBRAS PARALISADAS					
TC	Valor inicial do Contrato (R\$)	Valor total pago (R\$)	Contratada	Data da paralisação	Descrição da obra
-	717.411,29	321.503,69	ROMME CONSTRUTORA LTDA	Não informado	PARQUE MUNICIPAL - 2ª ETAPA
-	2.720.890,29	2.898.462,01	TETO CONSTRUTORA S/A	Não informado	CONSTRUÇÃO DE PONTE EM CONCRETO ARMADO SOBRE O RIO CAMANDUCAIA E TRAVESSIA EM CONCRETO SOBRE O CÔRREGO SANTA MARIA
-	879.996,38	794.003,16	CONSTRUTORA NORBEX EIRELLI EPP	Não informado	PARQUE MUNICIPAL - 3ª ETAPA
	493.681,54	151.633,11	ROMME CONSTRUTORA LTDA	Não informado	PISTA DE OBSTACULOS EM CONCRETO
	172.913,94	107.287,03	EXATA CONSTRUTORA LTDA	Não informado	CONSTRUÇÃO DE VESTIÁRIO NO CENTRO ESPORTIVO DO JARDIM BRASIL
	109.813,68	50.390,20	A S NASCIMENTO AMBIENTAL SERVIÇOS URBANOS EIRELI	Não informado	REFORMA DA CIME POLICHINELO

https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obras.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero

OBRAS						
Número do Contrato	Valor inicial do Contrato (R\$)	Valor Total pago (R\$)	Contratada	Atrasada ou paralisada?	Data da Paralisação	Descrição da obra (objeto)
178/2018	2.720.890,29	2.898.462,01	Teto Construtora Ltda	PARALIZADA	25/04/2021	Construção de Ponte Sobre o Rio Camanducaia
207/2018	717.411,29	321.503,68	Romme Construtora Ltda	ATRASADA		2ª Etapa Parque Municipal
169/2019	879.996,38	794.003,16	Construtora Norbex Eireli	ATRASADA		3ª Etapa do Parque Municipal
63/2020	493.681,54	151.633,11	Romme Construtora Ltda	ATRASADA		PISTA DE OBSTACULOS EM CONCRETO
103/2020	172.913,94	107.287,03	EXATA Construções Ltda.	ATRASADA		CONSTR VESTIÁRIO CENTRO ESPORTIVO DO JARDIM BRASIL
124/2020	553.574,25	253.576,25	WANX Construtora Ltda	PARALIZADA	20/03/2021	REFORMA E AMPLIAÇÃO DA USF JARDIM CAMANDUCAIA
149/2020	590.925,14	57.080,13	Romme Construtora Ltda	ATRASADA		REFORMA E AMPLIAÇÃO CIME PICA PAU
138/2020	1.392.265,75	0,00	CONSTRUTORA OHANA LTDA	PARALIZADA	27/02/2021	Parque Municipal - 4ª Etapa
169/2020	318.000,00	153.723,72	Projecon Projetos e Construções Ltda	ATRASADA		COBERTURA CENTRO ESPORTIVO JARDIM BRASIL
98/2020	287.040,18	275.102,41	Projecon Projetos e Construções Ltda	ATRASADA		Praça Loteamento Santa Maria
161/2020	119.578,83	0,00	Romme Construtora Ltda	PARALIZADA	15/03/2021	REFORMA CIME JACYRA RIBEIRO GUILARDI

Nota: conforme DOC 05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



Constatamos **inobservância** ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o município incluiu em sua Lei Orçamentária pra 2021 diversos novos projetos de obras (22,3 milhões de reais), sendo que não estão sendo adequadamente atendidos os em andamento, conforme quadro acima (Vide DOC 06, p. 15).

Conforme calendário de obrigações do Sistema Audesp, a Prefeitura Municipal **não** vem atualizando a este Tribunal as informações sobre Obras Paralisadas e/ou Atrasadas. Conforme consulta ao Painel de Obras do município, constatamos que há obras sem a informação da data de sua paralisação¹.

PERSPECTIVA B: GESTÃO FISCAL

B.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - GESTÃO FISCAL

Face ao contido no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual estabelece os pressupostos da responsabilidade da gestão fiscal, passamos a expor o que segue.

Informamos, por oportuno, que o município **não** aderiu ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal instituído pela Lei nº 178, de 13 de janeiro de 2021 (DOC 07, p. 31).

