



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 23/06/15

33 TC-001737/026/13

Prefeitura Municipal: Bofete.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Claudécio José Eburneo.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

Acompanha(m): TC-001737/126/13.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-9 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOFETE**, pertinentes ao exercício de **2013**.

1.2. A **Unidade Regional Sorocaba/UR-9** registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Não foram estimados os indicadores e metas físicas por ação do governo na LDO;
- Não destinação de recursos para atenção prioritária à criança e ao adolescente;
- Não edição do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

DO CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno não produziu relatórios periódicos no exercício em análise, tampouco emitiu parecer sobre a regularidade das despesas nos processos de adiantamento;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Déficit orçamentário parcialmente amparado em superávit financeiro de exercício anterior;
- Insuficiente planejamento orçamentário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- **DÍVIDA DE CURTO PRAZO:** falta de liquidez em relação aos compromissos de curto prazo;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Falhas na contabilização de receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);

DÍVIDA ATIVA

- Divergências entre os saldos informados no Sistema AUDESP e pelo setor de tributos da Origem;

DESPESA DE PESSOAL

- Superação do limite da despesa com pessoal no 2º quadrimestre de 2013 (55,48% da Receita Corrente Líquida), e do limite prudencial, no 1º e 3º quadrimestres;

ENSINO

- Incorreções nos dados registrados no Sistema AUDESP, causando distorções nos resultados apurados;

SAÚDE

- Incorreções nos dados registrados no Sistema AUDESP, causando distorções nos resultados apurados;
- Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal: diversos serviços da saúde, inseridos nas atribuições de cargos de provimento efetivo, tais como: médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, técnicos de raio 'X' e dentistas, foram também desempenhados por profissionais autônomos; empresas contratadas diretamente, sem licitação ou dispensa formalizada, para a prestação de serviços médicos;

PRECATÓRIOS

- O valor devido em 2013 era de R\$ 675.975,13 (R\$ 89.000,00 + R\$ 35.000,00 + R\$ 551.975,13), mas a Origem depositou ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apenas R\$ 183.000,00;
- O valor devido em 2013, pelo regime anual, era de R\$ 551.975,13, tendo a Origem requerido o 3º parcelamento em dezembro de 2013, no entanto, até a data da inspeção (25/4/2014), o pedido não havia sido homologado;
- A Origem pagou, em 2013, o montante de R\$ 97.678,20, a título de requisitórios de baixa monta, contudo, em 2014, foram quitados diversos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ofícios requisitórios, num total de R\$ 62.032,83, exigíveis antes do exercício corrente, indicando possível inadimplência em exercícios pretéritos;

➤ O Mapa de Precatórios enviado ao sistema Audesp (R\$ 88.490,36) não registra corretamente as pendências judiciais (R\$ 1.777.931,33), havendo nisso ocultação de passivo e, portanto, ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil;

ENCARGOS

➤ Recolhimento de FGTS para funcionários comissionados;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

➤ Falta de parecer do Sistema de Controle Interno sobre as despesas submetidas ao regime de adiantamento;

TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

➤ **Tesouraria:** diferenças nas conciliações bancárias;

LICITAÇÕES

➤ **Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades:** falhas contábeis quanto à modalidade licitatória;

CONTRATOS

➤ A Prefeitura não procedeu à renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS (20% da folha salarial), nos termos do Comunicado SDG nº 44/2013 (fls. 181 do Anexo I);

LIVROS E REGISTROS

➤ Ausência de contabilização das receitas e despesas segundo as fontes de recursos;

➤ Divergências constatadas nos registros de diversos setores;

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

➤ Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

QUADRO DE PESSOAL

➤ Ausência de descrição das atribuições dos cargos em comissão, não sendo possível verificar se os mesmos possuem as características previstas no artigo 37, V, da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Contratação de profissionais autônomos e empresas prestadoras de serviços médicos, para exercício de funções de natureza permanente;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento às Instruções e Recomendação desta Corte de Contas.

1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. O setor de cálculos da **Assessoria Técnica** entendeu, assim como a Fiscalização, que as despesas com profissionais autônomos (médicos, enfermeiros, auxiliar de enfermagem, técnicos de Raios X e dentistas) deveriam ser incluídas no cômputo dos gastos com pessoal.

Ressaltou, ainda, que o total despendido com pessoal no 2º quadrimestre correspondeu a 55,48%, mas foi reduzido para exatos 54% no encerramento do exercício; mesmo assim, superou o limite prudencial (51,3%) disciplinado no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora apurado no 1º quadrimestre de 2014 um gasto equivalente a 45,73% com pessoal, o fato deve ser visto com cautela, pois não foi submetido ao crivo da Fiscalização.

