



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos
Segunda Câmara
Sessão: **23/2/2016**

75 TC-000432/026/14 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Ferraz de Vasconcelos.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Acir Filló dos Santos.

Acompanha (m): TC-000432/126/14 e Expediente(s): TC-015955/026/15, TC-024001/026/15 e TC-027035/026/15.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,46%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	87,27%	(95%-100%)
Magistério	69,99%	(60%)
Pessoal	52,45%	(54%)
Saúde	19,68%	(15%)
Transferências ao Legislativo	5,06%	(6%)
Execução orçamentária- <i>déficit</i>	-6,35% - R\$ 16.185.587,02	
Execução financeira – <i>superávit</i>	R\$ 4.939.427,15	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Irregular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Ferraz de Vasconcelos**, relativas ao exercício de **2014**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da 2ª Diretoria de Fiscalização (DF-2).

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

A.1 Planejamento das políticas públicas: na amostra, a LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; a LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%; o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos nem o Plano de Mobilidade Urbana;

Controle Interno: ausência de relatórios periódicos;

Resultado da execução orçamentária: déficit de 6,35%; abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 52,23% da Despesa Fixada (inicial).

Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial: inconsistências de registros;

B.1.5. Fiscalização das receitas: divergências entre os valores repassados do FPM, ITR, ICMS-LC 87/96, ICMS, IPVA, IPI e FUNDEB informados pela Secretaria do Tesouro Nacional/STN e pela Secretaria Estadual da Fazenda e o contabilizado pela Prefeitura;

B.1.6. Dívida ativa: aumento de 20,97% no montante Dívida Ativa;

B.3.1. Ensino: aplicação de 87,27% do FUNDEB recebido, não observando o percentual mínimo, em afronta ao estabelecido no artigo 21 da Lei nº 11.494/07;

B.3.3. Iluminação Pública: o Município não assumiu os ativos da iluminação pública, descumprindo a determinação contida na Resolução 414/10 (e posteriores) da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL;

B.5.1. Encargos: não recolhimento de INSS (patronal) ao Regime Geral de Previdência Social; não recolhimento de parcelamento do PASEP realizados com base na Lei nº 12.810/2013, cujo saldo a pagar em 31/12/2014 era no montante de R\$ 1.282.243,23;

B.6. Bens Patrimoniais: ausência do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em descumprimento ao artigo 96, da LF nº 4.320/64;

B.8. Ordem cronológica de pagamentos: não atendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos no controle simultâneo, confirmado na verificação *in loco*.

C.2.1 Contratos firmados no exercício remetidos ao Tribunal: contratos de valor superior ao de remessa não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

encaminhados;

D.1 Análise do cumprimento das exigências legais: Não divulgação, na página eletrônica do Município, dos pareceres prévios do Tribunal de Contas, descumprindo o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

D.2. Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp: Constatada a falta de fidedignidade de dados informados pela Origem ao Sistema Audesp;

D.3.1 Quadro de pessoal: Não foram identificadas as atribuições dos cargos em comissão de Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete do Secretário, Diretor de Departamento, Assessor de Direção, Assessor de Gabinete, nomeados no exercício de 2014, o que impede a análise se esses cargos apresentam características de direção, chefia e assessoramento;

D.5 Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: não foram cumpridos os prazos de encaminhamento de documentos ao Sistema Audesp; Descumprimento de recomendações deste E. Tribunal.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Nelas, contesta algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informa que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procura justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Quanto à aplicação de recursos do Fundeb, justificou que as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício de 2014 seriam inscritas em restos a pagar, e, a comprovação de sua aplicação nas áreas da Educação e Saúde poderiam ocorrer até 31 de dezembro do exercício seguinte, conforme prerrogativas constantes do artigo 10 do Dec. Estadual nº 60.894 de 14 de novembro de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Solicitou, ainda, a apropriação de nova despesa nos cálculos do Fundeb, relativa à amortização de parcelamento do INSS, na ordem de R\$ 490.446,30.

A **Assessoria Técnica de Economia** procedeu à análise das Contas considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, manifestando-se pela emissão de **parecer desfavorável**.

