

**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/09/2023**

96 TC-007086.989.20-9

**Prefeitura Municipal:** Hortolândia.

**Exercício:** 2021.

**Prefeitos:** Ângelo Augusto Perugini e José Nazareno Zezé Gomes.

**Períodos:** (01-01-21 a 31-01-21) e (01-02-21 a 31-12-21).

**Advogado(s):** Natália Scarano da Silva Cerqueira (OAB/SP nº 186.359), Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Andréa Cristine Faria Frigo (OAB/SP nº 290.085) e André Felipe Silva Puschel (OAB/SP nº 481.322).

**Procurador(es) de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalizada por:** UR-3.

**Fiscalização atual:** UR-3.

(GC DER-43)

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. DESPESAS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL. ATRASO NO RECOLHIMENTO DE ENCARGOS. AUMENTO DA DÍVIDA CONSOLIDADA. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS. FALHAS REINCIDENTES NA GESTÃO DE PESSOAS. FALHAS NA INFRAESTRUTURA UNIDADES DE ENSINO. AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS – AVCB. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES. FILA DE ESPERA NA SAÚDE. DESFAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENVIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E AO CORPO DE BOMBEIROS.**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2021** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**.

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Campinas – UR-03, que, na conclusão de seu relatório (Evento 68.64), apontou as seguintes ocorrências:

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

- ✓ Necessidade de aprimoramento do Sistema de Controle Interno, para atendimento dos preceitos capitulados nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, devido à precariedade da atribuição da função;
- ✓ O Controlador Interno exerce função gratificada, fato que indica a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.078/2015;
- ✓ Não existe ato normativo que discipline o funcionamento, estrutura e competências do Controle Interno;
- ✓ Não há dotação específica para o Controle Interno;
- ✓ Não há sala ou sede própria para o Controle Interno;
- ✓ Não houve treinamento específico para os servidores da área de controle;
- ✓ Não são realizadas visitas rotineiras a escolas e a unidades de saúde para verificar as condições físicas;
- ✓ Não é realizado o acompanhamento da entrega ou atualização da Declaração Anual de Bens de Agentes Políticos e de servidores;

#### **A.2.1. DOS CRÉDITOS ADICIONAIS**

- ✓ Autorização de abertura de créditos suplementares de 10% da despesa total fixada, acima do percentual de inflação projetada para o exercício;
- ✓ O percentual de alterações orçamentárias por abertura de créditos suplementares totalizou 15,38% da despesa fixada inicialmente;
- ✓ Descumprimento de recomendação na análise das contas de 2018 para limitação das alterações orçamentárias;

#### **A.2.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**

- ✓ Redução da nota do índice em comparação com o exercício anterior, situando-se a Municipalidade na faixa de resultado “em fase de adequação (C+)”, no exercício em exame, indicando médio risco, segundo critérios do IEG-M;

#### **B.1.1.1.3. DAS DESPESAS**

- ✓ A Origem não atendeu plenamente os termos do Comunicado GP nº 13/2020 e do Comunicado SDG nº 18/2020, no que diz respeito à divulgação, em seu site oficial, das informações sobre a despesa para enfrentamento à pandemia de Covid-19;
- ✓ A entidade do Terceiro Setor “Associação Metropolitana de Gestão” não atende plenamente os termos do Comunicado GP nº 13/2020 e do Comunicado SDG nº 18/2020, no que diz respeito à divulgação, em seu site oficial, de informações sobre as despesas incorridas para enfrentamento à pandemia da Covid-19;
- ✓ Destacamos, mais uma vez, que o município possui índice “C” no I-Planejamento;

#### **B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- ✓ Propõe-se recomendação para que o Órgão atenda ao princípio do planejamento do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e promova

ações para liquidar seu endividamento;

#### **B.1.6.1. PRECATÓRIOS**

✓ Não atendimento aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil na apresentação dos registros de precatórios, o que denota falha grave, eis que o Órgão não atende aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;

#### **B.1.7.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA**

✓ Não atendimento do plano de amortização em 2021, em descumprimento ao artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

✓ Proposta de recomendação para uso do Elemento “33919700 - APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS”, para identificação dos empenhos para atendimento ao plano de amortização;

#### **B.1.10.1. DESPESA DE PESSOAL**

✓ Inclusão de gastos não evidenciados na execução orçamentária decorrentes da terceirização integral de serviços da área da saúde;

#### **B.1.11. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

✓ Não foi informado o número de contratações por tempo determinado ao Sistema Audesp;

✓ Falha relativa à apresentação do total de cargos comissionados e em função de confiança ao Sistema Audesp;

