



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO PREFEITURA MUNICIPAL

Processo : TC-004286.989.18-1
Entidade : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIFAINA
Assunto : Contas Anuais
Exercício : 2018
Prefeito : HUGO CESAR LOURENÇO
CPF nº : 086.952.966-87
Período : 01/01/2018 a 31/12/2018
Relatoria : RENATO MARTINS COSTA
Instrução : UR-17 / DSF-II

Senhor Chefe Técnico da Fiscalização em substituição,

Trata-se das contas apresentadas em face do art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

Em atendimento ao TC-A-30973/026/00, registramos a notificação do Sr. Hugo Cesar Lourenço responsável pelas contas em exame (arquivo “01 - Ofício de Notificação”, nesse evento).

Consignamos os dados e índices considerados relevantes para um diagnóstico inicial do Município:

DESCRIÇÃO	FONTE/DATA	DADO/ANO
POPULAÇÃO	Site IBGE-Cidades	3.618 habitantes / 2018
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	Audesp	R\$ 31.248.861,56 / 2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



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

EXERCÍCIOS	2016	2017	2018
IEG-M	B ↑	B ↓	B ↑
i-Planejamento	C+ ↓	C ↓	C ↓
i-Fiscal	B+ ↑	B+ ↓	B ↓
i-Educ	B	C+ ↓	B ↑
i-Saúde	B+ ↓	B ↓	B+ ↑
i-Amb	A ↑	A ↑	A ↑
i-Cidade	B+ ↑	B+ ↓	A ↑
i-Gov-TI	C ↑	C ↑	C ↑

Índices do exercício em exame após verificação/validação da Fiscalização.

A Prefeitura analisada obteve, nos 03 (três) últimos exercícios apreciados, os seguintes **PARECERES** na apreciação de suas contas:

Exercícios	Processos	Pareceres
2014	516/026/14	Favorável
2015	2608/026/15	Favorável
2016	4051/989/16	Favorável

A partir de tais premissas, 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 fiscalização ordenada;
3. Prestações de contas mensais do exercício em exame, encaminhadas pela Chefia do Poder Executivo;
4. Resultado do acompanhamento simultâneo do Sistema Audep, bem como acesso aos dados, informações e análises disponíveis no referido ambiente;
5. Análise de expedientes diversos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



6. Leitura analítica dos três últimos relatórios de fiscalização e respectivas decisões desta Corte, sobretudo no tocante a assuntos relevantes nas ressalvas, advertências e recomendações;
7. Análise das informações disponíveis nos demais sistemas do e. Tribunal de Contas do Estado.

A Prefeitura Municipal denota boa ordem, considerando que obteve, nos 03 (três) últimos exercícios apreciados, **PARECERES FAVORÁVEIS**, assim como à vista dos resultados consignados no quadro abaixo:

ITENS	EXERCÍCIOS		
	2014	2015	2016
Aplicação na Educação - art. 212, Constituição Federal (Limite mínimo de 25%)	27,31%	26,52%	25,74%
FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	86,32%	100,00%	96,86%
Recursos FUNDEB aplicados no exercício (incluindo diferimento de até 5%)	100,00%	100,00%	100%
Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	25,87%	24,40%	23,87%
Gastos com pessoal	35,41%	37,58%	35,00%
Execução Orçamentária - Prefeitura	Déficit de 2,33 %	Superávit de 7,87%	Superávit de 3,66%
Gerenciamento de Precatórios em ordem?	Sim	Sim	Sim
Recolhimentos previdenciários em ordem?	Sim	Sim	Sim
Regularidade nos repasses ao Legislativo?	Sim	Sim	Sim

O conjunto de informações retro transcritas, bem como o volume das receitas arrecadadas pela Prefeitura Municipal permitiram optar, com amparo no regramento previsto no art. 7º da Resolução nº 04/2017, pela realização de um procedimento fiscalizatório seletivo.

Com base no permissivo previsto no TC-A-39.686/026/15, apresentam-se os resultados considerados essenciais para emissão do parecer, bem como outros detectados no transcorrer da fiscalização *in loco*, os quais seguem transcritos neste relatório.



PERSPECTIVA A: PLANEJAMENTO

A.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A.1.1. CONTROLE INTERNO

Preliminarmente, infere-se registrar que a Origem criou e regulamentou o Sistema de Controle Interno através da Lei Complementar Municipal nº 03/2013, de 15 de Março de 2013 (Arquivo “09 - Lei Complementar Municipal 03-2013”, neste evento).

Por meio da Portaria nº 53, de 17 de janeiro de 2017, foi designado o Sr. Pedro Henrique Ferreira Redondo como responsável pelo Controle Interno (Arquivo “10 - Portaria nº 053 de 17.01.2017”, neste evento) ocupante de emprego público no quadro permanente da Prefeitura Municipal, atendendo assim, os artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

Os relatórios de Controle Interno referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestres (arquivos 11, 12 e 13, neste evento) foram elaborados no decorrer do exercício em análise e não apontaram irregularidades.

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

Inicialmente, consignamos que os dados que compõem o Relatório de Atividades (arquivo “02 - Relatório de Atividades”, nesse evento), referentes à coluna “quantidade estimada” das ações, não estão idênticos aos dados formulados nas leis de planejamento do Município. Em razão disso, efetuamos os devidos ajustes no Relatório de Atividades com a finalidade de analisar o cumprimento das metas físicas na Origem. Após ajustes obteve-se o Relatório de Atividades Ajustado (arquivo “14 - Relatório de Atividades – Ajustado”, nesse evento).

Posteriormente, ao analisar as metas e os indicadores dos programas e das ações das peças orçamentárias, verifica-se que não há clara e objetiva especificação de metas físicas, critério e coerência, o que inviabiliza o acompanhamento dos resultados alcançados e não permite avaliar a eficácia e efetividade dos programas e ações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



As ações 2009 - Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e 2027 - Manutenção do Ensino Infantil, por exemplo, possuem como meta física a quantidade de alunos atendidos, porém o valor estimado é de apenas seis alunos para ambas as ações e a quantidade realizada 400 alunos e 135 alunos respectivamente. Denota-se, portanto, que houve falha na formulação das metas físicas do planejamento Municipal.