Concluiu que o déficit orçamentário de 6,35%, somado a alterações orçamentárias em percentual elevado (52,33%) e ao aumento das dívidas ativas e de longo prazo macularam as contas, sendo que a Origem foi alertada por 4 vezes e mesmo assim não foram adotadas medidas para evitar o descompasso entre receitas e despesas.

O **Setor de Cálculos** validou o apurado pela fiscalização, no que tange à aplicação de apenas 87,27% do Fundeb recebido no exercício.

Manteve a impugnação dos restos a pagar não quitados em analogia ao preceituado no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Manifestou-se pela improcedência do pedido de apropriação de despesas com amortização do parcelamento junto ao INSS, diante da Deliberação TC-A-24468/026/11, desta Corte, de que não mais seria admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do Fundeb que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07. Considerou, também, o princípio da anualidade, já que essas despesas seriam relativas a exercícios anteriores, não havendo razão para comporem os gastos do exercício analisado.

A **Assessoria Técnica Jurídica** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** em razão dos resultados contábeis negativos e pela falha insanável relativa à aplicação insuficiente do Fundeb recebido no exercício.

A **chefia da ATJ** ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos e recomendou a emissão de **parecer desfavorável**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**. Considerou como motivos determinantes o déficit orçamentário de R\$ 16.185.587,02 (6,35%); a não integralidade dos gastos do Fundeb (87,27%), em inobservância ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07; a ausência de pagamento dos encargos previdenciários referentes ao exercício de 2014 e do parcelamento do PASEP.

Propôs recomendações para os achados da fiscalização que não comprometeram as Contas.

Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes:

TC-000432/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

TC-027035/026/15 - Informações encaminhadas pelo Senhor Antônio Carlos Alves Correia, vereador da Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos, acerca de possíveis irregularidades em atos praticados pela Prefeitura Municipal em favorecimento em licitações e contratos à empresa Mixer Magazine e Utilidades.

TC-015955/026/15 - Sinalizadora Paulista Construção e Sinalização Ltda comunica eventuais irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal, relativas à quebra da ordem cronológica de pagamentos.

TC-024001/026/15 - Sinalizadora Paulista Construção e Sinalização Ltda fornece cópia da sentença da 2ª Vara Cível do Foro Distrital de Ferraz de Vasconcelos, que condenou a Prefeitura a pagar os valores descritos nas notas fiscais 1039, 1054 e 1073, decorrentes de quebra da ordem cronológica.

Contas anteriores:

2013	TC 001959/026/13	desfavorável ¹
2012	TC 001891/026/12	desfavorável ²
2011	TC 001302/026/11	desfavorável ³

É o relatório.

rfl

¹ Aplicação insuficiente do Fundeb (90,36%) e ausência de pagamento de precatórios;

² Aplicação insuficiente do Fundeb (87,25%), ausência de pagamento de precatórios, despesas com publicidade e propaganda oficial em desatendimento à Lei Eleitoral e alterações salariais em afronta a legislação específica;

³ Ausência de pagamento de precatórios; inconsistências na dívida ativa e ausência de aplicação de recursos, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000432/026/14

Diante das falhas apresentadas, não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e do MPC.

No caso dos autos, as questões que comprometem as Contas dizem respeito à insuficiente aplicação dos recursos do Fundeb no exercício e à ausência de pagamentos dos encargos sociais devidos.

Conforme apurado pela fiscalização, e confirmado pelo Setor de Cálculos desta Corte, o Município aplicou apenas 87,27% dos recursos do Fundeb, em afronta ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07. O Decreto estadual nº 60.894/14 não tem força para alterar a legislação federal específica, além de tratar de matéria relativa ao Balanço Geral do Estado do exercício de 2014.

Desse modo, incontestável que o Município não quitou, até 31/03/15, os restos a pagar relativos ao Fundeb, no montante de R\$ 8.410.718,63, o que resultou na exclusão desse valor do total empenhado naquela rubrica, conforme sólida jurisprudência desta Casa.