#### **B.1.11.2. CARGOS EM COMISSÃO. ESCOLARIDADE**

✓ Não foi estabelecido requisito de escolaridade para todos os cargos em comissão da Prefeitura Municipal, em desacordo com a jurisprudência do TJ/SP e desta E. Corte de Contas e em descumprimento ao Comunicado SDG nº 32/2015;

#### **B.1.11.3. CARGOS EM COMISSÃO. ASSESSORAMENTO**

✓ Desajustes no quadro de pessoal de livre provimento descumprem determinação exarada na análise das contas de 2016, sem solução efetiva para reversão das irregularidades;

✓ As atribuições dos cargos comissionados se referem a descrições de atividades administrativas e de secretaria, que deveriam ser preenchidas por servidores efetivos, em observância ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

#### **B.1.11.4. CARGOS EM COMISSÃO. CHEFIA E DIREÇÃO**

✓ Os cargos de encarregado de local/área, gerente de divisão, chefe de setor e diretor de departamento, por sua natureza, devem ser providos por servidores efetivos que ingressaram na carreira por meio de concurso público, nos termos do que dispõe o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, ainda que na forma de funções de confiança;

#### **B.1.11.5. CARGOS EM COMISSÃO. EXCESSO DE CARGOS**

- ✓ O número de cargos comissionados na Prefeitura Municipal de Hortolândia se mostra excessivo, especialmente ante a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de chefia, direção e assessoramento, nos termos do que estabelece o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e nos termos dos fundamentos expostos;

#### **B.1.11.6. FÉRIAS VENCIDAS**

- ✓ Identificados pagamentos de R\$ 1.672.531,79 por férias vencidas, em prejuízo ao direito de descanso anual dos trabalhadores, decorrente do artigo 7º, inciso XVII, da Constituição Federal;
- ✓ Acúmulo de férias por mais de sessenta dias, em contrariedade ao artigo 121, *caput*, da Lei Municipal nº 2.004, de 07 de fevereiro de 2008;

#### **B.1.11.7. HORAS EXTRAS**

- ✓ Identificados pagamentos de R\$ 5.386.898,88 em horas extras, com caráter habitual e em descumprimento à jurisprudência desta E. Corte de Contas;

#### **B.1.11.8. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES E HORAS EXTRAS A SERVIDORES COMISSIONADOS**

- ✓ Indevido pagamento de gratificações e horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados, uma vez que tais cargos já pressupõem a dedicação exclusiva, em tempo integral, conforme jurisprudência desta E. Corte de Contas;

#### **B.1.11.9. GRATIFICAÇÕES DE COMISSÃO PROCESSANTE E SINDICANTE**

- ✓ Identificados pagamentos de R\$ 1.006.385,74 em gratificações atreladas ao vencimento de seu ocupante por participação em comissão processante ou sindicante, em desatendimento à jurisprudência desta E. Corte de Contas;

#### **B.1.11.10. GRATIFICAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO**

- ✓ Identificados pagamentos de R\$ 906.658,91 em gratificações atreladas ao vencimento de seu ocupante por participação em comissão de licitação, em desatendimento à jurisprudência desta E. Corte de Contas;

#### **B.1.11.11. GRATIFICAÇÃO POR FUNÇÃO EM CONFIANÇA**

- ✓ Identificados pagamentos de gratificações atreladas ao vencimento do cargo de origem para o ocupante da função em confiança de Chefe de Núcleo da Guarda Municipal, em desatendimento à jurisprudência desta E. Corte de Contas;

#### **B.3.1. DA AUSÊNCIA DE AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIRO NOS PRÉDIOS PÚBLICOS, INCLUSIVE ESCOLA E UNIDADES DE SAÚDE**

- ✓ Nem todos os imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal de Hortolândia têm AVCB, em descumprimento à Constituição Federal (*caput* do artigo 37), ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (artigo 1º da Lei Federal nº 8.069/90) e ao Decreto Estadual nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018;

### **B.3.2 - DECLARAÇÃO DE BENS DE SERVIDORES E AGENTES POLITICOS**

✓ Nem todos os servidores apresentaram e atualizaram a declaração de bens, em descumprimento do § 2º do artigo 13 da Lei Federal nº 8.429/92;

#### **B.3.3.1. DA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA**

✓ Proposta de recomendação para implementação de novas formas de cobrança extrajudicial da dívida ativa, em cumprimento ao Comunicado SDG nº 023/2013;

✓ O baixo nível de recebimento de créditos da dívida ativa indica ofensa ao artigo 11, *caput*, da LRF e ao princípio da eficiência contido no artigo 37 da Constituição Federal;