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valores
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 111.198.780,13
(-) DESPESAS EMPENHADAS	R\$ 152.513.466,16
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 1.900.000,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 2.009,71

¹ Disponível em

https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obras.wcdf/generatedContent?erid=anony&password=zero, acesso em 13 de agosto de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ 0,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO		
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$ -43.212.676,32	-38,8607%

Dados extraídos do Sistema Audesp: Relatório de Instrução juntado neste evento (DOC 08, p. 09).

Com base na despesa liquidada o resultado da execução orçamentária foi superavitário em **R\$ 32.652.713,90** no 1º quadrimestre de 2021 (DOC 08, p. 10), correspondendo a **29,36%** da receita arrecadada.

B.1.2. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No período, as análises automáticas não identificaram descumprimentos aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à Dívida Consolidada Líquida, Concessões de Garantias e Operações de Crédito, inclusive – ARO (DOC 08, p. 24).

B.1.2.1. DESPESA DE PESSOAL

Conforme Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pelo Sistema Audesp, referentes ao 1º quadrimestre do exercício analisado, é possível ver que o Poder Executivo atendeu ao limite da despesa de pessoal previsto no art. 20, III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A despesa total com pessoal no quadrimestre foi de R\$132.802.012,64, correspondendo a **41,20%** da RCL (DOC 08, p. 24).

Constatamos divergência entre a despesa total com pessoal calculada pelo Sistema AUDESP e a reportada pela Origem em seu RGF (DOC 10). No RGF da Origem a despesa com pessoal é R\$ 4.287.787,24 inferior àquela reportada pelo Sistema AUDESP, perfazendo **39,87%** da RCL. Ausência de fidedignidade das informações.

B.1.2.2. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



O planejamento da fiscalização, não vislumbramos relevância /materialidade que ensejasse o exame do item neste quadrimestre.

B.1.3. PRECATÓRIOS

O município está em situação de adimplência junto ao TJ/SP em relação ao recolhimento de precatórios (Certidão do TJSP no DOC 11, p. 05).

A dívida inscrita no Mapa de precatório de 2021 é no montante de R\$ 65.521,55.

O montante pago no quadrimestre a título de precatórios, requisitórios de pequena monta e honorários sucumbenciais de precatórios é R\$ 232.068,90 (DOC 11, p. 11).

B.2. IEG-M – I-FISCAL

Sob amostragem, não constatamos ocorrências dignas de nota nessa dimensão do IEG-M.

B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

B.3.1. SERVIDORES APOSENTADOS EM ATIVIDADE

Constamos que há cerca de 280 (duzentos e oitenta) servidores aposentados que continuam em atividade em cargos de provimento efetivo da prefeitura (DOC 13).

Vale destacar a recente decisão do Supremo Federal a respeito da matéria. Por maioria dos votos, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que “*o servidor público municipal aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) não pode ser reintegrado ao cargo em que se aposentou a fim de acumular proventos de aposentadoria e remuneração*”. A decisão foi tomada na análise dos Recursos Extraordinários com Agravos (AREs) 1234192 e 1250903.

Prevaleceu, no julgamento, o voto do ministro Alexandre de Moraes. Segundo ele, não há problema no fato de o servidor aposentado ter



acesso a outro cargo público, seja em comissão ou por meio da realização de outro concurso, mas não pode haver o acúmulo de duas remunerações que derivam do mesmo cargo (proventos de aposentadoria e a própria remuneração). “Uma vez que pediu a aposentadoria e se aposentou no cargo público efetivo específico, ele passou a ganhar aposentadoria e não pode retornar ao mesmo cargo”, afirmou². A referida decisão foi tomada em 16 de junho de 2020.

Diante disso, em nossa análise, não há permissivo legal que possibilita a permanência de servidor efetivo aposentado em atividade no mesmo cargo que originou a inatividade.

B.3.2. IRREGULARIDADES NA CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS

Conforme DOC 12, a prefeitura transformou 34 Funções de Confiança de Diretor de Departamento em Cargos de Provimento em Comissão. As alterações foram promovidas pela Lei 4.170, de 1º de julho de 2021. Embora as alterações tenham ocorrido além do quadrimestre analisado, julgamos por bem analisá-las nessa ocasião, a fim de que o gestor seja tempestivamente cientificado da questão.