Por fim, observamos que as peças orçamentárias preparadas durante o exercício em análise pela atual administração para vigorar no exercício seguinte incorre nas mesmas falhas já relatadas quanto à falta de especificação de metas físicas e indicadores adequados.

À vista disso, ao final do exercício de 2019, novamente não será possível acompanhar os resultados alcançados mediante avaliação da eficácia e efetividade dos programas e ações governamentais, o que, além de demonstrar pouca preocupação do atual gestor no que concerne ao planejamento de governo, prejudica, inclusive, a ação do Controle Interno.

Verificamos que, após a validação do Índice de Efetividade da Gestão efetuada por esta fiscalização, o setor de planejamento da Origem obteve índice “C – Efetivo” de avaliação, sustentando a posição obtida no ano pretérito.

Conforme informações extraídas do Questionário IEGM-2018, e com base nos dados da prestação de contas respondidos pela Origem e validados e/ou retificados in loco por esta Fiscalização, sob o princípio da amostragem, destacamos abaixo as falhas que revelam pontos fracos (ou pontos sensíveis) do Município, bem como impactaram no alcance das metas proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Agenda 2030¹ entre países-membros da ONU:

- ❖ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento Municipal (PPA, LDO e LOA) conforme Artigo 165 da CF 1988 e incisos.
- ❖ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria.
- ❖ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento).
- ❖ A carga horária de treinamento específico dos servidores responsáveis pelo planejamento é menos de 8 horas por ano.

¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- ❖ Não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do Município, Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ Não há relatórios com percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera os resultados que provoca e os impactos esperados pela sociedade, Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ As audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate. Este assunto também é abordado na meta 16.6 e na meta 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento. Tal assunto é abordado na meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

PERSPECTIVA B: GESTÃO FISCAL

B.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Com base nos dados gerados pelo Sistema Audesp, conforme abaixo apurado, o resultado da execução orçamentária da Prefeitura evidenciou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



déficit que se encontrou totalmente **amparado** no *superávit* financeiro proveniente do exercício anterior, consoante item seguinte deste Relatório.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 31.248.861,56	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	R\$ 31.249.325,79	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 1.056.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 145.869,63	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$ 0,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	R\$ 0,00	
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-R\$ 910.594,60	-2,91%

Constatamos que o Município, considerando todos os órgãos componentes do Orçamento Anual, procedeu à abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 9.635.440,00, o que corresponde a 33,34% da Despesa Fixada (inicial), percentual considerado excessivo, demonstrando deficiências do Órgão para planejar, conforme também identificado no item “A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C”. Assinalamos ainda que tal item foi objeto de recomendação no TC 004051.989.16-8.

O Município realizou investimento, com base na despesa liquidada, correspondente a 9,31% da receita arrecadada total.

Nos três últimos exercícios, o resultado da execução orçamentária e o investimento apresentaram os seguintes percentuais:

Exercícios	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento
2017	Superávit de	3,06%	8,32%
2016	Superávit de	3,66%	9,24%
2015	Superávit de	7,87%	1,38%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ 566.982,95	R\$ 1.475.919,81	61,5800%
Econômico	R\$ 3.523.411,50	R\$ 3.852.752,35	8,5500%
Patrimonial	R\$ 29.884.612,70	R\$ 27.287.164,90	9,5200%

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

Conforme demonstrado no item anterior, a Prefeitura apresentou, no encerramento do exercício examinado, um superávit financeiro, evidenciando, com isso, a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

Conforme Balanço Patrimonial gerado pelo Sistema Audesp, a Prefeitura não possui dívidas registradas em seu Passivo Permanente e/ou Não-Circulante.

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

A Prefeitura não possui parcelamento ou reparcimento de débitos previdenciários junto ao INSS e ao RPPS.

B.1.5. PRECATÓRIOS

De acordo com informações prestadas pela origem, e *in loco* confirmadas, o Município não possui dívidas judiciais.

B.1.6. ENCARGOS

Os recolhimentos apresentaram a seguinte posição:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



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

B.1.7. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite do art. 29-A, da Constituição Federal.

B.1.8. 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.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

Conforme Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pelo Sistema Audesp, o Poder Executivo atendeu ao limite da despesa de pessoal previsto no art. 20, III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, registrando no 3º quadrimestre o valor de R\$ 11.874.378,71, o que representa um percentual de 40,41%.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

Não constatamos, sob amostragem, ocorrências dignas de nota sobre o assunto neste exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

CARGOS	SECRETÁRIOS	VICE-PREFEITO	PREFEITO
Valor subsídio inicial fixado para a legislatura – Lei Municipal Nº. 1.746/2016 e – Lei Municipal Nº. 1.747/2016. Para Vigorar a partir de 2017.	R\$ 4.326,28	R\$ 4.230,98	R\$ 11.736,15
(+) 0,00% = RGA 2017 – Não houve reajuste	R\$ 4.326,28	R\$ 4.230,98	R\$ 11.736,15
(+) 2,76% = RGA 2018 em 01/05/18 – Lei Municipal nº 1831-A, de 18 de Maio de 2018.	R\$ 4.445,69	R\$ 4.347,76	R\$ 12.060,07

VERIFICAÇÕES		
1	A fixação decorre de lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores, em consonância com o art. 29, V da Constituição Federal?	Sim
2	A revisão remuneratória se compatibiliza com a inflação dos 12 meses anteriores?	Sim
3	A RGA se deu no mesmo índice e na mesma data dos servidores do Executivo?	Sim
4	Foram apresentadas as declarações de bens nos termos da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992?	Sim
5	As situações de acúmulos de cargos/funções dos agentes políticos, sob amostragem, estavam regulares?	Sim

Conforme nossos cálculos, não foram constatados pagamentos maiores que os fixados.