A fiscalização reporta, ainda, que a Prefeitura deixou de promover a abertura de conta específica para a movimentação da parcela residual do Fundeb, desatendendo o Comunicado SDG nº 07/2009. Notícia, ainda, a insuficiente existência de saldo financeiro na conta do Fundeb ao final do exercício, apesar da existência de restos a pagar. Portanto, é de rigor recomendação para que os recursos do Fundeb sejam movimentados em contas específicas, evitando-se o desvio de finalidade, com a consequente utilização indevida de recursos vinculados.

O pedido de apropriação de despesas com encargos sociais da folha de pagamento dos servidores do Ensino (R\$ 490.446,30), de exercícios anteriores, empenhados no de 2014, não merece acolhida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

De início, o princípio da anualidade veda a inclusão dessas despesas, já que o período aquisitivo refere-se a exercícios pretéritos. Mesmo que empenho e pagamento tenham ocorrido em 2014, o "produto" a eles associados não aproveitou ao Ensino no exercício sob análise.

Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem. Eventuais débitos de anos anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.

Ademais, não há prova nos autos de que o montante foi empenhado em 2014 e que não tenha integrado, nos exercícios de competência, os valores destinados ao Fundeb, pois é comum os encargos já integrarem o montante da folha de pagamento no ano em que ocorrem.

Por fim, mesmo que fosse considerado, o montante de R\$ 490.446,30 não seria suficiente para se atingir a integralidade da aplicação dos recursos do Fundeb no período.

Outra falha que se impõe é a ausência de pagamento do INSS relativo ao período de abril a dezembro de 2014, sendo que até a data da fiscalização, em 2015, o Município ainda não havia pago nem obtido resposta da Autarquia Federal quanto ao alegado pedido de parcelamento realizado em março/15.

De qualquer forma, providências adotadas em exercícios posteriores não regularizam a falha perpetrada no ano que está sendo examinado, tendo em vista o princípio da anualidade do orçamento e até mesmo o regime de competência da despesa. Ademais, tal prática é prejudicial, pois compromete orçamentos futuros.

As justificativas apresentadas, de que a Prefeitura sofreu frustração de receitas e, em contrapartida houve necessidade de aumentar os gastos com Saúde, Educação e Assistência Social não merecem prosperar, tendo em vista que o planejamento orçamentário deve ser bem formulado justamente para evitar falhas como a que se apresentou.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No que diz respeito aos aspectos contábeis, em que pese a configuração de déficit orçamentário (R\$ 16.185.587,02), ele foi quase totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 15.101.029,12).

Ademais, o déficit orçamentário corresponde a menos de um duodécimo da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$ 252.656.872,46), podendo ser revertido em orçamentos futuros, conforme precedente desta e. Corte⁴.

Cumpre destacar, ainda, os resultados econômico e patrimonial positivos, além da diminuição da dívida de curto prazo, revelando que a Prefeitura possui liquidez para honrar compromissos imediatos, circunstâncias que permitem relevar os destaques negativos da execução orçamentário-financeira.

Como contraponto, a instrução revelou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições atingiram 52,23% da despesa prevista (inicial). Entretanto, relevo a falha, sem prejuízo de recomendação para que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, limitando as alterações ao índice de inflação, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

De acordo com o noticiado nos autos, foram detectadas inconsistências nas peças contábeis, entre balanços e o Sistema Audesp, que não foram suficientemente esclarecidas pela defesa, tomando-se por base os cálculos da fiscalização ratificados pela Assessoria Técnica. Desse modo, advirto à Origem que devem ser corrigidas as inconsistências, cuidando para que as peças contábeis guardem confiabilidade e identifiquem-se com as informações transmitidas ao Sistema Audesp.

Entretanto, no que tange aos repasses de FPM, ITR, LC nº 87/96, IPVA e FUNDEB, os valores contabilizados pela

⁴ TC-001272/026/11 - "No que diz respeito ao resultado orçamentário e financeiro, houve déficit de R\$ 1.112.224,12 (2,72%) e R\$ 5.982.030,72, respectivamente, patamar este que tem sido tolerado por esta Corte, haja vista a possibilidade de ser revertido".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Prefeitura foram menores que os informados pelos Órgãos Públicos.