Assim, funções antes ocupadas por servidores efetivos foram transformadas em cargos de provimento comissionado, em sua maioria de livre nomeação do Prefeito.

Importante destacar que o STF pacificou, em tema de repercussão geral, seu entendimento sobre os cargos em comissão (Recurso Extraordinário 1041210³), nos seguintes termos:

- a) *A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) *tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) *o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com*

² Disponível em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445647&tip=UN>, acesso em 13 de agosto de 2020.

³ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340212262&ext=.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (Grifamos).

Importante salientar que a Lei Municipal que trata da estrutura administrativa da prefeitura (Lei 4.030/2019) já prevê a existência de 14 cargos de Secretários Municipais, para os quais se pressupõe, pela natureza do cargo, uma relação de confiança com o nomeante.

Assim, não vislumbramos necessária relação de confiança nos cargos de Diretores de Departamento ora criados, uma vez que essa relação já se pressupõe no secretariado, para os quais esses Diretores se reportam.

Demais disso, as atribuições dos mencionados cargos de Diretores são claramente atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, conforme exemplificamos em uma pequena amostra a seguir:

- cumprir ou fazer cumprir as determinações dos dirigentes ou órgãos superiores;
- preparar relatórios e elaborar propostas de aprimoramento dos serviços prestados pela Prefeitura;
- planejar estrategicamente as atividades do Departamento, observadas as diretrizes de governo e as exigências técnicas, além de desenvolver projetos, cumprir metas e programas estabelecidos pelos dirigentes e órgãos superiores;
- propor planos e programas de trabalho voltados às atividades meio e fim;
- levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores;
- organizar o cadastro de fornecedores;
- propor medidas de contenção de gastos com manutenção de combustíveis, pneus, lubrificantes e peças;
- coordenar os programas de movimentação de servidores;
- gerenciar os programas de benefícios; - coordenar as atividades da Área de Administração de Pessoal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



- gerenciar as questões pertinentes ao transporte escolar, como: prestação do serviço, controles de gastos, acompanhamento de contratos, atendimento a munícipes;

Além do mais, em nossa análise, o número de cargos comissionados criados não guarda proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos da Prefeitura.

Soma-se a essa desproporcionalidade de cargos comissionados o fato de que a prefeitura ainda mantém 38 cargos de Assessor, de livre nomeação. Cargo esse, semelhantemente ao de Diretor, que tem atribuições, em grande medida, relativas a atividades de rotina administrativa, burocráticas, técnicas ou operacionais, constitucionalmente destinadas a provimento mediante concurso público.

Registre-se ainda que as atribuições desses 34 cargos de Diretores de Departamento, embora descritas em lei, são, em grande medida, generalistas e lacônicas, do tipo *“coordenar e superintender as atividades do Departamento da Secretaria Municipal a qual pertença”*; *“planejar estrategicamente as atividades do Departamento, observadas as diretrizes de governo e as exigências técnicas, além de desenvolver projetos, cumprir metas e programas estabelecidos pelos dirigentes e órgãos superiores”*; e *“alinhar o exercício da Direção às competências fixadas legalmente para o Departamento sob sua responsabilidade”*.

Note-se ainda que a lei 4.030/2019, artigos 116 e 117, não define com clareza a escolaridade exigida para os referidos cargos comissionados, em dissonância com o Comunicado SDG 32/2015. Por exemplo, se o servidor ocupou cargo em comissão em outro órgão da Administração Pública já é apto a ser nomeado Diretor de Departamento ou Assessor.

Lembramos que o Ministério Público Estadual já tem atuado no município com vistas a combater o excesso de cargos em comissão e outras irregularidades relacionadas ao tema⁴. Nesse sentido, inclusive houve redução de cargos em comissão em anos anteriores, através da Lei Municipal nº 3.915/2017. Redução de 51,20%, conforme apontado pela Fiscalização no TC 006819.989.16-1.

⁴ Exemplo:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2009/fev09/MP%20obt%C3%A9m%20liminar%20e%20Prefeitura%20de%20Amparo%20ter%C3%A1%20de%20demitir%20co



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



Assim, vê-se um recrudescimento no aumento de cargos comissionados em ofensa ao princípio do concurso público.

O Quadro de Pessoal da prefeitura (AUDESP) revela que há 37 cargos de Assessor e 26 cargos de Diretor de Departamento providos atualmente (DOC 14).