#### **B.3.3.2. DOS PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO FISCAL OU REFIS**

✓ Inexistência de dispositivo que impeça o parcelamento, o que pode dificultar o recebimento dos créditos da Dívida Ativa municipal;

#### **B.3.4. PLANO DE AÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO SIAFIC**

✓ O Chefe do Poder Executivo Municipal encaminhou o Plano de Ação para implantação do SIAFIC em descumprimento ao prazo estabelecido pelo parágrafo único do artigo 181 do Decreto Federal nº 10.540/2020;

✓ O Plano de Ação não foi divulgado no portal da transparência da Prefeitura Municipal, em prejuízo ao princípio da publicidade;

✓ Os prazos estabelecidos inicialmente no Plano de Ação para implantação do SIAFIC Único não foram cumpridos;

#### **B.3.5. AUSÊNCIA DE ESCRITURA PÚBLICA DE BENS IMÓVEIS**

✓ Nem todos os imóveis de propriedade da Prefeitura Municipal contam com Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis, contrariando o artigo 167, c/c artigo 169, da Lei Federal nº 6.015/73;

#### **B.3.7. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS**

✓ A Prefeitura Municipal não registrou na Plataforma +Brasil os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos. Embora seja uma faculdade concedida pelo artigo 19 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021, vislumbra-se que o preenchimento do relatório amplia a publicidade e transparência da destinação dos recursos repassados;

✓ Não houve utilização do valor recebido em 2021;

✓ Ausência de registro orçamentário do valor recebido em 2021, em desatendimento aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

#### **C.1.1. APLICAÇÃO NO FUNDEB**

✓ Propõe-se recomendação para que se promova a revisão do Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica, de forma a absorver, sem sobras, os 70% (setenta por cento) do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de

abonos ou outras formas de indenização;

### **C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO**

- ✓ Demanda não atendida na área de Ensino Infantil, em desatendimento à competência do artigo 30, inciso VI, da Constituição Federal;
- ✓ Não houve implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar, nos termos da Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, e da redação original do artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 14.113/2020, atual artigo 26-A com a redação dada pela Lei Federal nº 14.276, de 27/12/2021;

### **C.3. VISITAS A UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO**

- ✓ Evidenciados problemas nas unidades escolares visitadas;
- ✓ Propõe-se recomendação para que a Prefeitura Municipal acione as empresas contratadas para correção das falhas apuradas;
- ✓ Observa-se prejuízo ao direito social à educação (artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal) e da promoção de um ensino de qualidade (artigo 206, inciso VII, da Carta Magna) que propicie segurança adequada dos alunos, professores e funcionários das unidades escolares visitadas;

#### **D.1.1.2. MEDIDAS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO**

- ✓ O Conselho de Saúde não participou da equipe multidisciplinar que discutiu medidas para combate à pandemia de COVID-19 no município;

#### **D.1.2.1. DOS REPASSES EFETUADOS**

- ✓ O acompanhamento do repasse à Associação Metropolitana de Gestão demonstrou a precariedade da gestão da saúde pela entidade em 2021;

#### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- ✓ Retrocesso nos padrões de atendimento à saúde no Município evidenciado pela redução da nota do I-Saúde de “B” para “C” em 2021;

#### **D.3 – VERIFICAÇÃO DE RESOLUTIVIDADE NO AGENDAMENTO DE EXAMES E CONSULTAS DE ESPECIALIDADES MÉDICAS**

- ✓ Constatamos que há casos em que o tempo de espera para agendamento de consultas médicas pode chegar a um ano e para exames médicos eletivos pode alcançar quatro anos e oito meses, o que indica grave afronta ao direito social à saúde garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal, bem como ineficácia do Poder Executivo na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde, em descumprimento ao artigo 196 do referido diploma legal;

#### **D.4 - PUBLICAÇÃO DE ESCALAS DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE EM SÍTIOS ELETRÔNICOS (INTERNET)**

- ✓ A Prefeitura Municipal de Hortolândia não disponibiliza as escalas de plantões e consultas dos profissionais da saúde em sítios eletrônicos (*internet*), tampouco em local visível ao público, em descumprimento ao princípio da transparência;

#### **D.5. AUSÊNCIA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA ELETRÔNICO**

- ✓ A frequência de profissionais da saúde não é realizada por ponto eletrônico, o que prejudica o atendimento do princípio da transparência aplicado à forma de apresentação da jornada dos profissionais da saúde, e descumpra os termos do artigo 10, inciso XIX, da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.436, de 21 de setembro de 2017;

#### **D.6. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DA SAÚDE**

- ✓ Foram identificadas falhas nas instalações físicas de uma das unidades de saúde visitadas;