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B

Conforme informações extraídas do Questionário IEGM-2018, e com base nos dados da prestação de contas respondidos pela Origem e validados e/ou retificados in loco por esta Fiscalização, sob o princípio da amostragem, destacamos abaixo as falhas que revelam pontos fracos (ou pontos sensíveis) do Município, bem como impactaram no alcance das metas proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Agenda 2030² entre países-membros da ONU:

² Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- ❖ Não foi instituída a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Artigo 149-A da Constituição Federal). Assunto da meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ A lei orçamentária ou código tributário Municipal não prevêem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV). Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

Os exames efetuados *in loco*: evidenciaram, ainda, as seguintes impropriedades dignas de nota:

B.3.1. TESOURARIA

Em nossa amostragem, identificamos pendências na conciliação bancária em relação à conta de número 45-000001-5, agência 465-0 do Banco Santander. Verificou-se que há um histórico de valor não contabilizado no montante de R\$ 123.488,37, conforme está exposto no detalhamento da conciliação bancária (arquivo “15 - Detalhe Conciliação Bancaria conta 45-000001-5”, nesse evento).

Questionado acerca do fato, o responsável pela tesouraria, Sr. Luiz Carlos dos Santos, que ocupa cargo comissionado de Assessor Especial de Gabinete, declarou que a diferença na conciliação contábil refere-se a transferências fraudulentas, não contabilizadas, efetuadas por terceiros, que obtiveram informações bancárias mediante ataque pelo método da engenharia social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



O responsável pela tesouraria narrou que a partir de 27 de Setembro de 2018 passou a receber, na sede da Prefeitura Municipal, varias ligações cujo interlocutor identificava-se como funcionário do Banco Santander de nome Salas, alegando que necessitava realizar a atualização do Token da conta bancária e que no dia 01 de Outubro de 2018, sua secretária ligaria para efetivar a atualização.

Ainda segundo declarações do responsável pela tesouraria, a referida secretária retornou a ligação no dia agendado e solicitou que o tesoureiro acessasse um determinado *site*, que posteriormente verificou ser falso, e que enviasse informações bancárias, como conta, senha e número de série do *Token*.

No mesmo dia da mencionada ligação, foram realizadas cinco transferências bancárias, das quais o tesoureiro alega desconhecer o autor, e, nos dias 18 de Outubro de 2018 e 28 de Novembro de 2018, foram creditados pelo Banco Santander, na conta da Prefeitura Municipal, valores bloqueados referentes às transações realizadas no dia 01 de Outubro de 2018, conforme extrato bancário (arquivo “16 - Extrato bancário conta 45-000001-5”, neste evento). Segue abaixo o detalhamento das transferências.

Data	Histórico	Destinatário	Valor R\$
01/10/2018	TED diferente titularidade	Murielly de Sousa Santos	-29.980,00
01/10/2018	TED diferente titularidade	Jucilene Gomes de Souza	-29.870,00
01/10/2018	TED diferente titularidade	Milane B Maciel	-29.856,00
01/10/2018	TED diferente titularidade	Clewto Lima das Virgens	-29.877,00
01/10/2018	TED diferente titularidade	Lucas Prado Alves	-26.000,00
18/10/2018	Crédito para regularização de saldo	Prefeitura Municipal de Rifaina	9.539,43
28/11/2018	Crédito para regularização de saldo	Prefeitura Municipal de Rifaina	12.555,20
Saldo das transferências			-123.488,37

Posteriormente ao fato, foi registrado boletim de ocorrência junto a Delegacia de Polícia Civil de Rifaina, de número 91/2018 (arquivo “17 - Processo Sindicância”, fls. 07 e 08, nesse evento).

Ademais, no dia 08 de Outubro de 2018 foi instaurada sindicância para apurar eventuais irregularidades e possíveis ilícitos penais atribuídos ao Sr. Luiz Carlos dos Santos (arquivo “17 - Processo Sindicância”, nesse evento), sem afastamento preventivo do servidor. Além disso, foi nomeada uma comissão sindicante, composta dos seguintes servidores públicos municipais efetivos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Nome	CPF	Função
Marcela Rodrigues Vilela	363.430.438-37	Presidente
Jane Raquel Ferreira Eufrásio	277.254.948-80	Vogal
André Luiz da Silva e Silva	100.865.206-79	Secretário

Aludida sindicância foi suspensa, no dia 22 de Outubro de 2018, por sessenta dias, ou, até a conclusão do Boletim de Ocorrência nº 91/2018, conforme Memorando CP nº 01/2018 (arquivo “17 - Processo Sindicância” Fls. 09, nesse evento,). A mesma ainda encontrava-se suspensa na data da fiscalização *in loco*.

Tendo em vista o ocorrido, é importante registrar que o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Rifaina (arquivo “18 - Estatuto Dos Servidores Municipais”, nesse evento) não prevê hipótese de suspensão do processo de sindicância e que já se passaram mais de sete meses da abertura da sindicância sem que houvesse a conclusão da mesma. Constata-se, portanto, inércia por parte da Administração Municipal para apurar o ocorrido, descumprindo, assim, seu poder-dever de agir, conforme estabelece o Artigo 166³ do citado Estatuto.

Demais disso, os valores subtraídos dos cofres públicos não foram contabilizados, o que desrespeita os princípios da transparência fiscal, da evidenciação contábil e as normas contábeis, em especial o princípio contábil da oportunidade e ainda provoca distorções nas demonstrações contábeis.

B.3.2. DESPESAS EFETUADAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO

Preliminarmente, assinalamos que na Prefeitura de Rifaina, o regime de adiantamento é regulamentado pela Lei Municipal Nº 690 de 17 de Setembro de 1990 (arquivo “19 - Lei Municipal Nº 690 de 17 de Setembro de 1990”, neste evento).