Diante do exposto, em nossa análise, a estrutura de pessoal da prefeitura configurada pela Lei 4.170/2021, dada a totalidade de servidores comissionados, inobserva o princípio do concurso público, visto que servidores comissionados desempenham atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; tais cargos não exigem, necessariamente, relação de confiança em todos os casos em questão; e a quantidade não guarda proporcionalidade com a necessidade do serviço e com o número de servidores efetivos da Prefeitura. Inobserva ainda a jurisprudência desse Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Federal.

PERSPECTIVA C: ENSINO

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

A aplicação de recursos, no período, conforme informado ao Sistema Audeps, apresentou os seguintes resultados:

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	26,24
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	18,80
DESPEZA PAGA - RECURSO TESOUREO (mínimo 25%)	14,99
FUNDEB:	%
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 90%)	86,02
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 90%)	86,02
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 90%)	63,14
DESPEZA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 70%)	86,02
DESPEZA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 70%)	86,02
DESPEZA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 70%)	63,14

Dados extraídos do Sistema Audeps: Relatório de Instrução juntado neste evento (DOC 08, p. 06 e DOC. 17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



Nos termos do art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **foi o Município alertado**, por 02 vezes, consoante Notificações de Alertas juntados no presente evento (DOC 09).

Assunto de Fiscalização: ENSINO

Item de Análise	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai
AE02 - PLANEJAMENTO ATUALIZADO DE APLICAÇÃO EM ENSINO					
AE03 - APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS EM ENSINO COM BASE NA DESPESA LIQUIDADADA	Alerta	Alerta	-	-	Alerta
AE04 - APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS EM ENSINO COM BASE NA DESPESA EMPENHADA					
AE05 - APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB	Alerta	Alerta	-	-	
AE06 - APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO	Alerta				

A Secretaria Municipal de Educação alterou a rotina escolar, com suspensão total das aulas presenciais para os alunos da rede municipal de ensino. Informou que em tomando medidas educacionais de emergência voltadas a mitigar os possíveis impactos sobre a aprendizagem (DOC 15).

Das medidas informadas, destacamos:

- Continuidade de aulas *on line* ministradas pelos docentes.
- Implementação do Centro de Mídias do estado de São Paulo para acompanhamento das aulas pelos alunos e orientação pelos docentes.
- Implementação das ferramentas do G Suítes - Google - Classroom e Meet.
- Postagem de documentos e atividades no Portal da Educação, mantendo-o como canal institucional de informação à família e à comunidade escolar: http://X/amp.educaon.com.br_/.
- Entrega de atividades e materiais impressos aos alunos nas escolas.
- Priorização dos alunos que não têm acesso à internet pra frequência diária na escola durante os períodos em que houve retomo das atividades presenciais.



C.2. IEG-M – I-EDUC

C.2.1 ALUNOS SEM ACESSO AOS MEIOS DIGITAIS DE APRENDIZAGEM REMOTA

A Origem informou que foram adotadas medidas para mitigar os efeitos da Pandemia na aprendizagem, conforme item C.1, deste relatório.

Muitas dessas medidas exigem acesso à internet para ensino remoto.

Ocorre que 227 alunos da rede municipal de ensino não têm acesso à internet, o que corresponde a 6,02% do total matriculado (DOC 15, p. 01/02).

O Censo Escolar de 2020 demonstra que 07 escolas da rede municipal de ensino não têm acesso à internet banda larga. São as seguintes:

CENTRO INTEGRAL MUNICIPAL DE EDUCACAO PROFESSORA ORLEY ZUCATTO MANTOVANI NOBREGA DE ASSIS
SILVIO VICHI PROFESSOR ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL
PETER PAN CIME
JACYRA RIBEIRO GUILARDI PROFESSORA CIME
EMEF FLORIPES BUENO DA SILVA PROFA
EMEI BAIRRO DOS PEDROSOS
PLINIO MORATO DE OLIVEIRA CIME

A prefeitura informou que aulas presenciais e materiais impressos foram priorizados a esse público.

Conforme estudo realizado pela UNICEF, denominado “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação”, em novembro de 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tinham acesso à educação no Brasil. Desses, mais de 40% eram crianças de 6 a 10 anos, faixa etária em que a educação estava praticamente universalizada antes da pandemia⁵.

