



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO

PRIMEIRA CÂMARA DE 25/08/15

ITEM Nº88

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

88 TC-001890/026/13

Prefeitura Municipal: Sorocaba.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Antonio Carlos Pannunzio.

Período(s): (01-01-13 a 20-11-13) e (25-11-13 a 31-12-13).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeita - Edith Maria Garboggini Di Giorgi.

Período(s): (21-11-13 a 24-11-13).

Advogado(s): Adriana de Oliveira Rosa, Julia Galvão Andersson, Alexandre Junger de Freitas, Douglas Domingos de Moraes, Antonia Marinete Barbe e outros.

Acompanha(m): TC-001890/126/13 e Expediente(s): TC-020069/026/13, TC-033880/026/13, TC-017432/026/14, TC-TC-018134/026/14 e TC-022859/026/14.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA, referentes ao exercício de 2013. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de Campinas - UR-3 (fls.799/854), apresentou o Responsável, Sr. Antonio Carlos Pannunzio, após notificação (fl.857), os seguintes esclarecimentos (expediente TC-002758/009/14 - fls.868/914):

A.1 - Planejamento das Políticas Públicas:

- **Falta da edição dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana.**

Defesa - A empresa SHS Consultoria e Projetos de Engenharia Ltda. - EPP entregou, em setembro de 2014, o último relatório sobre o Plano Municipal de Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Integrada de Resíduos Sólidos, posteriormente, submetido à Administração para aprimoramento. Já o Plano de Mobilidade Urbana foi encaminhado ao Legislativo para discussão e aprovação.

- Inadequadas elaboração e mensuração das metas relativas aos Programas e Ações previstos nas peças orçamentárias.

Defesa - As normas gerais de direito financeiro, previstas na Lei Federal nº 4.320/64, e no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, não exigem previsão dos custos estimados por ação de governo na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todas as ações foram quantificadas sem que houvesse qualquer prejuízo à objetividade dos programas.

A.3 - Controle Interno:

- Ausência de regulamentação do sistema de controle interno.

Defesa - Apesar de não ter produzido os relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais, a Prefeitura manteve um servidor efetivo com responsável pelo controle interno.

B.1.1 - Resultado da Execução Orçamentária:

- Abertura de créditos adicionais em patamar superior àquele autorizado na LOA.

Defesa - Argumenta que a abertura de créditos adicionais montou R\$ 199.282.634,00, equivalente a 10,86% da despesa fixada, abaixo dos 40% autorizados pela LOA.

B.1.4 - Dívida de Longo Prazo:

- Expansão do endividamento de longo prazo em relação ao exercício anterior.

Defesa - O crescimento da dívida na ordem de 4,07% decorreu da atualização monetária dos empréstimos contraídos e da realização de operação de crédito de longo prazo.

B.1.6 - Dívida Ativa:

- Crescimento do montante da dívida ativa em relação



ao período anterior.

Defesa - A Administração efetuou cobranças amigáveis e judiciais dos valores inscritos em dívida ativa, cujos resultados serão observados nos exercícios futuros.

B.3.1 - Ensino:

- Glosa do montante relativo aos Restos a Pagar não quitados até 31/01/2014.

Defesa - Entende deva ser reintegrado ao cálculo de aplicação no ensino o montante de R\$ 7.680.423,58, relativo às despesas empenhadas e não liquidadas até o final do exercício, inscritas em restos a pagar e com validade até 31 de dezembro do período subsequente.

- insuficiente aplicação de recursos no setor (24,63% da receita de impostos).

Defesa - A Prefeitura destinou 25,60% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

B.3.2 - Saúde:

- Exclusão da quantia relativa aos restos a pagar não liquidados até 31/01/2014.

Defesa - Considera necessária a reinclusão ao cálculo da importância de R\$ 133.216,64, relativa aos restos a pagar com validade para até 31.12.14.

B.5.2 - Subsídios dos Agentes Políticos:

- Excessivos pagamentos efetuados a alguns Secretários Municipais.

Defesa - Os Secretários Municipais são funcionários de carreira e recebem seus vencimentos de acordo com o artigo 3º da Lei Municipal nº 6.328/00, que acrescentou o artigo 124-A à Lei Municipal nº 3.800/91 (art.124-A - Os funcionários públicos nomeados para o exercício de cargo de confiança ou como agente político terão garantidas todas as vantagens previstas em lei).

C.1.1 - Falhas de Instrução (Licitação):

- Inexigibilidade de Licitação nº 62/13 (contratação de empresa para a formação de educadores em arte



para o programa "Escola Viva") - não caracterizada a hipótese prevista no artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93.

Defesa - A contratação buscou estabelecer parceria entre a Secretaria Municipal de Sorocaba e a Comunidade Educativa CEDAC que atua em todas as regiões do País.