³ Artigo 166. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata mediante sindicância ou processo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Sob o pressuposto da amostragem, analisamos os adiantamentos abaixo relacionados, disponíveis no arquivo “20 – Adiantamentos”, neste evento, e identificamos desacertos no uso do regime de adiantamento:

Empenho nº	5091, de 06/08/2018
Valor:	R\$ 1.500,00
Responsável:	PEDRO HENRIQUE FERREIRA REDONDO
Justificativa apresentada:	“REFERENTE À ADIANTAMENTO PARA DESPESAS COM VIAGEM.”

Empenho nº	2162, de 03/04/2018
Valor:	R\$ 1.300,00
Responsável:	PHOLYANA RIBEIRO DE OLIVEIRA
Justificativa apresentada:	“REFERENTE À ADIANTAMENTO PARA DESPESAS COM VIAGEM.”

Empenho nº	1177, de 20/02/2018
Valor:	R\$ 1.500,00
Responsável:	BRUNO DA SILVA SILVERIO DE MAGALHAES
Justificativa apresentada:	“REFERENTE À ADIANTAMENTO PARA DESPESAS COM VIAGEM.”

No caso de despesas com viagens, tais como abastecimento de combustível, pedágio e gastos com alimentação, não ficaram registrados os objetivos das missões oficiais e os nomes dos respectivos participantes, tampouco houve a apresentação de relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados, destino, datas e horários de saída e retorno e quilometragem percorrida, dados imprescindíveis para justificar o interesse público na realização de tais dispêndios, desrespeitando os princípios da transparência e da motivação dos atos administrativos, assim como descumprindo a norma do artigo 16º da Lei Municipal Nº 690/1990, o qual está transcrito abaixo:

Artigo 16º - Cada adiantamento será convenientemente justificado, esclarecendo-se a razão da despesa, destino da mercadoria ou do serviço e outras informações que possam melhor explicar a necessidade da operação.

Além disso, citamos o seguinte trecho do voto proferido pelo Exmo. Conselheiro, Dr. Dimas Eduardo Ramalho, no julgamento das Contas da Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Municipal de Bertioga do exercício de 2010 (TC-2338/026/10), corroborando nossos apontamentos:

“Saliento, oportunamente, que a utilização de recursos financeiros e materiais colocados à disposição dos agentes políticos e servidores para missões e compromissos oficiais requerem registros e controles rigorosos, com exposição suficiente das justificativas pertinentes em relatórios circunstanciados ou documentos equivalentes, disponíveis ao controle interno e externo, que demonstrem os motivos da viagem ou diligência, o nexo de causalidade e pertinência com as atribuições e finalidades legislativas e os resultados alcançados com a ação do parlamentar, atendendo assim, aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos” (grifamos).

Verifica-se ainda que muitos documentos apresentados para comprovação das despesas estão ilegíveis, rasurados e com data posterior ou anterior ao período de aplicação do adiantamento prejudicando sua clareza e transparência na prestação de contas, descumprindo o artigo 13º e 25º da Lei Municipal 690/1990⁴:

Demais disso, existem comprovantes de despesas que foram apresentados e aceitos na prestação de contas, apesar de estarem sem identificação do nome da entidade pública e sem identificação da placa do veículo e quilometragem, no caso de abastecimentos, prejudicando assim a boa transparência pública dos atos administrativos e descumprindo o artigo 15º da Lei Municipal 690/1990⁵:

Assinalamos ainda que tal item foi objeto de recomendação no TC 004051.989.16-8.

⁴ Artigo 13º Nenhum pagamento poderá ser efetuado fora do período de aplicação

[...]

Artigo 25º Não serão aceitos documentos rasurados, ilegíveis, com data posterior ou anterior ao período de aplicação do adiantamento, ou que se refira a despesa não classificada na espécie do adiantamento concedido.

⁵ Artigo 15º A cada pagamento efetuado, o responsável exigirá o correspondente comprovado: Nota fiscal, nota simplificada, recibo e/ou outros comprovatórios, os quais deverão ter as seguintes peculiaridades:

1. Deverão ser datados e emitidos em nome da Prefeitura Municipal;

[...]

Parágrafo único: Na impossibilidade de obter comprovante de despesa com transporte de taxi, deverá o servidor declarar o montante gasto, o percurso efetuado indicando a placa e a marca do veículo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



PERSPECTIVA C: ENSINO

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Quanto à aplicação de recursos ao final do exercício em exame, conforme informado ao Sistema Audesp e apurado pela Fiscalização, os resultados assim se apresentaram:

Art. 212 da Constituição Federal:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	25,19
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	25,19
DESPESA PAGA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	25,19
FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	100,00
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	100,00
DESPESA LIQUIDADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	100,00
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	100,00

Conforme acima exposto, a despesa educacional empenhada, liquidada e paga cumpriu o art. 212 da Constituição Federal.

Ainda, houve utilização de todo o FUNDEB recebido, observando-se o art. 21, da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A Fiscalização não identificou valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino.

Não obstante os percentuais apurados, a fiscalização colheu *in loco* informações sobre a situação da oferta de vagas escolares, com discriminação por faixas etárias, conforme consta da tabela adiante:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



NÍVEL	DEMANDA POR VAGAS	OFERTA DE VAGAS	RESULTADO
Ens. Infantil (Creche)	144	58	-59,72%
Ens. Infantil (Pré escola)	116	142	22,41%
Ens. Fundamental	246	420	70,73%

Inicialmente, registramos que o Município de Rifaina não fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola ou ensino fundamental, conforme se constata na resposta dada às questões do IEG-M. Dessa forma, a fim de analisar a oferta de vagas escolares, consideramos como demanda o número de alunos matriculados somados ao eventual número de pessoas cadastradas em lista de espera.

De acordo com os dados coletados na Secretaria Municipal de Educação, constata-se um déficit de vagas no nível Ensino Infantil (Creche) no total de 86 crianças (59,72% da demanda), que estão aguardando vaga em lista de espera.