Essa evasão de estudantes, segundo o estudo, decorre da dificuldade dos alunos em continuar aprendendo, sendo que essa falta de aprendizado decorre, em grande medida, da falta de acesso à internet. Dentre as recomendações do estudo, está garantia de acesso à internet para alunos e professores. “Com a permanência do Brasil na pandemia, que se anuncia longa, é ainda mais urgente investir em políticas de conectividade para as escolas e acesso à internet para estudantes e professores”.

⁵ Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>, acesso em 13 de agosto de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



Diante de todo o exposto, além dos materiais impressos e aulas presenciais em rodízio já ministradas, entendemos que o município deve buscar alternativas com vistas a garantir acesso à internet para todos os alunos e para todos os professores da rede municipal de ensino.

Também é necessário que forneça adequado treinamento aos alunos e professores para manipulação das ferramentas digitais implementadas.

PERSPECTIVA D: SAÚDE

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NA SAÚDE

Conforme informado ao Sistema Audesp, a aplicação na Saúde atingiu, no período, os seguintes resultados:

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPEZA EMPENHADA (mínimo 15%)	29,50
DESPEZA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	17,89
DESPEZA PAGA (mínimo 15%)	14,84

Dados extraídos do Sistema Audesp: Relatório de Instrução juntado neste evento (DOC 08, p. 08).

Nos termos do art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **foi o Município foi alertado**, por 01 vez, consoante Notificações de Alertas juntados no presente evento (DOC 09).

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

O município não atingiu as metas de vacinação contra a influenza no período (DOC 16, p. 01).

Nenhum grupo prioritário alcançou a meta de 90% de vacinação. Dentre esses grupos, destacamos a baixa vacinação para os seguintes:

- Trabalhadores da saúde – 29,4%;
- Idosos – 35,1%;
- Professores – 30,2%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



Demais disso, constatamos que o município conta atualmente com 11787 pacientes aguardando por atendimento em alguma especialidade médica (DOC 16, p. 02/18).

Essa quantidade representa mais de 16% da população do município, o que, a nosso ver, revela-se substancialmente elevada.

Detectamos também que o município encontra-se em falta de medicamentos na sua rede municipal de saúde.

Segundo a Origem, a falta decorre de falta de processo licitatório para a aquisição, o qual, está em andamento (DOC 16, p. 19/20).

Conforme se vê, a situação denota clara falta de planejamento da Administração Municipal. Em nossa análise, a ausência de adequado processo licitatório (que levou ao esgotamento dos estoques de alguns medicamentos) revela grave incúria do Gestor Municipal, visto que a Administração tem conhecimento dos seus medicamentos essenciais, bem como o prazo médio do seu giro.

Ademais, é sabido que o Ministério da Saúde publica a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) que serve como instrumento para garantia do acesso à assistência farmacêutica e também para promoção do uso racional dos medicamentos.

Diante da grave situação apontada, dado que a saúde é um dos direitos humanos dos mais sensíveis, intrinsecamente ligado ao direito fundamental à vida (art. 5º, da CF/88), tendo em conta a irrazoável justificativa de que as ausências decorrem da falta de licitação, propomos severas advertências e determinações ao gestor municipal no sentido de aprimorar seu planejamento na gestão farmacêutica a fim de se evitar a falta de medicamentos essenciais nas unidades municipais de saúde. Em caso de reincidência, propomos as sanções previstas no artigo 104, inciso VI, da Lei Orgânica desse e. Tribunal de Contas.

PERSPECTIVA E: GESTÃO AMBIENTAL

E.1. IEG-M – I-AMB

No planejamento da fiscalização, não vislumbramos relevância/materialidade que ensejasse o exame do item neste quadrimestre.



PERSPECTIVA F: GESTÃO DA PROTEÇÃO À CIDADE

F.1. IEG-M – I-CIDADE

No planejamento da fiscalização, não vislumbramos relevância/materialidade que ensejasse o exame do item neste quadrimestre.

PERSPECTIVA G: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

G.1. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado no item B.1.2. deste relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema Audesp.

G.2. IEG-M – I-GOV TI

No planejamento da fiscalização, não vislumbramos relevância/materialidade que ensejasse o exame do item neste quadrimestre. Não obstante, ressaltamos que a matéria foi objeto de apontamento no quadrimestre anterior.