##### **E.1. IEG-M – I-AMB**

- ✓ A nota do I-AMB alcançou o patamar “C”, que representa risco alto;

##### **E.1.1. DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

- ✓ Não há entidade regularmente indicada para o acompanhamento do atendimento das metas dispostas no Contrato de Concessão nº 290/97 e seus aditivos, em desatendimento ao artigo 11-B da Lei Federal nº 11.445/2007;

##### **E.1.2. GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

- ✓ Verificamos em nossa análise que seis metas do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foram cumpridas dentro do prazo proposto;

##### **E.1.2.1 – DA DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS SÓLIDOS**

- ✓ Apenas 32 dos 140 bairros do município são atendidos por Coleta Seletiva;

##### **E.1.3 – AUSÊNCIA DE PLANO PARA AÇÕES DE FORNECIMENTO DE ÁGUA EM CASO DE ESCASSEZ**

- ✓ A ausência de planejamento sobre o fornecimento de água potável descumpra os preceitos da Lei Federal nº 9.433/1997 e a jurisprudência desta E. Corte de Contas;

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

- ✓ Desatendimento de diversos itens da Lei de Acesso à informação;

##### **G.1.1.1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ESPECÍFICA RELACIONADA À PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19**

- ✓ No relatório estatístico de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) consta que das 60 (sessenta) demandas, 58 (cinquenta e oito) estão pendentes de resolução, evidenciando baixa procura por parte dos cidadãos e pouca efetividade do serviço prestado pela Prefeitura Municipal de Hortolândia (falha recorrente);

##### **G.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ Informação incorreta em relação aos empenhos remetidos ao Sistema Audep. Tal qual o Comunicado SDG nº 34/2009 (Publicado no D.O.E. de 28.10.2009), as divergências apuradas denotam falha grave, eis que o Órgão não atende aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal

nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;

✓ Nos trabalhos de fiscalização foram encontradas divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema Audeps, tal qual o Comunicado SDG Nº 34/2009 (Publicado no D.O.E. de 28.10.2009), as divergências apuradas denotam falha grave, eis que o Órgão não atende aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;

#### **H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS**

✓ Tendência de descumprimento de diversas metas da Agenda 2030 pela Prefeitura Municipal de Hortolândia;

#### **H.2. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES**

✓ Procedência parcial de impugnação do Edital do Pregão Presencial nº 43/2021, para aquisição de cestas básicas, quanto à restritividade do certame e à incompatibilidade do quantitativo do objeto contratado, além de outros apontamentos detectados na fiscalização do ajuste;

✓ Procedência de denúncia de direcionamento para marca específica no Edital do Pregão Eletrônico nº 089/2021 cujo objeto é a aquisição de rações;

✓ Proposta de comunicação ao Ministério Público Estadual sobre o não atendimento de requisitos de transparência ativa de responsabilidade da Prefeitura Municipal quanto às informações sobre a execução orçamentaria específica ao enfrentamento da pandemia;

✓ Proposta de comunicação ao Ministério Público Estadual sobre a inexistência de entidade regularmente indicada para o acompanhamento do atendimento das metas dispostas no Contrato de Concessão nº 290/97 e seus aditivos (prestação dos serviços públicos de fornecimento de água ao Município de Hortolândia);

#### **H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

✓ Foram enviados dados em atraso ao Sistema Audeps em 2021 e com ausência de fidedignidade;

✓ Desatendimento de recomendações de exercícios anteriores;

### **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 29, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 75.1 – DOE 05/10/2022), o atual

responsável pela Prefeitura Municipal de Hortolândia apresentou justificativas através da representante legal do Município (Evento 97).

O interessado, através de seu representante legal, apresentou documentação complementar em memoriais disponibilizados em sistema próprio deste Tribunal.

#### 1.4. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas - MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, em razão de: a) resultados obtidos pelo Município na análise empreendida no âmbito do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M); b) fila de espera por consultas e exames na rede de saúde local; c) déficit de vagas para o ensino infantil; d) danos e defeitos nas estruturas das unidades de ensino inspecionadas in loco;

Propôs, ainda, recomendações à Origem em relação aos apontamentos constantes da instrução nos tópicos *A.1.1, A.2.1, A.2.2, B.1.4, B.1.6.1, B.1.10.1, B.1.11, B.1.11.2, e B.1.11.3, B.1.11.5, B.1.11.6, B.1.11.7, B.1.11.8, B.1.11.9, B.1.11.10, B.3.1, B.3.2, B.3.3.1, B.3.5, C.1.1, C.1.3, C.3, D.2, D.3, D.4, D.5, E.1.2, E.1.2.1, G.1.1, G.2, H.1 e H.3* (Evento 128.1).