Esse déficit pode ser maior, já que a origem não fez uma pesquisa/estudo da demanda por vagas em creches, pré-escola ou ensino fundamental e comumente, os pais ou responsáveis, ao saberem das grandes listas de espera e da inexistência de vagas, desistem de colocar o nome da criança na lista para a creche pública.

Atualmente, Rifaina conta com as seguintes unidades escolares municipais:

❖ **EMEB João Etchebehere:** que recebe alunos do Ensino Fundamental I e Ensino Infantil (Pré-Escola II);

❖ **Creche-escola Silvia Helena Mendonça:** que recebe alunos do Ensino Infantil (Pré-Escola I) e alunos do Ens. Infantil (Creche);

A Creche-escola Silvia Helena Mendonça foi construída através do programa Creche Escola do Governo Estadual Paulista e inaugurada em Março de 2018. Antes de sua existência, os alunos do Ensino Infantil (Creche) eram acolhidos pela Entidade Casa da Criança Nosso Lar, por meio de Termo de Colaboração com a Prefeitura Municipal. Após sua inauguração a Creche-escola passou a receber os alunos do Ensino Infantil (Creche) e do Ensino Infantil (Pré-Escola I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Uma vez que a Creche-escola Silvia Helena Mendonça tem capacidade máxima de 120 alunos, a Secretaria de Educação Municipal decidiu manter na mesma a Pré-Escola I e na EMEB João Etchebehere a Pré-Escola II, já que a capacidade dessa escola é maior.

Após requisição da fiscalização, a Origem enviou ofício (arquivo “24 - Ofício 60-2019 - Medidas adotadas perante o déficit na educação”, nesse evento) apresentando medidas que têm sido adotadas para zerar o déficit apurado.

A administração informou que pretende aumentar em 30 (trinta) o número de vagas para crianças no início de 2020 e que determinou a elaboração de estudos visando ampliar as dependências da Creche-Escola através de convênio com os Governos Estadual e/ou Federal.

Demais disso, em face ao déficit de vagas no Ensino Infantil, o Município de Rifaina possui em suas peças de planejamento projetos de construção, reforma ou ampliação de prédios escolares contidos na ação 1009 do programa 11 (arquivo “25 - Ação 1009- Construir, Reformar ou Ampliar Prédios Escolares”, neste vento). Porém, nota-se que não há coerência entre as metas físicas e financeiras nem mesmo entre a unidade de medida e a quantidades estimadas, conforme já evidenciado no item “A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C” deste relatório.

É oportuno consignar que a Constituição Federal, em seu artigo 208, IV⁶, garante o direito a creche indiscriminadamente a todas as crianças na correspondente idade e a própria Constituição e Lei de Diretrizes e Bases da Educação atribuem essa obrigação aos municípios, ressaltando-se que inexistem critérios sociais, de renda e nem mesmo se exige que os pais estejam trabalhando, basta que seja criança e esteja em idade de creche (0 a 3 anos) que o município tem de garantir a vaga.

C.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPORTE ESCOLAR

Além dessas, constatamos as ocorrências, descritas no quadro que segue, relacionadas à fiscalização ordenada realizada em Agosto de 2018 sobre

⁶ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Transporte escolar.

VII Fiscalização Ordenada 2018	
Tema	Transporte Escolar
Evento destes autos em que o Relatório foi inserido	9
Processo específico que trata da matéria nº	TC 004286.989.18-1
Irregularidades constatadas na inspeção da Ordenada: <ul style="list-style-type: none">- Não existem dados individualizados dos veículos de frota própria utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas- Não existem dados individualizados dos veículos de frota terceirizada utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas- Havia alunos transportados sem uso dos cintos de segurança	
Constatações <i>in loco</i>: <p>Após nova vistoria, verificamos que todos os apontamentos de irregularidades realizados na fiscalização ordenada permanecem.</p>	

C.3. IEG-M – I-EDUC – Índice B

Conforme informações extraídas do Questionário IEGM-2018, e com base nos dados da prestação de contas respondidos pela Origem e validados e/ou retificados *in loco* por esta Fiscalização, sob o princípio da amostragem, destacamos abaixo as falhas que revelam pontos fracos (ou pontos sensíveis) do Município, bem como impactaram no alcance das metas proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU:

- ❖ Menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2018 (Meta 6 do PNE);
- ❖ Nem todas as escolas da rede Municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10;
- ❖ Menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2018 (Meta 6 do PNE);
- ❖ A quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 Municípios em anos anteriores);

- ❖ Não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar Municipal, o que dificulta a fiscalização efetiva das condições exigidas pela lei nº 11.947/09, o disposto na legislação da ANVISA, a Resolução FNDE nº 26/2013;
- ❖ O Município não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental em 2018, o que dificulta o atingimento da meta 1 do PNE e da meta 4.1 e 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ O Município informou que não houve horas de capacitação do corpo docente Municipal de creche em 2018, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

PERSPECTIVA D: SAÚDE

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Conforme informado ao Sistema Audesp, a aplicação na Saúde atingiu, no período, os seguintes resultados, cumprindo a referida determinação constitucional/legal:

Art. 77, III c/c § 4º do ADCT	%
DESPESA EMPENHADA (mínimo 15%)	23,54
DESPESA LIQUIDADADA (mínimo 15%)	23,54
DESPESA PAGA (mínimo 15%)	23,54

Tendo em vista que foi liquidado e pago montante acima de 15% da receita de impostos, atendendo ao piso constitucional, deixamos de efetuar o acompanhamento previsto no art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



de janeiro de 2012.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B+

Conforme informações extraídas do Questionário IEGM-2018, e com base nos dados da prestação de contas respondidos pela Origem e validados e/ou retificados in loco por esta Fiscalização, sob o princípio da amostragem, destacamos abaixo as falhas que revelam pontos fracos (ou pontos sensíveis) do Município, bem como impactaram no alcance das metas proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Agenda 2030⁷ entre países-membros da ONU:

- ❖ Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;
- ❖ Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77. Assunto inserido na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus). Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU
- ❖ O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h);
- ❖ A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ❖ Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016. Assunto inserido na meta 3.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial;

⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- ❖ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).
- ❖ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas). Assunto inserido na meta 3.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

PERSPECTIVA E: GESTÃO AMBIENTAL

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice A

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

PERSPECTIVA F: GESTÃO DA PROTEÇÃO À CIDADE

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice A

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

PERSPECTIVA G: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

G.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

O Município de Rifaina, por meio da Lei nº 1.795, de 19 de setembro de 2017, criou e regulamentou o acesso à informação, com a finalidade garantir ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzido ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



custodiado pelo Município que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo, com supedâneo no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Carta Magna.