Nos casos do FPM e IPVA, as diferenças atingiram R\$ 423.197,82 e R\$ 136.703,46. Na análise *in loco*, a fiscalização reportou que as justificativas apresentadas não foram suficientes para esclarecer as diferenças.

Manifestando-se nos autos, a defesa informou que as divergências já foram objeto de esclarecimentos quando da fiscalização e que estão sendo averiguadas pelo Setor competente, a fim de que sejam regularizadas.

Considero insuficientes as justificativas, pois, conforme consta nos autos, não foi comprovado o ingresso dessas receitas nas contas específicas. A alegação de que isso não ocorreu por um equívoco não é aceitável, pois desacompanhada da indicação e comprovação em qual conta ingressaram, razão pela qual a matéria deve ser analisada em autos apartados, com determinação ao final deste voto.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal, tem-se o seguinte:

Revelou-se que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,95%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **69,99%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

Entretanto, conforme já analisado, foram utilizados apenas 87,27% dos recursos do Fundeb, irregularidade que compromete as Contas.

No setor educacional, verificou-se que o Município não atingiu as metas do IDEB em relação aos anos iniciais, ficando um pouco acima, contudo, em relação aos anos finais. Portanto, deve o gestor intensificar esforços visando melhorar todos os índices.

Prosseguindo, nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

aplicou o correspondente a **19,68%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos**, não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas os gastos ficaram acima do limite prudencial (**52,45%**), devendo a Administração imprimir esforços para reconduzir o percentual a patamares seguros, recomendados pela legislação.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os gastos com os pagamentos dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

No tocante à gestão de pessoal, a análise evidencia que foram criados cargos em comissão sem constar as atribuições dos mesmos, não sendo possível, portanto, a análise sobre sua correta caracterização.

Deve a Origem adotar medidas para a devida transparência das atribuições de todos os cargos em comissão e que permaneçam no quadro de pessoal apenas aqueles voltados para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, atendendo-se o disposto no inciso V do artigo 37 da CF⁵.

No que tange à execução de contratos, diante das eventuais irregularidades noticiadas no Expediente TC-027035/026/15, considero necessária a análise em separado do Contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 40/2014,

⁵ **Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

celebrado com a empresa Mixer Magazine e Utilidades Ltda EPP.

Ainda, diante das informações de que contratos com remessa obrigatória não foram encaminhados a este Tribunal, determino que a fiscalização requisite aqueles termos mencionados no laudo de inspeção que se enquadram na obrigatoriedade, instruindo-os nos termos das instruções vigentes, com distribuição aleatória.

Por fim, outras falhas registradas no laudo de fiscalização, não recorrentes e caracterizadas como meras formalidades e que não trouxeram prejuízos ao erário, podem ser relevadas, devendo, porém, ser corrigidas.

Por tudo o que foi exposto, e não obstante os aspectos favoráveis registrados, associo-me aos que se manifestaram no feito e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2014, da Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações:

- promover efetivo planejamento das políticas públicas;
- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano Municipal de Mobilidade Urbana e o de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- adotar medidas para que o Controle Interno cumpra as atribuições previstas na Constituição Federal e orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- eliminar divergências entre os dados enviados via Sistema Audesp e as informações constantes nas peças contábeis;
- aprimorar os registros da dívida ativa bem como os mecanismos de cobrança, para possibilitar maior índice de recuperação de créditos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- observar a ordem cronológica de pagamentos;
- promover o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em cumprimento ao artigo 96, da LF nº 4.320/64;
- atender à Lei de Licitações;
- identificar as atribuições dos cargos em comissão, atentando para o comando do artigo 37, V, da Constituição Federal;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino:

- que se arquivem os expedientes TC-015955/026/15 e TC-024001/026/15, que acompanharam estas Contas;
- que se promova a abertura de autos próprios para análise do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 40/2014, celebrado com a empresa Mixer Magazine e Utilidades Ltda EPP, mencionado no subitem C.2.1 do laudo de fiscalização. Determino, ainda, que o expediente TC-027035/026/15 acompanhe esses autos próprios;
- que se promova a abertura de apartado para análise da fiscalização das receitas, matéria tratada no subitem B.1.5 do laudo de fiscalização.

É como voto.