#### 1.5. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Município:  Exercício:



População [2022]: 236.641  
Área territorial [2020]: 62,416 km<sup>2</sup>  
IDEB [2019]: 7

PIB [2018]: R\$ 13,12 bi  
PIB Per Capita [2018]: R\$ 57.691,75  
IDHM Longevidade [2010]: 0,859

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021
------------	------	------	------

IEG-M	C+	C+	C+
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	B	B	B
i-Educ	C+	C+	B
i-Saúde	B	B	C
i-Amb	B	B+	B+
i-Cidade	C	C+	B
i-Gov-TI	C	B+	C+

Os dados do quadro indicam que a Municipalidade se manteve estável na nota geral do IEGM (C + Em Nível de Adequação) nos três últimos exercícios. Apresentou ainda recuo no vetor da Saúde e avanço nas esferas educacional e proteção aos cidadãos.

#### 1.6. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2021, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Execução Orçamentária</b>	<i>Superávit 7,44%<sup>1</sup></i>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, art. 212</i> )	26,63%	<i>Mínimo: 25%</i>
<b>Despesas com Profissionais da Educação Básica</b> ( <i>art. 26 da Lei Federal 14.113/20</i> )	71,39%	<i>Mínimo: 70%</i>
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>art. 25, §3º, da Lei Federal nº 14.113/20</i> )	100%	<i>Mínimo: 90% no exercício e 10% no 1º quadrimestre seguinte</i>
<b>Saúde</b> ( <i>Art. 77, III c/c § 4º do ADCT</i> )	26,44%	<i>Mínimo: 15%</i>
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 20, III, "b"</i> )	51,31%	<i>Máximo: 54%</i>

1 – Embora na síntese do apurado do Relatório da Fiscalização conste o percentual de 14,29% no quadro da Execução Orçamentária o valor do superávit de R\$ 77.509.073,98 corresponde a 7,44% das receitas.

### 1.7. **DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS**

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

O Executivo recolheu seus encargos sociais.

A Prefeitura quitou os precatórios devidos no exercício e pagou os requisitórios de baixa monta.

### 1.8. **ÚLTIMOS PARECERES**

<b>Exercícios</b>	<b>Processos</b>	<b>Pareceres</b>
2018	TC-004414.989.18	Favorável
2019	TC-004755.989.19	Favorável
2020	TC-003103.989.20	Favorável

**É o relatório.**

## 2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2021 da **Prefeitura Municipal de Hortolândia**.

### 2.2. FINANÇAS E PLANEJAMENTO

O quadro financeiro da Municipalidade se encontrava dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Contudo, a instrução processual revelou que as **despesas de pessoal do Executivo atingiram 51,31%** da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, ultrapassando o limite de 95%, previsto no art. 22, parágrafo único, da LRF.

Neste cenário a Origem realizou admissões de comissionados (sem que fosse para a substituição de servidores aposentados ou falecidos nas áreas de saúde, segurança e educação) e pagou horas extras, condutas vedadas pelo artigo 22, parágrafo único da LRF.

Cumprido, portanto, **alertar** a municipalidade que esta situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para manutenção do gasto com pessoal em índice abaixo do limite prudencial.

Além disso, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos dos gastos laborais, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

Quanto aos pagamentos, consta dos autos que a Prefeitura quitou suas dívidas judiciais, realizou os repasses ao Legislativo nos moldes da CF e

---

<sup>1</sup> (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).

recolheu a totalidade dos encargos sociais devidos no exercício, inclusive o montante decorrente de acordos de parcelamentos.

O órgão instrutivo aponta que estava previsto o recolhimento de R\$ 11,623 milhões (onze milhões seiscentos e vinte e três mil reais) para amortização do déficit atuarial junto ao RPPS pela Prefeitura Municipal, conforme plano de amortização estabelecido pela Lei Municipal nº 3.748/2020, porém apenas R\$ 4,148 (quatro milhões cento e quarenta e oito mil reais) foram pagos.

A Municipalidade através de suas justificativas defende que a Secretaria Municipal de Finanças apresentou esclarecimentos que demonstram o pleno atendimento do plano de amortização em 2021 e, conseqüentemente, o efetivo cumprimento ao artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, informa a criação do elemento da despesa "33919700 - APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS", através do Decreto nº 5.105, de 30 de agosto de 2022, e a partir desta data o Município passou a identificar os empenhos para atendimento ao plano de amortização conforme recomendação constante do Relatório de Fiscalização.