Contudo, o regulamento do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei 1.795/17) não está disponível na página eletrônica da Prefeitura;

Demais disso, não existe na Prefeitura Municipal o serviço de Ouvidoria, unidade fundamental para incrementar o instituto da transparência aqui tratado, bem como, assegurar o direito constitucional do cidadão de avaliar os serviços públicos que lhe são prestados. Assinalamos ainda que tal item foi objeto de recomendação no TC 004051.989.16-8.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AudeSP

Nos trabalhos da fiscalização não foram encontradas divergências entre os dados da origem e os prestados ao Sistema AudeSP.

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

Conforme informações extraídas do Questionário IEGM-2018, e com base nos dados da prestação de contas respondidos pela Origem e validados e/ou retificados in loco por esta Fiscalização, sob o princípio da amostragem, destacamos abaixo as falhas que revelam pontos fracos (ou pontos sensíveis) do Município, bem como impactaram no alcance das metas proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Agenda 2030⁸ entre países-membros da ONU:

- ❖ A Prefeitura Municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.), em desacordo com a CF, Art. 39.
- ❖ A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, Art.39 §2.

⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- ❖ A Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.
- ❖ A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005.
- ❖ Os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica, mas não há controle eletrônico dos prazos de lançamento da Dívida Ativa, conforme art. 173 CTN.
- ❖ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.

PERSPECTIVA H: OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

Está referenciado ao presente processo de contas anuais, o seguinte protocolado:

1	Número:	TC-009396.989.19-6
	Interessado:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MP
	Objeto:	Encaminha cópia da portaria anexa para solicitar a realização de fiscalização específica do convênio nº 001/2018, firmado entre o Município de Rifaina e a Santa Casa de Misericórdia de Patrocínio Paulista para a prestação de serviços de saúde. Subscrito pelo Promotor de Justiça Dr. Alex Facciolo Pires.
	Procedência:	Parcialmente procedente em relação ao ajuste e Prejudicado em relação à prestação de contas.

O Ministério Público do Estado de São Paulo enviou ofício ao Tribunal de Contas do Estado São Paulo comunicando eventuais irregularidades, descritas abaixo, no convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Rifaina e a Santa Casa de Misericórdia de Patrocínio Paulista (arquivo “26 - Convênio 01-2018”, neste evento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- a) Não houve licitação para celebração do ajuste nem demonstração acerca de eventual hipótese de dispensa ou inexigibilidade;
- b) Falta de previsão específica de cada serviço e do respectivo valor no item “consultas e exames de apoio” do plano de trabalho, afrontando o princípio da transparência;
- c) Falta de comprovação dos serviços prestados pela entidade conveniada.

Quanto à hipótese de exigibilidade de licitação, cabe preliminarmente tecer algumas considerações acerca da distinção entre contrato administrativo e convênio. Inicialmente vejamos o conceito constante na Portaria GM/MS nº 1.034, de 05 de Maio de 2010:

Art. 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante contrato ou convênio, celebrado entre o ente público e a instituição privada, observadas as normas de direito público e o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Para a complementaridade de serviços de saúde com instituições privadas com ou sem fins lucrativos serão utilizados os seguintes instrumentos:

I - convênio, firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

II - contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.

A fim de esclarecer esta distinção citamos o seguinte trecho do voto proferido pelo Exmo. Conselheiro, Dr. Dimas Eduardo Ramalho, no julgamento do contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Pontal e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pontal (TC- 001607/006/11):

É necessário, no entanto, separar as situações em que há compra de serviços médicos daquelas em que se busca a formação de um vínculo de cooperação, visando alcançar a um objetivo comum, que é suprir as necessidades da população na área da saúde.

Na primeira hipótese, a relação entre as partes se dá mediante a celebração de um contrato administrativo, em que as partes possuem interesses diversos e opostos: de um lado, está o Poder Público, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



precisa do objeto pactuado; de outro, encontra-se o particular, que almeja a contraprestação decorrente da execução do ajuste.

Na segunda, contudo, a pessoa jurídica com a qual se pretende estabelecer o vínculo já foi criada para desempenhar atividades que, por sua natureza, confundem-se com determinadas atribuições do Estado, nos âmbitos sociais, culturais, educacionais e de saúde, por exemplo. Assim, as partes se aliam para, em conjunto, encontrar a melhor forma para atender ao interesse público e à demanda existente. Aqui, não há contraprestação, mas fomento, ou seja, repasse de numerário para viabilizar a adequada prestação dos serviços públicos.

Esclarecido isso, entendo que a formação de vínculo entre tais entidades a Administração deve ocorrer por meio de convênio, contrato de gestão, termo de parceria ou outro instrumento análogo, e não por contrato administrativo, propriamente dito, como o firmado entre a Prefeitura Municipal de Pontal e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pontal.

[...]

A contratada, neste caso, não tem que prestar contas do valor recebido em decorrência da execução do ajuste, uma vez que este possui natureza de contraprestação, deixando de ser considerado “dinheiro público” assim que saiu dos cofres da Administração e passou às mãos do particular.

Portanto, embora a contratada tenha o dever de ressarcir eventuais prejuízos causados ao Poder Público, não está sujeita à regra do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, segundo a qual “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Em sentido contrário, as entidades que recebem recursos da Administração a título de fomento, com vistas à prestação de um serviço que, originariamente, caberia ao órgão repassador.