1.5. Quanto aos aspectos **contábeis**, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas, em virtude principalmente do parcelamento de precatórios já exigíveis dentro do período em análise.

Observou, também, que a Municipalidade vem assumindo despesas maiores que os recursos existentes, agindo na contramão do equilíbrio.

1.6. A **Assessoria Técnico-Jurídica**, acompanhada de sua **Chefia**, posicionou-se no mesmo sentido, destacando a dissonância entre a forma como a Prefeitura pagou seu passivo judicial e a sistemática de redução de precatórios estabelecida pela Carta Federal, além dos aspectos contábeis dos demonstrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Informou que esta Corte vem tratando com severidade a matéria relativa ao endividamento municipal, a exemplo do voto proferido no TC-2636/026/10, em que a impropriedade foi tida como suficiente para comprometer aquela gestão.

1.7. O Ministério Público de Contas se manifestou, igualmente, pela emissão de **parecer desfavorável**, devido às seguintes falhas:

- déficit orçamentário de 3,03%, sem lastro financeiro anterior;
- déficit financeiro de R\$ 276.118,00, em contraposição a um superávit financeiro do exercício anterior;
- baixo índice de liquidez imediata, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
- o Município não depositou em conta do Tribunal de Justiça a totalidade da cifra devida no exercício a título de precatórios.

Propôs, no tocante aos demais apontamentos, as recomendações listadas às fls. 203/208.

1.8. A Secretaria-Diretoria Geral não divergiu dos demais Órgãos.

A fundamentar o juízo desfavorável citou o desequilíbrio das contas, com modificações orçamentárias correspondentes a 30,62% da despesa inicialmente fixada, sem respaldo em leis específicas, e extrapolação do parâmetro de 10%, permitindo a desfiguração do orçamento original e aumentando o risco de resultado deficitário.

Não reputou aplicável ao caso, excepcionalmente, a tese de fácil cobertura do déficit orçamentário com recursos de um mero duodécimo da Receita Corrente Líquida, uma vez que o Município vem postergando o pagamento de seus débitos judiciais progressivamente, mediante diversos parcelamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Por oportuno, mencionou que a necessidade de parcelamentos dos precatórios decorreu de desídia do próprio Executivo, na medida em que os valores depositados não foram considerados suficientes e regulares pelo Tribunal de Justiça.

Entendeu corroborar para sua conclusão o fato do gestor ter deixado de reservar, no planejamento de 2013, montante suficiente para fazer frente aos compromissos judiciais, de R\$ 551.975,13.

Salientou que o novo parcelamento foi solicitado apenas em 11/12/2013, ou seja, no final do exercício, e deferido em 07/05/2014, de maneira que o débito era perfeitamente exigível e não foi saldado no exercício.

Lembrou que não foram afastadas as questões atinentes à ocultação de passivos judiciais, e à insuficiência de pagamento de ofícios requisitórios.

De outro lado, propôs a relevação da falha relativa à superação do limite de gastos com pessoal no 2º quadrimestre, pois acabou atendida a norma de regência ao final do exercício.

Em relação ao quadro de pessoal, observou que, mesmo após as alterações promovidas por Lei Complementar Municipal, as atribuições dos cargos de Assessor Administrativo, Assessor Jurídico e Assessor Técnico continuaram em desacordo com o artigo 37, V, da Constituição Federal, o que demanda recomendação.

Passível de recomendação, também, a contratação exacerbada de profissionais autônomos, em detrimento do concurso público.

A Prefeitura apresentou memoriais em 18 de junho de 2015, reiterando argumentos trazidos na defesa.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Em exame, **contas anuais** do exercício de **2013** da **Prefeitura Municipal de Bofete**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Conforme demonstrado no quadro abaixo, foram devidamente observados os parâmetros constitucionais e legais, pertinentes à aplicação de recursos nas áreas de ensino, saúde e pessoal:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	28,57%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	66,13%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	25,82%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	54,00%	Máximo = 54%

2.3. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

Os repasses feitos à Câmara Municipal ficaram dentro do limite fixado no artigo 29-A da Constituição Federal, e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

2.4. FINANÇAS

Os números obtidos demonstram uma situação próxima ao equilíbrio.