As justificativas não encontram respaldo nos números verificados na instrução, dado que o Município possuía disponibilidades financeiras e orçamentárias para fazer frente aos seus compromissos junto ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Hortolândia – Hortoprev.

Tal situação coloca em risco o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio de Previdência, de modo que **recomendo** ao Executivo que avalie a conveniência e oportunidade de manutenção desse sistema previdenciário, em detrimento da opção pelo Regime Geral do INSS. Também deverá evitar novas inadimplências junto ao Hortoprev.

Prosseguindo.

O superávit orçamentário de R\$ 77,509 milhões (setenta e sete milhões quinhentos e nove mil reais), correspondente a 7,44%, aumentou o

resultado financeiro vindo do exercício anterior<sup>2</sup> para R\$ 105,174 milhões (cento e cinco milhões cento e setenta e quatro mil reais).

Ocorreu elevação do resultado econômico e do saldo patrimonial. Também, possuía liquidez para honrar os compromissos de curto prazo.

Apesar disso, ocorreu significativo acréscimo do passivo de longo prazo em 54,42% decorrente de inscrição de dívidas perante credores de contratos firmados pela administração municipal, bem como o aumento de parcelamentos de débitos previdenciários.

Reproduzo aqui importante dado trazido pela equipe técnica sobre relação entre Dívida Consolidada e Receita Corrente Líquida (RCL) ao longo dos últimos exercícios:

Ano	Percentual do endividamento líquido sobre a RCL
2014	5,83%
2015	12,91%
2016	8,69%
2017	4,48%
2018	12,88%
2019	15,11%
2020	19,40%
2021	18,68%

Em suas razões de defesa o responsável pelas Contas reconhece a elevação do passivo permanente, anunciando que a administração municipal buscou controlar o nível de endividamento.

Em que pesem as informações ofertadas e, embora muito abaixo do limite estabelecido na Resolução 40/2001 do Senado Federal (art. 3º, inciso II)<sup>3</sup>, cabe **recomendar** à Prefeitura local que evite o crescimento de sua dívida consolidada, de modo a não comprometer suas finanças no futuro.

Da mesma forma, **determino** que a municipalidade corrija sua escrituração contábil, principalmente em relação aos passivos judiciais, de

<sup>2</sup> R\$ 22.407.195,58.

<sup>3</sup> Resolução 40/2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Especificamente sobre a dívida ativa, tendo em vista o nível de recebimento, o aumento observado na inscrição e a ausência de protesto extrajudicial, necessário **recomendar** à Administração local que aperfeiçoe o setor de cobrança e a gestão desses créditos a receber.

Igualmente, **recomendo** a adoção de cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP<sup>4</sup>, para facilitar o pagamento e aumentar ainda mais a arrecadação dos valores inscritos.

### 2.3. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Quanto aos servidores em comissão, a equipe técnica constatou que atribuições, aliadas ao grau de escolaridade exigido (nível médio), não possuíam características de direção, chefia e assessoramento.

Por isso **determino** que a Administração Municipal promova a revisão da legislação, editando projeto de lei que defina as competências, imputações, requisitos e demais atributos destes funcionários em consonância com o estipulado pela Constituição Federal.

Sobre o número de cargos ocupados verifico que houve admissão de 152 (cento e cinquenta e dois) servidores para exercer essas funções em comissionamento, mesmo estando o Executivo acima do limite prudencial dos gastos laborais, como já comentei anteriormente. Importante ressaltar que houve elevação em relação aos números verificados no exercício pretérito<sup>5</sup>.

Como bem demonstra a unidade de fiscalização, a Prefeitura

<sup>4</sup> <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SP/CarilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf?d=1528210520145>

<b>Efetivos</b>	5.682	5517	4272	4241	1410	1276
<b>Em comissão</b>	847	852	740	793	107	59
<b>Total</b>	<b>6529</b>	<b>6369</b>	<b>5012</b>	<b>5034</b>	<b>1517</b>	<b>1335</b>
<b>Temporários</b>	Ex. anterior		Ex. em exame		Em 31.12 do	Ex. em exame
<sup>5</sup> Nº de contratados			40			

Municipal de Hortolândia possuía em sua estrutura de pessoal quantidade de comissionados superior a Municipalidades com o mesmo porte populacional ou até mesmo com população superior<sup>6</sup>.

Assim, **determino** que a atual administração promova as adequações necessárias no seu Quadro de Pessoal e na sua estrutura de modo a privilegiar o ingresso via concurso público, nos moldes do artigo 37, inciso II da CF.