Às beneficiárias impõe-se o dever de prestar contas, com apresentação dos comprovantes das despesas, relatório das atividades desenvolvidas, documentos que evidenciem o atendimento às metas fixadas etc. **Não demonstrada a real aplicação do numerário ou a consonância dos gastos com o objeto avençado, a quantia respectiva deve ser restituída ao erário, independentemente do ajuizamento de ação ou da instauração de processo específico para tanto.**

Além disso, não há, nesse tipo de vínculo, obrigações recíprocas, no sentido estrito do termo, e sim objetivos previamente estabelecidos em peça denominada plano de trabalho, com anuência expressa das partes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



À vista disso, entendemos que o ajuste firmado entre a Prefeitura Municipal de Rifaina e Santa Casa de Misericórdia de Patrocínio Paulista possui características de convênio, vez que a Entidade já foi criada para desempenhar atividades que, por sua natureza, confundem-se com determinadas atribuições do Estado e que não vislumbramos contraprestação decorrente da execução do ajuste.

Além disso, impõe-se à beneficiária o dever de prestar contas, com apresentação dos comprovantes das despesas, relatório das atividades desenvolvidas, documentos que evidenciem o atendimento às metas fixadas, regra essa que não necessitaria ser observada caso o ajuste se configurasse como contrato administrativo.

Demais disso, o Tribunal de Contas da União através do voto do Ministro Relator exarado na Decisão nº 686/1998, ao se manifestar sobre a distinção entre convênio e contrato, assim o fez:

Oportuno trazer os ensinamentos da Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca da distinção entre contratos e convênios (in temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos, Ed. Malheiros) —Enquanto os contratos abrangidos pela Lei nº 8.666 são necessariamente precedidos de licitação - com as ressalvas legais - no convenio não se cogita de licitação, pois não há viabilidade de competição quando se trata de mutua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de *know-how*. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.

Logo, entendemos que o ajuste em análise trata-se de um convênio firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos com interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde e, portanto, não há que falar em licitação para o caso em análise.

Contudo, constatamos que não há memória de cálculo dos custos apurados para a estipulação do orçamento, consoante inciso V do artigo 174 das Instruções nº 02/2016 do TCESP. Embora o plano de trabalho discrimine o valor referente a cada serviço, o mesmo não demonstra que a soma dos serviços será o valor a ser repassado à Entidade.

Demais disso, verificou-se que, no plano de trabalho do Convênio (arquivos 21 e 22, neste evento), não foi estabelecido o quantitativo da meta de atendimento de especialidades médicas, nutricional e odontológicas de apoio aos usuários do SUS, em desacordo com o inciso II, §1º, do artigo 116, da Lei nº 8666/93. Consequentemente, não será possível comprovar o cumprimento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



metas estabelecidas, nos planos de trabalho, em virtude da falta de mensuração quantitativa das mesmas.

Ademais, a manifestação técnica formulada pela Prefeitura Municipal de Rifaina (arquivo “23 - Justificativa para firmar convênio”, neste evento) não expõe as justificativas da Administração Pública ao optar pela contratação do Ente conveniado em específico, não havendo nos autos comprovação acerca do critério de escolha da Entidade Beneficiada, em desacordo com o artigo 174, inc. III, das Instruções nº 02/2016 do TCESP.

Por fim, quanto à falta de comprovação dos serviços prestados pela entidade conveniada, registramos que o assunto refere-se ao exame da prestação de contas. Salientamos que órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal possuem até o dia 30 de Junho de 2019 para prestação de informações acerca dos repasses ao terceiro setor feitos em 2018, o exame da prestação de contas do ajuste em comento será feito em momento oportuno, quando será autuado processo para apuração das supostas irregularidades presentes no Convênio.

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

No decorrer do exercício em análise, constatamos o atendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal.

No que se refere às recomendações desta Corte, haja vista os dois últimos exercícios apreciados, verificamos que, no exercício em exame, a Prefeitura descumpriu as seguintes:

Exercício 2016	TC 4051/989/16	DOE 28/06/2018	Data do Trânsito em julgado 15/08/2018
Recomendações:			
a) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.			
b) Observe, em relação aos adiantamentos, o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64 e as diretrizes traçadas por esta Corte (Comunicado SDG nº 19, DOE-SP de 08-06-10), a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.			
c) Regularize as impropriedades apontadas na Fiscalização Ordenada sobre a Transparência.			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



SÍNTESE DO APURADO

Itens	
CONTROLE INTERNO	REGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	-2,91%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	9,31%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	FAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
ESTÁ CUMPRINDO PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS?	PREJUDICADO
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	PREJUDICADO
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	PREJUDICADO
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	40,41%
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, Constituição Federal (Limite mínimo de 25%)	25,19 %
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	100%
ENSINO - Recursos FUNDEB aplicados no exercício	100%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	PREJUDICADO
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	23,54%

CONCLUSÃO

Observada a instrução constante no art. 24 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Fiscalização, em conclusão a seus trabalhos, registra preliminarmente, que os principais indicadores de gestão da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



Prefeitura estão regulares/favoráveis, onde destacam-se: execução orçamentária superavitária com superávit financeiro; regular recolhimento de encargos sociais; despesa de pessoal abaixo do limite constitucional; realizadas as aplicações obrigatórias no ensino/Fundeb e na saúde.

Contudo, as fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas, em especial as fiscalizações ordenadas e os questionários do IEG-M-2018 aplicados, revelaram que diversos aspectos finalísticos carecem de melhorias, ou seja, o Poder Público não conseguiu alcançar a efetividade de alguns programas e ações, demonstrando ao Gestor Público a necessidade de mudança no direcionamento de certas políticas públicas, e inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal.