PERSPECTIVA H: OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

As denúncias / representações / expedientes serão tratados no fechamento do exercício em exame, tendo em vista que, no momento, não foi possível concluir a análise da matéria de forma definitiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constatamos, no período, desatendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal, tendo em vista que o município não cumpriu o calendário de obrigações do AUDESP, sendo que foram entregues de forma intempestiva os seguintes documentos:

Tipo de Documento	Referência	Ano	Dt. Prazo de Entrega	Entregue	Entregue no Prazo	Dt. de Entrega
LDO-INICIAL-ATA-AUDIENCIA-ELABORACAO	1	2021	03/02/2021	Sim	Não	05/02/2021
Publ. Remuneração Cargos e Empregos Públicos	1	2020	31/03/2021	Sim	Não	06/04/2021
Publ. Aplic. na Manut. e Desenv. do Ensino	12	2020	01/02/2021	Sim	Não	02/02/2021
Publ. do Demonst. de Receitas e Despesas com Manutenç	2	2021	31/03/2021	Sim	Não	13/07/2021
Relação de Contratos de Concessão e Permissão de Servi	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	07/04/2021
Fixação da Remuneração de Agentes Políticos	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	09/04/2021
Concessão de Reajuste de Agentes Políticos	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	09/04/2021
Questionário de Serviços de Saneamento Básico	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	09/04/2021
Questionário de Contratos de Programa	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	09/04/2021
i-EDUC	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	05/04/2021
i-PLANEJAMENTO	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	05/04/2021
i-FISCAL	12	2020	31/03/2021	Sim	Não	05/04/2021

Fonte: AUDESP

Além disso, as análises dos Sistemas deste Tribunal de Contas apresentaram uma irregularidade quanto ao “cumprimento das Instruções” do TCE, conforme demonstrado abaixo:

Entidade	Período	Assunto de Fiscalização	Item de Análise
PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO	Janeiro	CUMPRIMENTO DAS INSTRUÇÕES DO TCE	CI01 - Cumprimento das entregas da documentação exigida pelo TCE

CONCLUSÃO

Com relação aos assuntos tratados neste relatório, destacamos:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- Diversas irregularidades apontadas pelo Controle Interno não corrigidas até o período;

A.2.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - OUVIDORIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



- a) Não há regulamentação legal da Ouvidoria;
- b) A Ouvidoria **não integra** o Sistema de Controle Interno (Controladoria, Corregedoria, Auditoria, Ouvidoria);
- c) Não há cargo, função ou designação para as atividades de Ouvidoria;
- d) Não há materiais, físicos ou orçamentários específicos da Ouvidoria Municipal;
- e) Não houve divulgação integral do Relatório Atividades (Gestão) elaborado pela Ouvidoria na internet - Art. 15, parágrafo único, inciso ii. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017;
- f) A Prefeitura não elaborou a "Carta de Serviço ao Usuário", que trata dos serviços prestados pelos seus órgãos e entidades, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, conforme artigo 7º, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017;
- g) Não houve divulgação da "Carta de Serviço ao Usuário";
- h) A Prefeitura não regulamentou e instituiu o Conselho de Usuários, nos termos definidos nos arts. 18 a 21 da Lei Federal nº 13.460/2017.

A.3. OBRAS PARALISADAS

- a) Diversas obras paralisadas ou atrasadas no município e não atualização do Painel de Obras do Tribunal de Contas;
- b) **Inobservância** ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o município incluiu em sua Lei Orçamentária pra 2021 diversos novos projetos de obras (22,3 milhões de reais), sendo que não estão sendo adequadamente atendidos aqueles já em andamento.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO

- a) Considerando a despesa empenhada a Prefeitura apresentou um déficit orçamentário de 38,86%;

B.3.1. SERVIDORES APOSENTADOS EM ATIVIDADE

- a) Constatamos que há cerca de 280 servidores aposentados que continuam em atividade em cargos de provimento efetivo da prefeitura. Vale destacar a recente decisão do Supremo Federal a respeito da matéria. Por maioria dos votos, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que *“o servidor público municipal aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) não pode ser reintegrado ao cargo em que se aposentou a fim de acumular proventos de aposentadoria e remuneração.*



B.3.2. IRREGULARIDADES NA CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS

- a) A prefeitura transformou 34 Funções de Confiança de Diretor de Departamento em Cargos de Provimento em Comissão de livre nomeação. Segundo o STF *a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*(Grifamos);
- b) Não vislumbramos necessária relação de confiança nos cargos de Diretores de Departamento ora criados, e de Assessor, uma vez que essa relação já se pressupõe no secretariado, para os quais esses cargos se reportam;
- c) As atribuições dos mencionados cargos são claramente atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- d) O número de cargos comissionados (Diretor de Departamento e Assessor) não guarda proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos da Prefeitura (Jurisprudência do STF, RE 1041210);
- e) As atribuições desses 34 cargos de Diretores de Departamento, embora descritas em lei, são, em grande medida, generalistas e lacônicas, do tipo *“coordenar e superintender as atividades do Departamento da Secretaria Municipal a qual pertença”*; *“planejar estrategicamente as atividades do Departamento, observadas as diretrizes de governo e as exigências técnicas, além de desenvolver projetos, cumprir metas e programas estabelecidos pelos dirigentes e órgãos superiores”*; e *“alinhar o exercício da Direção às competências fixadas legalmente para o Departamento sob sua responsabilidade”*.
- f) Não definição com clareza da escolaridade exigida para os referidos cargos comissionados, em dissonância com o Comunicado SDG 32/2015;
- g) O Ministério Público Estadual já tem atuado no município com vistas a combater o excesso de cargos em comissão e outras irregularidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



relacionadas ao tema. Nesse sentido, inclusive houve redução de cargos em comissão em anos anteriores através da Lei Municipal nº 3.915/2017. Redução de 51,20%, conforme apontado pela Fiscalização no TC 006819.989.16-1. Recrudescimento no aumento de cargos comissionados em ofensa ao princípio do concurso público;

- h) Em nossa análise, a estrutura de pessoal da prefeitura configurada pela Lei 4.170/2021, dada a totalidade de servidores comissionados, inobserva o princípio do concurso público, visto que servidores comissionados desempenham atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; tais cargos não exigem, necessariamente, relação de confiança em todos os casos em questão; e a quantidade não guarda proporcionalidade com a necessidade do serviço e com o número de servidores efetivos da Prefeitura. Inobserva ainda a jurisprudência desse Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Federal.

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

- a) Aplicação inferior ao mínimo de 25% previsto no artigo 212 da CF, se considerada a despesa liquidada;
- b) Não aplicação do mínimo de 90% no Fundeb, conforme preceitua a Lei 14.113/2020;
- c) Houve 02 alertas no período pelo descumprimento da legislação aplicável à aplicação no ensino.

C.2.1 ALUNOS SEM ACESSO AOS MEIOS DIGITAIS DE APRENDIZAGEM REMOTA

- a) Cerca de 227 alunos da rede municipal de ensino não têm acesso à internet, o que corresponde a 6,02% do total matriculado. Prejuízo à aprendizagem remota e risco de evasão escolar;
- b) Sete escolas da rede municipal de ensino não têm acesso à internet banda larga, segundo censo escolar de 2020;
- c) Além dos materiais impressos e aulas presenciais em rodízio já ministradas, entendemos que o município deve buscar alternativas com vistas a garantir acesso à internet para todos os alunos e para todos os professores da rede municipal de ensino. Também é imperioso que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-19 UNIDADE REGIONAL DE MOGI-GUACU



forneça adequado treinamento aos alunos e professores para manipulação das ferramentas digitais implementadas.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- a) O município não atingiu as metas de vacinação contra a influenza no período. Nenhum grupo prioritário alcançou a meta de 90% de vacinação. Há grupos com menos de 30% do público-alvo vacinado;
- b) Constatamos que o município conta atualmente com 11787 pacientes aguardando por atendimento em alguma especialidade médica. Cerca de 16% da população local;
- c) O município encontra-se em falta de medicamentos na rede municipal de saúde. Segundo a Origem, a falta decorre de falta de processo licitatório para a aquisição, o qual, está em andamento. A situação denota clara falta de planejamento da Administração Municipal.

G.1. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- a) Foram constatadas divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema Audesp.

H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- a) O município não cumpriu o calendário de obrigações do AUDESP, sendo que foram entregues documentos de forma intempestiva;
- b) Irregularidade detectada pelas análises dos Sistemas deste Tribunal de Contas quanto ao “cumprimento das Instruções do TCE”.

À consideração de Vossa Senhoria.

UR-19 – Mogi Guaçu, em 13 de agosto de 2021.

Salmo Caetano de Oliveira
Agente da Fiscalização