Na mesma linha, os pagamentos de horas extras aos funcionários comissionados. O entendimento deste Tribunal de Contas é que esses servidores trabalham em regime de dedicação exclusiva, com vencimentos definidos na lei de criação do cargo ou da função desempenhada, sem possibilidade de remunerar valores adicionais.

Diante das falhas, **determino** que a Prefeitura Municipal de Hortolândia cesse imediatamente os pagamentos de gratificações e horas extras aos servidores em comissão, bem como promova a fixação de critérios objetivos para a concessão de seus benefícios.

Frente aos significativos valores pagos a título de férias vencidas indenizadas **recomendo** à Origem que planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos estipulados no artigo 134 e Parágrafos do Decreto Lei 5.452/43 (CLT)<sup>7</sup>, evitando acúmulos ilegais e passivos ao Município.

Sobre a falta de entrega da declaração anual de bens por parte de

6

Municípios (Prefeitura)	População do município	Quantidade de cargos em comissão
Limeira	310.783	352
Jundiaí	426.935	330
São José dos Campos	737.310	439
Santa Bárbara d'Oeste	195.278	79
Piracicaba	410.275	215
Rio Claro	209.548	34
<b>Hortolândia</b>	<b>237.570</b>	<b>543</b>

<sup>7</sup> Art. 134 - As férias serão concedidas por ato do empregador, em um só período, nos 12 (doze) meses subsequentes à data em que o empregado tiver adquirido o direito.

§ 1º - Somente em casos excepcionais serão as férias concedidas em 2 (dois) períodos, um dos quais não poderá ser inferior a 10 (dez) dias corridos.

§ 2º - Aos menores de 18 (dezoito) anos e aos maiores de 50 (cinquenta) anos de idade, as férias serão sempre concedidas de uma só vez.

alguns funcionários **determino** à Prefeitura local que recolha o referido documento que compõe o patrimônio privado de seus servidores, a fim de ser arquivado no RH da Municipalidade, lembrando que o §3º do artigo 13<sup>8</sup> da Lei de Improbidade Administrativa pune com demissão, a bem do serviço, o agente público que se recusar a prestar essas informações.

Sobre as irregularidades verificadas na gestão de pessoas da Municipalidade, informo que os Relatórios e Votos deste processo serão encaminhados ao Legislativo local e ao Ministério Público para as providências que entenderem cabíveis, nos moldes do disposto na Resolução nº 08/2020 deste Tribunal, publicada no DOE de 12-12-2020.

#### **2.4. APONTAMENTOS REMANESCENTES**

Na esfera educacional chama a atenção o déficit de 12,26%, cerca de 797 crianças na fila de espera por uma vaga nas creches do Município. Lembrando que a falha é recorrente e este Tribunal vem alertando a Prefeitura local desde o exercício de 2016 sobre os problemas no atendimento da educação infantil<sup>9</sup>.

O Responsável, nos documentos juntados aos autos e nos memoriais apresentados informa a adoção de providências com o intuito de zerar a defasagem entre a oferta e vagas disponíveis em sua rede de ensino.

Ressalto a relevância da matéria, que está disciplinada na Constituição Federal<sup>10</sup>. Na mesma linha, em 2014, foi aprovada a Lei Federal

---

<sup>8</sup> Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

<sup>9</sup> TC-TC: 4179.989.16, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/04/2018; TC-6657.989.16, Decisão com Trânsito em Julgado em 12/06/2019; TC-4414.989.18, Decisão com Trânsito em Julgado em 13/07/2020 e TC-4755.989.19, Decisão com Trânsito em Julgado em 10/08/2021

<sup>10</sup> Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante garantia de:

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

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

13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches.

Assim, **determino** ao atual gestor do Município que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

Quanto aos estabelecimentos físicos, consta nos autos que existiam unidades de ensino e saúde que necessitavam de reparos, bem como prédios que não dispunham de AVCB. Portanto, **determino** à Prefeitura local imediatas providências a fim de providenciar os devidos reparos em seus próprios municipais.

Da mesma forma, **determino** que o Executivo providencie, **imediatamente**, os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos.

Na dimensão da saúde, constatou-se que o tempo necessário para zerar a procura por exames e/ou consultas em algumas especialidades médicas poderia demorar meses, descumprindo assim o artigo 196 da Constituição Federal<sup>11</sup>, bem como ao artigo 2º da Lei Federal n.º 8.080 de 19/09/1990<sup>12</sup>.

O interessado, em documentação complementar apresentada às vésperas deste julgamento, alegou que *“a gestão municipal não medir esforços para que os atrasos para agendamento de consultas e exames fossem solucionados, inclusive pela informação de implantação de sistema informatizado que auxilia na celeridade do procedimento”*.