- Convite nº 169/13 (prestação de serviços de reestruturação nos "layouts" das secretarias instaladas no Paço Municipal.), Pregão Presencial nº 03/13 (contratação de serviço "home care") e Pregão Presencial nº 19/13 (contratação de empresa para a realização de exames de análises clínicas na unidade pré hospitalar Zona Oeste).

- Participação de apenas uma interessada nos certames realizados.

Defesa - Inexistem na região empresas aptas a executar o serviço almejado. O § 7º do artigo 22 da Lei Federal nº 8.666/93 ampara o ajuste impugnado.

- Pregão Presencial nº 28/13 (construção de vestiários e sanitários na base de operações de manutenção de próprios).

- Exigência de comprovação de execução de serviços anteriores sem definição precisa das parcelas de maior relevância.

Defesa - O artigo 30 da Lei de Licitações e a Súmula 24 deste Tribunal não exigem definição da parcela de maior relevância nos certames da espécie.

C.2.3 - Execução Contratual:

- Contrato CPL 1283/13 (construção de vestiários e sanitários na base de operações e manutenção de próprios) - Ausência dos termos de recebimento provisório e definitivo de obra.

Defesa - Encaminha o termo de recebimento definitivo da obra.

- Possível contaminação de águas subterrâneas em face da existência de aterro sanitário municipal desativado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Defesa - Não houve.

- Contrato CPL 1283/13 (Reforma CEI 84) - Letargia burocrática para assinatura de contratos e início da execução dos objetos ajustados.

Defesa - O contrato não foi assinado diante da falta de apresentação do seguro civil pela vencedora do certame.

- Contrato CPL 2700/11 - Pagamento de obras e serviços efetuados sem prévio empenho.

Defesa - Não houve.

D.3.1 - Quadro de Pessoal:

- Admissão de servidores para o provimento de cargos em comissão, cujas funções divorciam-se das características de direção, de chefia e de assessoramento.

Defesa - A Lei Municipal nº 10.589/13 reestruturou o quadro de pessoal da Prefeitura, com a extinção de 33 cargos de provimento em comissão e consequente adequação dos remanescentes aos termos dos pressupostos previstos no incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal. Aponta as diferenças entre os cargos de confiança e em comissão, registrando que aqueles de livre provimento, não exclusivos de servidor de carreira representam 32,27% do universo dos cargos de livre provimento. Descreve as atribuições dos cargos de Assessor de Imprensa NI e NII, Diretor de Área, Controlador de Unidade de Parcerias Público-Privadas, Oficiais de Gabinete NI, NII, NIII e NIV.

D.4 - Denúncias, Representações e Expedientes:

- Desatendimento à requisição de informações sobre as obras paralisadas.

Defesa - Não houve.

D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- Atendimento parcial às recomendações e Instruções deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Defesa - Não houve.

Após considerar o montante das despesas empenhadas no exercício e pagas até 31.01.14 (R\$ 171.400.668,15) como base de cálculo do percentual de aplicação de recursos no ensino e excluir a importância inscrita em restos a pagar não quitadas até o final de janeiro de 2014 (R\$ 7.680.423,58), setor especializado deste Tribunal atestou a destinação de 25,62% da receita de impostos no setor, bem como investimento de 71,46% das verbas oriundas do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério.

Também registrou a utilização da integralidade dos recursos do mencionado fundo (FUNDEB) no período em apreço, bem como ratificou as contas da equipe de fiscalização que apuraram gastos com a saúde na ordem de 26,79% das receitas de impostos, no exercício de 2013 (fls.935/940).

Assessoria Técnica (fls.941/951) e **Chefia de ATJ** (fl.952) manifestaram-se pela emissão de parecer favorável às contas em apreço.

Já o d. **Ministério Público de Contas** opinou pela desaprovação dos demonstrativos examinados e propôs a abertura de autos apartados (fls.953/956).

Pareceres anteriores:

Exercício de 2010: favorável	(TC-002761/026/10)
Exercício de 2011: favorável	(TC-001233/026/11)
Exercício de 2012: favorável	(TC-001822/026/12)

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TC-001890/026/13

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	25,62%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100,00%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	71,46%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	42,56%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	26,79%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	3,27%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Inexistente	
População	637.187 habitantes	
Suplementação do Orçamento – autorizado pela LOA - 10%	Realizada – 10,86%	
Execução Orçamentária	Superávit – 2,52%	
Resultado Financeiro	+ R\$ 88.759.776,73	
Precatórios	Em ordem	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Em ordem	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Recolhidos	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	6,22%	

Revela a instrução processual que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito adequaram-se aos termos da Lei Municipal nº 8.652/09 e à Revisão Geral Anual concedida por meio da Lei Municipal nº 10.414/13, sem que se houvessem registrado excessivos pagamentos no período em exame. Todavia, a eventual remuneração dos Secretários Municipais (Edith Maria Garboggini Di Giorgi, Anézio Aparecido Lima, Clebson Aparecido Ribeiro e Roberto Juliano), em descompasso com as regras do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, será apreciada em autos apartados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Além da regularidade dos encargos sociais, houve repasses à Câmara em valor (R\$ 33.428.815,16) correspondente a 3,27% da receita tributária ampliada do exercício anterior (2012 - R\$ 971.253.279,51), aquém, portanto, do limite (7%) imposto pelo inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal¹.