Assim, abaixo destacamos as principais ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ❖ Não há clara e objetiva especificação de metas físicas, critério e coerência, o que inviabiliza o acompanhamento dos resultados alcançados e não permite avaliar a eficácia e efetividade dos programas e ações.
- ❖ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento Municipal (PPA, LDO e LOA) conforme Artigo 165 da CF 1988 e incisos.
- ❖ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria.
- ❖ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento).
- ❖ A carga horária de treinamento específico dos servidores responsáveis pelo planejamento é menos de 8 horas por ano.
- ❖ Não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do Município, Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ Não há relatórios com percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera os resultados que provoca e os impactos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



esperados pela sociedade, Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

- ❖ As audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate. Este assunto também é abordado na meta 16.6 e na meta 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento. Tal assunto é abordado na meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ❖ Excessivo índice de autorização para abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e transposições, em inobservância ao art. 1º, § 1º, da LRF;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ❖ Não foi instituída a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Artigo 149-A da Constituição Federal). Assunto da meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF. Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ A lei orçamentária ou código tributário Municipal não preveem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV). Assunto abordado na meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



B.3.1. TESOURARIA

- ❖ Pendências na conciliação bancária, que causam prejuízo ao erário, em relação à conta de número 45-000001-5, agência 465-0 do Banco Santander referente a valor não contabilizado no montante de R\$ 123.488,37 que, segundo o responsável pela tesouraria, refere-se a transferências fraudulentas, não contabilizadas, efetuadas por terceiros, que obtiveram informações bancárias mediante ataque pelo método da engenharia social.
- ❖ Inércia por parte da Administração Municipal para apurar o ocorrido, descumprindo, assim, seu poder-dever de agir, conforme estabelece o Artigo 166 do Estatuto dos servidores públicos do Município de Rifaina.
- ❖ Valores subtraídos dos cofres públicos não foram contabilizados, o que desrespeita os princípios da transparência fiscal, da evidenciação contábil e as normas contábeis, em especial o princípio contábil da oportunidade e ainda provoca distorções nas demonstrações contábeis.

B.3.2. DESPESAS EFETUADAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO

- ❖ No caso de despesas com viagens não ficaram registrados os objetivos das missões oficiais e os nomes dos respectivos participantes, tampouco houve a apresentação de relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados, destino, datas e horários de saída e retorno e quilometragem percorrida.
- ❖ Documentos apresentados para comprovação das despesas estão ilegíveis, rasurados e com data posterior ou anterior ao período de aplicação do adiantamento prejudicando sua clareza e transparência na prestação de contas.
- ❖ Existem comprovantes de despesas que foram apresentados e aceitos na prestação de contas, apesar de estarem sem identificação do nome da entidade pública e sem identificação da placa do veículo e quilometragem, no caso de abastecimentos, prejudicando assim a boa transparência pública dos atos administrativos.



C: ENSINO

- ❖ De acordo com os dados coletados na Secretaria Municipal de Educação, constata-se um déficit de vagas no nível Ensino Infantil (Creche) no total de 86 crianças (59,72% da demanda), que estão aguardando vaga em lista de espera.

C.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPORTE ESCOLAR

- ❖ A Origem não tomou providências para sanar as irregularidades apontadas na fiscalização ordenada, tais como: ausência de dados individualizados dos veículos de frota própria utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas; ausência de dados individualizados dos veículos de frota terceirizada utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas; alunos transportados sem uso dos cintos de segurança.

C.3. IEG-M – I-EDUC – Índice B

- ❖ Menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2018 (Meta 6 do PNE);
- ❖ Nem todas as escolas da rede Municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10;
- ❖ Menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2018 (Meta 6 do PNE);
- ❖ A quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 Municípios em anos anteriores);
- ❖ Não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar Municipal, o que dificulta a fiscalização efetiva das condições exigidas pela lei nº 11.947/09, o disposto na legislação da ANVISA, a Resolução FNDE nº 26/2013;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



- ❖ O Município não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental em 2018, o que dificulta o atingimento da meta 1 do PNE e da meta 4.1 e 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
- ❖ O Município informou que não houve horas de capacitação do corpo docente Municipal de creche em 2018, meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ❖ Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;
- ❖ Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos. Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77. Assunto inserido na meta 11.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h);
- ❖ A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ❖ Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016. Assunto inserido na meta 3.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ❖ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial;
- ❖ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).
- ❖ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas). Assunto inserido na meta 3.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



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

- ❖ O regulamento do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei 1.795/17) não está disponível na página eletrônica da Prefeitura
- ❖ Não existe na Prefeitura Municipal o serviço de Ouvidoria. Item foi objeto de recomendação no TC 004051.989.16-8.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ❖ A Prefeitura Municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.), em desacordo com a CF, Art. 39.
- ❖ A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, Art.39 §2.
- ❖ A Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.
- ❖ A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação.
- ❖ Os dados da Dívida Ativa são armazenados de forma eletrônica, mas não há controle eletrônico dos prazos de lançamento da Dívida Ativa, conforme art. 173 CTN.
- ❖ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ❖ Subsidiados pelo ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo sobre possíveis irregularidades no Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Rifaina e a Santa Casa de Misericórdia de Patrocínio Paulista constatamos a procedência parcial do expediente no que se refere à ausência de metas quantitativas de atendimento de especialidades médicas, nutricional e odontológicas em desacordo com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UR-17 UNIDADE REGIONAL DE ITUVERAVA



art. 116,§1º, II da LF 8666/93, à ausência de memória de cálculo para estipulação ao orçamento e manifestação técnica com as justificativas da Administração para firmar o Convênio, com indicações do critério de escolha da conveniada, em desacordo com os incisos III e V do artigo 174 das Instruções nº 02/2016 do TCESP. O exame da prestação de contas do ajuste em comento será feito em momento oportuno, quando será autuado processo para apuração das supostas irregularidades presentes no Convênio.

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

Desatendimento às seguintes recomendações deste Tribunal:

- ❖ Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.
- ❖ Observe, em relação aos adiantamentos, o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.
- ❖ Regularize as impropriedades apontadas na Fiscalização Ordenada sobre a Transparência.

À consideração de Vossa Senhoria.

UR-17, em 1 de julho de 2019.

Tarsis Heli Mendes
Agente da Fiscalização