Portanto, não foi fornecida nenhuma documentação ou fato novo que afastasse os apontamentos ou apresentasse medidas efetivas adotadas para a solução dos atendimentos em sua rede municipal.

---

<sup>11</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>12</sup> Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Diante dos fatos, **determino** ao atual gestor que realize ações imediatas no sentido de diminuir o tempo de espera nos aludidos exames e consultas.

Face às considerações trazidas neste tópico **recomendo** ao Executivo que revise todas as respostas fornecidas ao questionário do IEGM para identificar possíveis pontos de melhoria e adotar providências para o aprimoramento dos serviços prestados, especialmente nas áreas de Ensino e Saúde.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

## 2.5. CONCLUSÃO

Os dados da instrução revelam que o Executivo de Hortolândia cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação, na Saúde, pagou suas dívidas judiciais, além de apresentar gestão orçamentária equilibrada.

Contudo, o conjunto de irregularidades constantes dos autos, várias reincidentes, como, por exemplo, no setor de pessoal e endividamento comprometem as presentes Contas.

As alegações de defesa em relação às principais inconformidades relatadas no Relatório da Fiscalização foram apresentadas de modo genérico e de difícil verificação, ou seja, remanesce o conjunto de falhas que prejudicou os demonstrativos.

A situação é agravada pelos problemas verificados na escrituração contábil do Município e nas incongruências das informações prestadas ao sistema Audesp que, além de mascararem resultados, comprometem as atividades de verificação e análise por parte dos órgãos de controle interno e externo.

No mesmo sentido, a elevação do endividamento de longo prazo durante a atual administração que já representa praticamente 20% da

arrecadação municipal.

Também e não menos gravosa a situação em relação ao déficit atuarial que, além dos repasses a menor ao RPPS local, elevaram a dívida consolidada em 54,42%.

Ratifico que nas contas em apreciação não houve desatendimento aos principais índices legais e constitucionais impostos aos Executivos municipais.

O que prejudica as contas é o número de inadequações cometidas, várias sistemáticas, tendo em vista que já vêm sendo censuradas há vários exercícios<sup>13</sup>. Essa conduta em relação às reiteradas determinações e recomendações esvazia a função pedagógica deste E. Tribunal, e assim impõe a reprovação dos demonstrativos em apreciação.

Portanto, acompanho o Ministério Público de Contas - MPC e **VOTO** pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2021, da **Prefeitura Municipal de Hortolândia**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações** e **determinações**:

- Mantenha o gasto com pessoal abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Contabilize todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos dos gastos laborais (*determinação*);
- Avalie a conveniência e oportunidade de manutenção do Regime Próprio de Previdência, em detrimento da opção pelo Regime Geral do INSS;
- Evite novas inadimplências junto ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Hortolândia – Hortoprev (*recomendação*);

---

<sup>13</sup> Vide processos TC4755.989.19 e TC 004414.989.18.

- Evite o crescimento de sua dívida consolidada, de modo a não comprometer suas finanças no futuro (*recomendação*);
- Corrija sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência e da evidência contábil (*determinação*);
- Aperfeiçoe o setor de cobrança e a gestão da dívida ativa (*recomendação*);
- Inicie Projeto de Lei e exija formação compatível com as funções desempenhadas por seus cargos comissionados (*determinação*);
- Adeque seu quadro de pessoal de modo a privilegiar o ingresso de servidores via concurso público (*determinação*);
- Cesse os pagamentos de gratificações e horas extras aos servidores em comissão, bem como promova a fixação de critérios objetivos para a concessão de seus benefícios (*determinação*);
- Planeje a escala de férias de seus servidores de modo a evitar acúmulos ilegais (*recomendação*);
- Realize concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado (*determinação*);
- Recolha a declaração de bens de seus servidores (*determinação*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Faça os reparos na infraestrutura de seus próprios municipais (*determinação*);
- Providencie os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos (*determinação*);
- Diminua o tempo de espera nos exames e consultas realizados na rede municipal de saúde local (*determinação*);
- Revise todas as respostas fornecidas ao questionário do IEGM para

identificar possíveis pontos de melhoria e adote providências para o aprimoramento dos serviços prestados (*recomendação*);

→ Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*recomendação*);

A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “*in loco*”.

Proponho a remessa de cópia do relatório da equipe técnica e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria dos prédios municipais.

Também, sugiro a remessa imediata do relatório da fiscalização e deste parecer ao **Ministério Público Estadual**, tendo em vista as falhas no setor de pessoal, para adoção de medidas de sua alçada.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados.

**É como voto.**

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**