Com efeito, o déficit orçamentário de R\$ 835.527,85, equivalente a 3,03% da receita arrecadada, foi parcialmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, de R\$ 378.413,33, resultando num déficit financeiro, em 2013, de R\$ 276.118,00, ou **1,0%** da receita arrecadada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Trata-se, portanto, de situação facilmente reversível nos próximos exercícios, pois representa menos de 04 (quatro) dias de arrecadação, patamar que é considerado perfeitamente tolerável por esta Corte.

Quanto à dívida de curto prazo, no total de R\$ 3.154.078,82, ou 11,4% da receita arrecadada, compõe-se majoritariamente de empenhos inscritos em restos a pagar não processados, de R\$ 2.572.604,04, já que, segundo o artigo 62 da Lei Federal 4.320/64, o pagamento da despesa só será efetuado após sua regular liquidação.

Em outras palavras, embora considerados para efeito de apurar o resultado da execução orçamentária, tais empenhos não caracterizaram compromissos do Executivo Municipal, isto é, não se referem a despesas efetivamente assumidas, pois os serviços não foram prestados, nem as mercadorias entregues.

Observo, ainda, que a dívida consolidada, no caso em tela, é de pequena expressão, pouco mais de 6% da receita arrecadada, e, apesar do crescimento de 17%, por conta de parcelamento de dívidas judiciais, não representa situação desconfortável.

Por sua vez, os investimentos de infraestrutura ou despesas de capital atingiram significativos 20,82% da Receita Corrente Líquida.

2.5. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Consideradas as devidas inclusões feitas pela Fiscalização no cálculo da despesa com pessoal, para os fins previstos no artigo 20, III, 'b', da Lei de Responsabilidade Fiscal, apurou-se um total de **54,0%** da Receita Corrente Líquida em 31/12/2013, que corresponde exatamente ao limite estabelecido no aludido dispositivo legal.

Assim, recomendo à Origem que evite a contratação de profissionais autônomos para realizar tarefas inerentes aos cargos/funções que compõem, ou deveriam compor, o quadro de pessoal do Executivo, procedendo, em vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



disso, e se necessário, à abertura de regular concurso público para admissão de servidores.

2.6. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A falta de indicadores físicos que dimensionem as metas propostas pode ser relevada, neste caso, com recomendação à Prefeitura para aprimoramento das peças de planejamento, mediante a utilização de indicadores, como unidades de medida, custos e metas, para propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação, em relação ao que foi projetado, e aplicar, em tempo, se o caso, as medidas corretivas necessárias.

Relativamente à ausência do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cabe maior empenho da Administração para sua implementação.

2.7. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O interessado informa o aperfeiçoamento das atividades administrativas, e a implementação do Controle Interno pela Controladoria Geral do Município, por meio de manuais específicos que auxiliarão na produção dos relatórios periódicos, a partir de 2014.

Diante disso, a falha pode ser relevada, até porque as finanças do Município se encontram em situação praticamente de equilíbrio; contudo, a Fiscalização, em próximo roteiro, verificará se as medidas efetivadas estão de acordo com o artigo 74 da Constituição Federal e o Comunicado SDG nº 32/2012¹.

2.8. PRECATÓRIOS

A instrução indica que o Município requereu o 3º parcelamento de precatórios junto do Tribunal de Justiça, referente ao valor devido em 2013 pelo regime anual, no valor de R\$ 551.975,13, pedido que, até a data da inspeção, não havia sido homologado.

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Consta dos autos que a Prefeitura possuía dois acordos de parcelamento homologados pelo Tribunal de Justiça, com início de vigência no exercício de 2013, sendo um relativo ao regime anual de 2010/2011, com parcelas de R\$ 89.000,00, e outro relativo à competência de 2012, com parcelas de R\$ 35.000,00.

Depreende-se do feito, também, que a Municipalidade pagou, em 2013, as quantias de R\$ 89.000,00 e segundo de 35.000,00, pertinentes aos citados parcelamentos, e fez um depósito de R\$ 50.000,00, relativo ao mapa de precatórios do exercício (no total de R\$ 551.975,13), juntamente com um novo pedido de parcelamento da diferença de R\$ 501.975,13, em dezembro de 2013.

Portanto, segundo levantamento realizado pela equipe de fiscalização, a quantia paga no exercício foi de R\$ 183.000,00;

Demais disso, a Prefeitura pagou R\$ 97.678,00 a título de requisitórios da baixa monta, ainda em 2013.

Em que pese a Municipalidade não ter quitado a totalidade do Mapa de Precatórios de 2013, o Executivo tem demonstrado esforço para dar cabo desse passivo, tendo em vista que efetivou o pedido de parcelamento dentro do exercício, ainda que tenha solicitado no mês de dezembro.