As despesas com pessoal e reflexos (R\$ 691.715.805,06) atingiram 42,56% da Receita Corrente Líquida (R\$ 1.625.202.893,90), abaixo do limite de 54% previsto na alínea "b", do inciso III, do artigo 20, da Lei Complementar nº 101/00²

Efetuada a opção pelo regime ordinário de pagamento de precatórios, o município liquidou montante (R\$ 4.937.873,61) correspondente à somatória das importâncias relativas ao mapa orçamentário de 2012 (R\$ 4.339.300,08 - para pagamento em 2013) e aos requisitórios de baixa monta incidentes no período (R\$ 598.573,53) suficiente a satisfazer as regras impostas pelo § 5º do artigo 100 da Constituição Federal³.

¹ **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes

² **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

³ **Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A inadequada abertura de créditos adicionais é capaz de desfigurar o orçamento original e de aumentar o risco da ocorrência de déficit da execução orçamentária, em prejuízo à prudência da gestão pública e ao equilíbrio exigido pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso, conseguiu a origem demonstrar que as alterações do orçamento pouco acima do autorizado pela LOA (10%), na ordem de 10,86% da despesa prevista, não inquinaram os demonstrativos em apreço, pois, observados superávits financeiro (R\$ 88.759.776,73) e orçamentário (2,52%), bem como evolução positiva dos resultados econômico (29,46%) e patrimonial (29,66%) em relação ao período anterior, além da existência de liquidez para amparar os compromissos de curto prazo.

Razão assiste ao responsável ao pleitear seja o montante relativo às despesas empenhadas no exercício, pagas até 31.01.14 (R\$ 171.400.668,15), consideradas como base de cálculo do percentual dos dispêndios com o ensino no período em apreço.

De outro modo, mostra-se inadequada a reinclusão da quantia referente aos restos a pagar quitados após 31.01.14 (R\$ 7.680.423,58), porquanto

cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

integrantes do total de gastos em que ocorreu a sua efetiva liquidação. Neste sentido, aliás, caminha orientação sobre o tema, constante do manual "Aplicação no Ensino e as Novas Regras", disponibilizado na página eletrônica deste Tribunal.

"24 - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e as Glosas Mais Comuns Sobre a Despesa Obrigatória da Educação.

Para tanto e baseado nos mencionados arts. 70 e 71 da LDB, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:

Restos a pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.

De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento."

Refazendo-se as contas constata-se que o ensino municipal mereceu aplicação do equivalente a 25,62% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF⁴) e 71,46% dos recursos do FUNDEB

⁴ **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

constituíram a quantia destinada aos profissionais do Magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII do ADCT⁵.

Demais, houve a utilização de 97,73% do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, bem como da parcela diferida (2,27%) no primeiro trimestre de 2014, como previsto no artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07⁶.

Do mesmo modo, à saúde municipal direcionaram-se 26,79% da receita de impostos,

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁵ **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

⁶ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito **Federal** e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da **Lei** 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta **Lei**, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

percentual superior ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT⁷.

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto, são realizados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba. Já a coleta e a disposição final dos rejeitos e resíduos sólidos são executadas pelo Consórcio Sorocaba Ambiental. A propósito, deverá a origem providenciar a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/10) e de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12).

Além da boa ordem dos livros e registros, bem como dos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais, conseguiu a origem justificar os defeitos apontados na execução contrato CPL nº 1283/13.

Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de **parecer favorável** às contas do PREFEITO DE SOROCABA, relativas ao exercício de 2.013.

Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de Campinas - UR-03 para que a Administração Municipal aprimore os critérios para a elaboração e mensuração das metas relativas aos programas e ações previstas na peça orçamentária, regulamente o sistema de controle interno, reduza o endividamento de longo prazo, incremente a cobrança da dívida ativa, observe os artigos 25, inciso I, da lei Federal nº 8.666/93 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64, adote providências para evitar a contaminação do aterro sanitário localizado na Av. Victor Andrew, apresente informações sobre as obras

⁷ **Art. 77.** (...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

paralisadas e atente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Aconselhável à fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas noticiadas pela origem corrigiram os defeitos apontados no item quadro de pessoal.

Por fim, acolho proposta do d. Ministério Público de Contas e determino a abertura de autos apartados para examinar os subsídios dos Secretários Municipais (item B.5.2 do relatório de fiscalização) e de processo próprio para verificar possíveis irregularidades no contrato CPL 2700/11 (item C.2.3 do relatório de fiscalização).

É O MEU VOTO.

GCECR
JMCF