Segundo a documentação encartada, o Tribunal de Justiça – DEPRE - homologou o pedido em 07/05/2014, autorizando o pagamento em seis parcelas, a iniciar-se em 2014.

Na sequência, a Unidade Fiscalizadora foi acionada para obter a situação dos precatórios, e, de posse da documentação encartada às fls. 217/240 dos autos, é possível constatar que o Executivo cumpriu todos os compromissos assumidos, efetuando o pagamento de R\$ 98.000,00, R\$ 38.000,00, R\$ 88.800,00 e R\$ 120.000,00, referentes aos acordos homologados pelo Tribunal de Justiça em 28/02/2013, 03/06/2013 e 07/05/2014, bem como da totalidade do mapa de precatórios de 2014, respectivamente, totalizando R\$ 344.800,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Tal situação está retratada no relatório de pagamentos efetuados pela Prefeitura de Bofete, do exercício de 2014, no sistema Audesp (fls. 241 dos autos).

Nesse contexto, e considerando o porte do Município (10.000 ha); o pagamento de R\$ 183.000,00 e R\$ 97.678,00, a título de precatórios e requisitórios de baixa monta, em 2013, o esforço da Administração para quitar todo o passivo no exercício de 2014, e a requisição do parcelamento do Mapa de Precatórios ainda dentro do exercício, em atendimento ao princípio da anualidade, creio que a falha pode ser excepcionalmente relevada na hipótese em discussão.

Contudo, as incorreções na contabilização do passivo judicial deverão ser evitadas, o que desde já fica recomendado

2.9. ENCARGOS SOCIAIS

O Responsável trouxe aos autos documentação comprobatória de que o Município não mais recolhe o FGTS para funcionários ocupantes de cargos em comissão.

Assim sendo, determino à Fiscalização que, em próximo roteiro, verifique se de fato foi sanada a impropriedade.

2.10. QUADRO DE PESSOAL

Conforme apurado na instrução, a Lei que criou os cargos em comissão presentes no quadro de pessoal da Prefeitura não estabelece as respectivas atribuições, ficando, assim, prejudicada a análise conclusiva sobre sua correta caracterização.

A fim de regularizar a situação, o Executivo editou, no final do exercício, Lei Complementar que dispõe sobre a reestruturação do quadro de pessoal, no tocante aos cargos de livre provimento, cuja vigência teria início em março de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Dessa forma, a Fiscalização deverá analisar, na próxima inspeção ordinária, o conteúdo do referido ato normativo, verificando se devidamente detalhadas as atribuições de cada cargo, e se condizentes com os conceitos de chefia, direção ou assessoramento, a que alude o artigo 37, V, da Constituição Federal

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As inadequações encontradas nos itens: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “ensino”; “saúde”; “demais despesas elegíveis para análise”; “tesouraria”; “licitações”; “contratos”; “livros e registros”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP”, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal” são igualmente passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.12. IDEB – RESULTADOS E METAS

No setor educacional, vejo que a aplicação de 28,57% das receitas originárias de impostos, acima, portanto, do mínimo constitucional obrigatório de 25%, não surtiu os efeitos esperados na qualidade do ensino ofertado pelo Município.

De fato, o resultado do último estudo realizado pelo IDEB (2013) demonstra que a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental não atingiu a meta fixada:

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB							
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
Redes:	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Municipal Brasil	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Privada Brasil	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Estadual São Paulo	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
Estadual Município	-	-	-	-	4,2	3,9	5,0	5,4
Município	4,8	4,8	5,0	5,3	4,1	4,4	3,2	3,5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, buscando melhorar a qualidade do ensino, com a conseqüentemente elevação das notas dos anos iniciais do ensino fundamental.

2.13. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de **2013**, da PREFEITURA MUNICIPAL DE **BOFETE**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:

- aprimore as peças de planejamento, utilizando indicadores que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo;
- agilize a implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- evite a contratação de profissionais autônomos, realizando, em vez disso, concurso público para admissão de pessoal;
- evite os desacertos na contabilização do passivo judicial;
- providencie a regulamentação do sistema de controle interno, segundo o artigo 74 da Constituição Federal e Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- proceda ao saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “fiscalização das receitas”; “dívida ativa”; “ensino”; “saúde”; “demais despesas elegíveis para análise”; “tesouraria”; “licitações”; “contratos”; “livros e registros”; “fidedignidade dos dados informados ao sistema audesp”, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar do ofício, também, alerta para que o Executivo envide esforços no aprimoramento do ensino ofertado, de forma que os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental apresentem melhores notas já nos próximos estudos do INEP.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO