



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 06/06/2017

ITEM Nº 092

TC-002703/026/15

Prefeitura Municipal: Alumínio.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): José Aparecida Tisêo.

Advogado(s): Marcelo Baddini (OAB/SP nº 208.795), Dalila Berger Arantes (OAB/SP nº 294.848), Gláucia Gomes de Almeida (OAB/SP nº 291.897) e outros.

Acompanha(m): TC-002703/126/15 e Expediente(s): TC-015164/026/16.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	31,49% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,37% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	19,77%
Transferências à Câmara	6,98%
Gastos com pessoal	49,33% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular – compensações e autuação pela Secretaria da Receita Federal
Precatórios	Pagamento parcial
Resultado da execução orçamentária	Déficit 6,45% (R\$ 3.696.317,46)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 5.366.625,90)

	2014	2015	Resultado
i-EGM	C	B	
i-Educ	B+	B	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	B	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C+	C+	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte pequeno

Região Administrativa Sorocaba

Quantidade de habitantes 17.415

Em exame as contas anuais do exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de **ALUMÍNIO** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Sorocaba – UR/9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No relatório de fls. 13/45, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Peças de planejamento em desacordo com os requisitos legais;

A.2. CONTROLE INTERNO: Ausência de relatórios periódicos;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Ajuste decorrente de indevidas compensações previdenciárias; déficit orçamentário sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: aumento do déficit do exercício anterior;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO: Ausência de liquidez;

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL: Dados contábeis inconsistentes;

B.3.1. ENSINO/B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO/B.3.1.1.1. AJUSTES:DESPESAS COM FUNDEB – 40% E B.3.1.1.2. AJUSTES:DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS: Descontrole na contabilização das despesas do Fundeb;

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO: Descumprimento das metas projetadas para o IDEB; existência de demanda reprimida na rede municipal de ensino;

B.3.2.3. TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE FINALÍSTICA DA SAÚDE: Indevida terceirização de serviços médicos;

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA: Ausência de abertura de conta bancária específica;

B.5.1. ENCARGOS: Recolhimento de FGTS para cargos em comissão;

B.5.1.1. COMPENSAÇÕES DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS: Compensação não autorizada de contribuições previdenciárias; gastos com serviços de compensação previdenciária;

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: Insuficiente divulgação da gestão na página eletrônica do Município;

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: Divergências nas informações transmitidas;

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL: Cargos em comissão desprovidos das características da espécie;

D.3.2. NOMEAÇÕES IRREGULARES DE COMISSIONADOS: Cargos ocupados por familiares do Chefe do Executivo Municipal;

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: Inobservância às Instruções e Recomendação desta E. Corte de Contas.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 31,49% da receita de arrecadação e transferência de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das verbas recebidas durante no período; e, mais ainda, a destinação de 78,37% do montante na valorização dos profissionais do Magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	46.712.138,70	
Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	46.712.138,70	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	7.474.505,77	
Transferências recebidas	11.805.229,15	
Receitas de aplicações financeiras	5.648,66	
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	11.810.877,81	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	9.256.030,73	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	9.256.030,73	78,37%
Demais Despesas	5.034.348,20	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)	(2.479.501,12)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	2.554.847,08	21,63%
Total aplicado no FUNDEB	11.810.877,81	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	4.792.524,53	
Acréscimo: FUNDEB retido	7.474.505,77	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras <i>Ficha de Receita 29</i>		
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2015	12.267.030,30	26,26%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: Aplic. no 1º trim. de 2016		
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 31.01.2016	(9.387,00)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	2.453.281,52	
Aplicação final na Educação Básica	14.710.924,82	31,49%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	51.492.265,73	
Despesa Fixada Atualizada	13.792.556,21	
Índice Apurado	26,79%	

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 19,77% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores - R\$
Receitas de impostos	46.712.138,70
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	46.712.138,70
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	9.593.516,61
Ajustes da Fiscalização	(347.553,30)
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de 2016	(12.726,69)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	9.233.236,62
	19,77%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	51.492.265,73
Despesa Fixada Atualizada	10.778.200,00
Índice apurado	20,93%

Igualmente registrado que a transferência financeira à Câmara Municipal cumpriu a limitação estabelecida no art. 29-A, da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Valor utilizado pela Câmara em:	2015	2.268.163,05
Despesas com inativos		
Subtotal		2.268.163,05
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2014	32.475.758,67
Percentual resultante		6,98%

A fiscalização informou que o resultado da execução orçamentária apresentou déficit de R\$ 3.993.303,92, correspondente a 6,98% das receitas arrecadadas no exercício.

O quadro montado pela fiscalização indicou que houve déficit de arrecadação de R\$ 8.135.399,92 – 14,19%.

Do mesmo modo, demonstrado que o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 6,45% - R\$ 3.696.317,46.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	73.798.741,14	68.797.105,85	-6,78%	120,00%
Receitas de Capital	110,07			
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(8.330.851,21)	(7.474.505,77)	-10,28%	-13,04%
Subtotal das Receitas	65.468.000,00	61.322.600,08		
Outros Ajustes		(3.990.000,00)		
Total das Receitas	65.468.000,00	57.332.600,08		100,00%
Déficit de arrecadação		8.135.399,92	-12,43%	14,19%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	55.779.440,74	53.893.792,36	-3,38%	88,31%
Despesas de Capital	8.072.403,79	4.866.962,13	-39,71%	7,97%
Reserva de Contingência	210.000,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	2.600.638,00	2.270.000,00	-12,71%	3,72%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta		(1.836,95)		
Dedução: devolução de duodécimos				
Subtotal das Despesas	66.662.482,53	61.028.917,54		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	66.662.482,53	61.028.917,54		100,00%
Economia Orçamentária		5.633.564,99	-8,45%	9,23%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.696.317,46)		6,45%

O Município vinha de sucessivos déficits da execução orçamentária – 2012 a 2014.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2014	Déficit de	4,74%	4,39%
2013	Déficit de	5,03%	5,01%
2012	Déficit de	3,26%	3,63%

No entanto, a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições alcançou R\$ 11.724.559,75, equivalentes a 17,91% da despesa fixada inicial.

Por consequência a Municipalidade aumentou o déficit financeiro até então existente – agora registrando R\$ 5.366.625,80.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Resultado financeiro do exercício anterior	2014	(1.688.365,56)
Ajustes por Variações Ativas <i>(exercício em exame)</i>	2015 (*)	18.057,22
Ajustes por Variações Passivas <i>(exercício em exame)</i>	2015	
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2014	(1.670.308,34)
Resultado Orçamentário do exercício de	2015	(3.696.317,46)
Resultado Financeiro do exercício de	2015	(5.366.625,80)

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

A Origem não apresentou capacidade plena ao pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	1.048.040,84	828.214,92	960.299,82	915.955,94
Restos a Pagar Não Processados	1.869.697,09	1.314.325,01	1.483.237,63	1.700.784,47
Consignações	712.522,68	5.874.157,89	5.781.290,65	805.389,92
Depósitos	(41.827,30)	523.252,00	416.054,97	65.369,73
Outros	784.520,93	68.253.732,17	67.435.122,54	1.603.130,56
Total	4.372.954,24	76.793.681,99	76.076.005,61	5.090.630,62
Inclusões da Fiscalização		3.990.000,00		
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	4.372.954,24	80.783.681,99	76.076.005,61	9.080.630,62
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	2.110.874,26	0,61	
	Passivo Financeiro	3.487.500,06		

A inspeção procedeu a exposição de quadro indicando a situação da dívida de longo prazo, evidenciando diminuição do valor nominal.

Exercícios: anterior e em exame	2014	2015	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual			
Precatórios	1.081.719,37		-100,00%
Parcelamento de Dívidas:	2.545.404,10	2.063.935,03	-18,92%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	2.545.404,10	2.063.935,03	-18,92%
Previdenciárias	2.545.404,10	2.063.935,03	-18,92%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas		141.714,63	
Dívida Consolidada	3.627.123,47	2.205.649,66	-39,19%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	3.627.123,47	2.205.649,66	-39,19%

O quadro seguinte dispõe que o Município manteve-se no chamado limite de alerta (>48,60% <51,30% da RCL); portanto, abaixo do teto das despesas com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Período	Dez 2014	Abr 2015	Ago 2015	Dez 2015
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	23.674.205,87	24.838.415,28	26.415.691,69	28.156.697,28
Inclusões da Fiscalização		652.685,75	505.902,87	123.513,11
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		25.491.101,03	26.921.594,56	28.280.210,39
Receita Corrente Líquida	47.825.221,49	53.426.556,12	55.806.614,44	61.322.600,08
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				3.990.000,00
Receita Corrente Líquida Ajustada		53.426.556,12	55.806.614,44	57.332.600,08
% Gasto Informado	49,50%	46,49%	47,33%	45,92%
% Gasto Ajustado		47,71%	48,24%	49,33%

Quanto aos encargos sociais a fiscalização apontou a seguinte situação:

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

Em detalhe do laudo, foi apurado que o Executivo Municipal efetuou compensações de créditos não amparados em decisão administrativa ou judicial transitada em julgado.

A operação foi lastreada em assessoria contratada em 11.05.11 – prorrogada em 04 oportunidades – certo que no período foram pagos R\$ 772.994,40 à banca de advogados, sendo o ajuste objeto de análise nos autos do TC-2250/009/12 – sob a relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

O Município contabilizou o valor de R\$ 3.990.000,00 a título de “outras restituições”, referentes a valores de contribuições previdenciárias que deixaram de ser recolhidas no período.

No entanto, a inspeção destacou a existência de 03 (três) Autos de Infração lavrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, para que o Município recolhesse débitos em aberto, totalizando R\$ 19.928.266,59¹.

1

a) Valores referentes ao não recolhimento das compensações previdenciárias das competências 8/2010 a 7/2011:

Nº do Auto de de Infração	Valor Atualizado (R\$)	Juros (R\$)	Multa de Mora (R\$)	Total (R\$)
51.014.294-0	3.510.628,03	435.534,57	702.125,61	4.648.288,21

b) Valores referentes ao lançamento de multa isolada de 150% sobre os valores compensados, consoante § 10º do artigo 89 da Lei 8.212/91:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Procedeu-se o recolhimento de depósitos fundiários em favor de servidores comissionados.

A inspeção não fez censuras quanto à remuneração dos agentes políticos.

O Município encontra-se no regime ordinário de pagamento de precatórios, tendo quitado parcialmente o valor devido no período.

Nesse sentido foi solicitado parcelamento do saldo junto ao DEPRE, com proposta atendida e homologada.

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2014 para pagamento em 2015	1.081.719,37
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	940.004,74
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	141.714,63
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2015	159.643,67
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	159.643,67
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório – 1 - TC-2703/126/15 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também acompanharam o processo os seguintes:

TC-15164/026/16	2ª Promotoria de Justiça de Mairinque – solicita relatório acerca do total de despesas com pessoal no período de 2011 a 2015.
-----------------	---

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. José Aparecido Tisêo - Prefeito do Município à época, através do DOE de 18.08.16 (fl. 49).

Em seguida, após obtenção de dilação de prazo (DOE – 13.09.16 – fl. 58), vieram justificativas por parte da Municipalidade (fls. 59/81 e documentos que acompanham).

Nº do Auto de de Infração	Valor Atualizado (R\$)	Juros (R\$)	Multa de Mora (R\$)	Total (R\$)
51.014.295-8	----	---	---	5.265.942,04
51.064.087-7	----	---	---	10.014.036,34

“Relativamente aos Autos de Infração nºs 51.014.294-0 e 51.014.295-8, o Município apresentou impugnação, a qual foi julgada procedente em parte por meio do Acórdão 14.48.885, prolatado pela 9ª Turma da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Ribeirão Preto (fls. 96/103 do Anexo), posteriormente confirmada pelo Acórdão 2302-003.355 – 3ª Câmara/2ª Turma Ordinária (fls. 104/118 do Anexo). Na data de nossa inspeção in loco, constatamos que, concernente à encimada decisão, a Prefeitura apresentou Recurso Especial junto à Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF), que encontra-se pendente de decisão.

No que se refere ao Auto de Infração nº 51.064.087-7, a Municipalidade apresentou Manifestação de Inconformidade, a qual não havia sido julgada no exercício examinado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em síntese, disse que não chegou nenhum fato relevante ao conhecimento da responsável pelo controle interno que incorresse em irregularidade, ilegalidade ou ofensa aos princípios da Administração Pública.

Alegou que, na verdade, durante 2013 e 2014 não houve déficit orçamentário, mas superávit não considerado em razão da exclusão da receita – outras restituições, gerando déficit em 2015; nesse sentido, a exclusão indevida da fiscalização teria gerado descompasso que repercutiu diretamente nos dados da dívida de curto prazo.

Disse que houve inconsistência provocada nos quadros de pessoal, porque indevidamente a inspeção incluiu despesas na contratação da prestação de serviços médicos, bem como, exclusão indevida do montante de R\$ 3.990.000,00 – apropriado como outras restituições, decorrente das compensações previdenciárias.

Defendeu que os cargos ocupados pelo filho e irmão do Prefeito não são irregulares – Diretor de Departamento do Governo e Diretor do Departamento de Transportes – porque se inserem no rol de cargos políticos.

Sobre o tema disse que a questão foi resolvida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade Proc. 2125648.68.2014.8.26.0000, que foi julgada procedente, definindo a questão, inclusive, à interpretação da Promotoria de Justiça de Mairinque no Proc. 0002421.97.2015.8.26.0337.

Quanto à questão da compensação, disse que depende de outra demanda, proposta pelo Município em face da União, visando a declaração da inexistência de relação jurídico-tributária para fins de incidência da Contribuição Previdenciária; e, que em primeira instância, tanto a liminar quanto a decisão de mérito foram favoráveis aos interesses do contribuinte; e, em que pese a interposição de Apelação pela Fazenda, o processo encontra-se sobrestado, em virtude das discussões travadas junto ao STF – Repercussão Geral em RE nº 593.068.

Enfim, apresentou justificativas aos pontos suscitados no laudo de fiscalização e requereu pela emissão de parecer favorável às contas.

A matéria tramitou pela Assessoria Técnica e no setor especializado foi feita a análise sobre os aspectos orçamentário e financeiros, sendo anotado que não havia óbices a comprometer a matéria em análise (fls. 495/497).

Ainda no setor, sob o aspecto do cumprimento dos índices verificados e temáticas jurídicas foi anotada opinião negativa sobre as contas, considerando a ausência do recolhimento dos encargos sociais devidos ao INSS e consequente crescimento do endividamento municipal (fl. 498/505).

A i. Chefia de ATJ opinou em desfavor das contas (fls. 506/507).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O d. MPC também se posicionou pela emissão de parecer desfavorável às contas, considerando que a LDO está em desacordo com a LRF; ausência de elaboração de relatórios pelo controle interno; déficit da execução orçamentária; déficit da execução financeira; aumento do déficit financeiro; ausência de liquidez; dados contábeis inconsistentes; descontrole da contabilização do FUNDEB; recolhimento parcial de encargos ao INSS; divergência de dados informados ao AUDESP; cargos em comissão desprovidos de características próprias (fls. 508/514).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2014	TC-611/026/14	Desfavorável [Déficit da execução orçamentária; déficit financeiro; encargos sociais (compensação e autuação fiscal de R\$ 6.100.586,13)] - DOE 09.06.16.
2013	TC-2138/026/13	Desfavorável (encargos – compensação previdenciária) – DOE 12.01.17 – TRÂNSITO EM JULGADO EM 31.01.17.
2012	TC-2070/026/12	Desfavorável (déficit da execução orçamentária, compensações previdenciárias, Art. 42 da LRF) - DOE 08.12.15 – TRÂNSITO EM JULGADO EM 14.12.15.

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 06/06/2017

ITEM: 092

Processo: TC-2703/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALUMÍNIO

Responsável: José Aparecido Tisêo – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Procurador(es): Glaucia Gomes de Almeida – OAB/SP 291.897, Dalila Berger Arantes – OAB/SP 294.848, Marcelo Baddini – OAB/SP 208.795

(Expedientes que acompanha: TC-2703/126/15, TC-15164/026/16)

Aplicação total no ensino	31,49% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	78,37% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	19,77%
Transferências à Câmara	6,98%
Gastos com pessoal	49,33% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular – compensações e autuação pela Secretaria da Receita Federal
Precatórios	Pagamento parcial
Resultado da execução orçamentária	Déficit 6,45% (R\$ 3.696.317,46)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 5.366.625,90)

	2014	2015	Resultado
i-EGM	C	B	
i-Educ	B+	B	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	B	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C+	C+	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte pequeno

Região Administrativa Sorocaba

Quantidade de habitantes 17.415



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I - Verifica-se que a Administração de **ALUMÍNIO** deu cumprimento a apenas parte dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

a) O Município aplicou 31,49% das receitas decorrentes da arrecadação e transferências de impostos, de tal sorte atendendo formalmente ao art. 212 da CF/88.

Ainda quanto ao aspecto de aplicação formal obrigatória de recursos no ensino, observa-se que o Município empregou a totalidade dos recursos transferidos ao FUNDEB, dos quais investiu 78,37% na valorização do magistério, atendendo aos preceitos da Lei 11.494/07 e do art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 19,77% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou a regularidade na transferência financeira ao Legislativo Municipal, limitados a 6,98% da receita tributária do exercício anterior, cumprindo o teto constitucional.

d) Não constaram críticas à remuneração dos agentes políticos.

e) No que diz respeito aos gastos com pessoal o Município atingiu 49,33% da RCL.

Esse índice já contém a inserção de despesas com substituição de mão de obra (pronto atendimento e ambulatório – R\$ 1.282.101,73), bem como, da exclusão da controvertida receita – “outras restituições” (R\$ 3.990.000,00), decorrente de compensações previdenciárias não amparadas em decisão administrativa ou judicial transitada em julgado.

Destarte, observa-se que o Município manteve-se enquadrado no chamado “limite de alerta”, o qual não impõe restrições à Gestão, mas determina cautela na harmonia que deve existir entre despesas com pessoal e receita corrente líquida.

Devo acrescentar, no entanto, que não há indicação clara de que tenham sido reintegradas despesas a conta das compensações efetuadas na coluna de “gastos com pessoal” – em contrapartida à sua exclusão da coluna das “receitas”, de tal sorte que o índice apurado deve ser visto com reservas.

No mais, ainda sobre o setor de pessoal foi apontado que as atribuições dos cargos da Prefeitura foram definidas pela Lei 1266/09; e, dos cargos em comissão existentes, constatado que 62 não se ajustavam adequadamente ao permissivo constitucional, a exemplo de Assessor de Gabinete I, II e III, cujas funções consistiam em “recepcionar e atender munícipes; controlar a agenda dos membros da Administração”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Vê-se que o Anexo àquela norma indica como requisito de nomeação o ensino médio completo a diversos cargos, ou mesmo, “escolaridade e formação compatível com o Departamento Municipal em que irá atuar” – inclusive para Diretores, Chefes e ao Superintendente da Defesa Civil – desse modo, imputando a nomeação a possível subjetividade.

Observa-se que o quadro dispõe potencialmente de 114 cargos em comissão, sendo que ao final do período havia preenchimento de 72 cargos.

Logo, as informações trazidas no laudo de inspeção evidenciam a precariedade do quadro, da norma que o sustenta, e remetem à consequente necessidade de revisão.

Sobre o tema tenho defendido que os cargos comissionados – independentemente de sua nomenclatura, devem demandar funções – definidas em instrumento jurídico próprio de sua criação – que correspondam na sua substância ou essência, a atividades de comando (chefia ou direção) e assessoria, exatamente porque devem fazer parte da gestão do órgão.

Logo, as tarefas atribuídas a tais agentes não se confundem com atividade meramente burocrática ou técnica – que têm característica de continuidade e permanência; ao contrário, correspondem à feição das diretrizes administrativas determinadas pelo Gestor, disso o auxiliando diretamente nesse mister.

Ou seja, os cargos em comissão são aqueles que se aproximam dos objetivos traçados pela Gestão – dentro do período de mandato, compromissados com a sua implementação.

“Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente”.[ADI 3.706, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, DJ de 5-10-2007.] = AI 309.399 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 23-4-2012.

Do mesmo modo, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior, exatamente por guardarem complexidade em suas funções, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000
COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

Dito isso, mesmo diante da existência de norma específica - aqui em sentido formal, mas sem definição e limitação adequada das tarefas próprias a tais cargos, ou ainda sem a indicação de feição de comando e/ou assessoramento macula a ideia da exceção constitucional, consistindo em verdadeiro desvio da regra de ingresso no serviço público via concurso.

Logo, as circunstâncias indicadas permitem concluir a necessidade da realização de esforços pela Administração à obediência dos limites fiscais de despesas com pessoal e cumprimento dos princípios constitucionais incidentes.

Quanto à contratação de empresa sobreposta aos serviços médicos – com rescisão demarcada para o dia 01.08.15, muito embora não haja segurança jurídica na indicação de que determinados serviços sejam exclusivos do Estado e, aqui, em larga escala, há de se reconhecer que a saúde também é mantida e desenvolvida pelo setor privado, considero que a proximidade detectada no caso concreto entre o labor exercido e a caracterização da figura legal de empregado (contraprestação, continuidade e subordinação), aqui melhor se enquadraria nas figuras próprias ao ajuste de pessoal no serviço público – concurso ou prazo determinado – inclusive, no que diz respeito à economicidade e à familiaridade com a própria coletividade.

De qualquer modo, a questão envolve substituição de mão de obra que se amolda à inserção nas despesas com pessoal.

Anoto, ainda, que fiscalização também registrou a nomeação de afins ao Sr. Prefeito para cargos de Diretor do Departamento Municipal de Transportes e Diretor de Departamento Municipal de Governo.

Defendeu-se a Prefeitura no sentido de que o tema foi resolvido por decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça, sob a seguinte ementa.

*Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2125648-68.2014.8.26.0000
REQUERENTE – PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO
REQUERIDO – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALUMÍNIO
VOT O Nº 23.490*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.737, de 25 de julho de 2014, que “disciplina a proibição do nepotismo no âmbito do Município de Alumínio”, de iniciativa e promulgada pelo legislativo municipal. Nos termos do que vem decidindo este C. Órgão Especial e o C. Supremo Tribunal Federal, Secretário Municipal ou Diretor de Departamento são também atingidos pela vedação imposta pela Súmula Vinculante 13 do C. STF. Exceção admitida se e quando presente peculiaridade que a justifique (ADIn nº 2053610-58.2014.8.26.0000, do Município de Tupã, j. 19.11.2014). Caso concreto em que a ação é proposta pelo Prefeito objetivando, de imediato, seja retirada a eficácia da lei municipal, no que concerne aos “Diretores de Departamento”, que equivalem a Secretários Municipais, por se tratar de pequeno município, sem estrutura administrativa organizada em Secretarias Municipais, mas em Departamentos. Exceção configurada. Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 1º da lei Impugnada que dispõe que “a não observância à presente Lei constitui infração político administrativa, nos termos da Lei Orgânica do Município de Alumínio”. Inconstitucionalidade do dispositivo da lei Municipal por invasão de competência da União, porquanto cabe ao legislador federal tipificar as infrações político-administrativas e traçar as normas para o respectivo processo e julgamento. Violação à repartição constitucional de competências e ao princípio federativo (arts. 1º e 144 da CE e 1º, 18 e 29, caput, da CF). Inconstitucionalidade reconhecida apenas do art. 1º da lei atacada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No caso, da leitura do voto proferido no aresto judicial, a Súmula Vinculante nº 13 exclui de sua incidência os chamados agentes políticos, certo que em pequenos Municípios as funções de Secretários são exercidas por Diretores de Departamento e, não obstante a nomenclatura utilizada, fazem as funções daqueles.

Portanto, superada a questão em face da decisão proferida pelo E.Tribunal de Justiça no caso concreto.

II – No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, da auditoria operacional, demarco que esta E.Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Assim, no que diz respeito à qualidade e o resultado obtido pela aplicação dos recursos, considerando as informações prestadas a esta E. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias, destaca-se que o Município obteve o índice B, ou seja, incluindo-se na categoria “efetiva”.

Das principais respostas apresentadas o sistema responsável pela edição do IEGM foi revelada uma série de pontos de atenção, indicando a necessidade de aprimoramento no planejamento e execução das políticas públicas voltadas a temas essenciais na atividade institucional – independentemente do alcance formal dos índices mínimos de aplicação financeira na educação e saúde.

i-Educ

- O número de professores da Educação Básica que possuem formação específica de nível superior não alcança a totalidade daqueles profissionais;
- Necessidade de elevação do percentual de escolas em período integral – Creche, Pré-Escola e Ciclo I, uma vez que a Meta 6 do PNE é oferecer educação em tempo integral, no mínimo, 50% das escolas públicas da Educação Básica até 2024;
- Necessidade de elevação do percentual de alunos em período integral, considerando que a Meta 6 do PNE é oferecer educação em tempo integral para, pelo menos, 25% de alunos da Educação Básica até 2024;
- Necessidade de aumento do percentual de professores efetivos com pós-graduação – Creche, Pré-escola e Ciclo I, considerando que a Meta 16 do PNE é que 50% dos professores da Educação Básica possuam nível de pós-graduação até 2024.

i-Saúde

- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBS's não possuem AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- Parcela dos locais municipais de atendimento médico-hospitalar e UBS não possui alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- Indicação de baixa proporção de cães vacinados em campanha de vacinação antirrábica canina;
- Falta de indicação do número de ciclos de imóveis visitados em campanhas de dengue;
- O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado; Falta de implantação de Ouvidoria da Saúde;
- O município não tem implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



b) Ainda quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado “**efetivo**” - “**B**”, reduzindo a posição obtida no ano anterior.

Os registros desta E. Corte revelaram que o Município procedeu aos seguintes gastos por aluno:

2014	R\$ 5.683,78
2015	R\$ 6.757,89

Observa-se da análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica² indicação de que não foi alcançada em 2013 e 2015 - as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino fundamental na verificação anterior ao período.

4ª série/5º ano	Ideb Observado						Metas Projetadas								
Município 	2005 	2007 	2009 	2011 	2013 	2015 	2007 	2009 	2011 	2013 	2015 	2017 	2019 	2021 	
Alumínio	4,6	4,8	5,0	5,5	5,5	5,4	4,7	5,0	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4	6,7	

De igual modo, também não foram cumpridas as metas para os últimos anos do fundamental.

4ª série/5º ano	Ideb Observado						Metas Projetadas								
Município [⚡]	2005	2007 [⚡]	2009 [⚡]	2011 [⚡]	2013 [⚡]	2015 [⚡]	2007 [⚡]	2009 [⚡]	2011 [⚡]	2013 [⚡]	2015 [⚡]	2017 [⚡]	2019 [⚡]	2021 [⚡]	
Alumínio	3,9	4,3	4,0	4,5	4,3	3,9	3,9	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,8	

Pior ainda, observa-se que na comparação entre os períodos 2013 e 2015 houve redução do índice antes alcançado, quando, ao contrário, o pacto ajustado era de que houvesse elevação dos resultados.

Lembro que a indicação dos índices do IDEB é bianual e, tomando como parâmetro os resultados alcançados em 2013/2015, o Município deve empreender maiores esforços no sentido de alcançar os objetivos pactuados.

Ainda sobre o IEGM, respostas específicas na área da educação chamam a atenção e merecem maior apreço por parte da Origem:

- A Prefeitura não aplicou programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- Não foi realizada pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de Pré-escola e Ciclo I em 2015.

Assim, conquanto as respostas ao IEGM indiquem ausência de controle sobre a necessidade de vagas nas escolas, o laudo apresenta severa crítica, indicando que havia demanda reprimida de 104 crianças fora das unidades escolares.

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esse grupo é representativo, pois correspondia a 74,82% das vagas disponíveis – uma vez que foram disponibilizados apenas 139 lugares na rede de ensino.

A Origem limitou-se a dizer que a insuficiência de vagas acontece apenas na Creche Municipal, pois, para as demais escolas da rede não existe lista de espera.

Diante do exposto, quero ressaltar que o tema se insere nos direitos fundamentais, consoante explicitação no Texto, conforme segue:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

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

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

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

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Aliás, sobre o tema já se pronunciou o E.STF, em decisões lapidares de valorização do direito fundamental à educação infantil.

“A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. <208>, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até cinco anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] = RE 956.475, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016 = RE 464.143 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010

A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da existência de direito subjetivo público de crianças até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas. (...) também consolidou o entendimento de que é possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação daquele direito constitucional. [RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009.] = AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009

Em reforço, aqui faço lembrar que a Meta 1 do PNE estabelece a universalização da pré-escola e absorção gradual dos pequenos com menos de 3 anos de idade.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, a Origem deverá voltar investimentos orçamentários à erradicação da lista de espera às unidades educacionais.

E, nesse sentido, em que pese a aplicação formal do mínimo constitucional de investimentos, os resultados obtidos não se demonstraram satisfatórios, impondo maior atenção da Administração sobre a necessidade de criação de políticas públicas voltadas ao setor.

Ainda, vale lembrar a Origem deve cumprir a legislação periférica e convergente à aplicação no ensino, bem como orientações do MEC e jurisprudência desta Corte, porquanto a sistemática constitucional está toda voltada à manutenção e desenvolvimento da educação.

C) Na saúde, através do *i-Saúde*, o índice IEGM alcançado foi “B”, portanto, considerado como “efetivo”; aqui mantendo a posição obtida no ano anterior.

Os registros desta E. Corte revelaram que o Município procedeu aos seguintes gastos por habitante:

2014	R\$ 583,13
2015	R\$ 459,39

Aqui também é preciso ressaltar o dever de cumprimento da legislação periférica e convergente à aplicação na saúde, bem como orientações do Ministério da Saúde e jurisprudência desta Corte.

As respostas ao IEGM revelaram os seguintes pontos de atenção:

O Município não disponibiliza consultas médicas à distância utilizando instrumentos tecnológicos;
Não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS por meio de telefone e outros mecanismos eletrônicos;
Não possui equipe completa de médicos, gerando necessidade de pagamento de horas extras.

Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade³, pode ser observado se o Município, em algumas situações, encontra-se em posição menos favorável na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2015	13,32	14,94	14,69
Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2015	47,46	53,44	52,41
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2015	12,93	11,04	10,66
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2015	12,93	12,26	12,04
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	101,76	108,11	109,44
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2015	3.236,25	3.748,54	3.482,85

³ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
faixa etária)				
Nascidos Vivos de Mães com Menos de 18 Anos (Em %)	2015	9,48	6,33	6,25
Mães que fizeram Sete e Mais Consultas de Pré-Natal (Em %)	2015	80,43	82,45	77,77
Partos Cesáreos (Em %)	2015	74,57	60,46	59,40
Nascimentos de Baixo Peso (menos de 2,5kg) (Em %)	2015	6,47	8,97	9,15
Gestações Pré-Termo (Em %)	2015	9,13	10,15	10,63
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2016	-	1,86	1,28

Observa-se do quadro a necessidade de maior atenção aos fatores que motivaram os índices de mortalidade infantil, mortalidade na infância e mães adolescentes.

Desse quadro compreende-se que a Origem deverá implantar e/ou manter rígidos programas de atendimento à população – sobretudo na área da prevenção, com a implantação e/ou expansão de políticas públicas adequadas, a fim de não incorrer em índices negativos.

Portanto, a Administração – a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor, deverá manter o planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – Há um grupo de situações expostas no laudo fiscalizatório que demandam a imediata correção por parte da Origem.

Por oportuno, cabe advertir a Administração de que deverá aprimorar a sistemática de controle interno, porque as falhas destacadas estão relacionadas à falta de efetiva e periódica avaliação sobre os procedimentos, atividades e/ou rotinas, com o consequente alerta e ações à sua correção.

Ademais, a medida seria capaz de auxiliar a Administração em suas funções e, do mesmo modo, diminuir e/ou inibir a probabilidade de perdas e extravios.

Relembro aqui as orientações gerais traçadas por esta E. Corte a respeito do tema, constantes do Comunicado SDG nº 32/12⁴.

⁴ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização também atentou às falhas nas peças de planejamento, a exemplo da falta de estabelecimento preciso de indicadores suficientes à aferição do cumprimento de metas fiscais e, do mesmo modo, os critérios estabelecidos para limitação de empenho e movimentação financeira.

Advirto à Origem, a despeito das informações de que já procedeu a correção necessária, de que receitas e despesas vinculadas a determinados fins – a exemplo da CIP, CIDE, arrecadação de multas de trânsito e *royalties*, entre outras, devem manter controle contábil e financeiro distinto, a fim de possibilitar a aferição de sua regular gestão.

Embora a Administração tenha afirmado que sua página eletrônica já se encontra à disposição, advirto a Origem de que deverá cumprir o princípio da transparência fiscal, expondo as peças de interesse, a fim de não inibir o sistema de controle social sobre o Órgão.

Por fim, neste grupo, a Origem deverá proceder o cumprimento das recomendações e Instruções TCESP, notadamente quanto ao envio de informações que alimentam o Sistema AUDESP, coerentes com a sua base de dados, a fim de não impor inconsistências e manter padrão adequado de confiabilidade e aferição pelo controle externo.

IV – Quanto ao Expediente que acompanha as contas, determino que tenha o seguinte destino:

TC-15164/026/16	2ª Promotoria de Justiça de Mairinque – solicita relatório acerca do total de despesas com pessoal no período de 2011 a 2015.	Encaminhem-se cópia desta decisão (relatório e voto), bem como, da integralidade do Acessório 1 – TC-2703/126/15 ao i. Órgão Requisitante; em seguida, ao arquivo.
-----------------	---	--

V – Finalmente passo à análise do ponto que considero importante à rejeição das contas, quais sejam, o desequilíbrio fiscal causado pelos déficits de execução orçamentária e financeira, bem como, a compensação de créditos previdenciários, dando margem à autuação pela Receita Federal do Brasil.

a) O Município apresentou, não obstante a exclusão pela fiscalização de valor referente a “outras restituições – R\$ 3.990.000,00”, aumento de sua receita corrente líquida no período – correspondente a 19,88% ou R\$ 9.507.378,59 em relação ao exercício anterior.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	2014	1º Quadr/15	2º Quadr/15	3º Quadr/15
Receita Corrente Líquida	47.825.221,49	53.426.556,12	55.806.614,44	61.322.600,08
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				3.990.000,00
Receita Corrente Líquida Ajustada		53.426.556,12	55.806.614,44	57.332.600,08
				Variação - % 19,88%
				Variação positiva R\$ 9.507.378,59

No entanto, a peça demonstrativa do orçamento indicou que houve déficit de arrecadação em montante de R\$ 8.135.399,92 – equivalente a 14,19% (aqui também se procedendo a exclusão do valor destacado).

Aqui é importante ressaltar que, mesmo diante de forte aumento da receita corrente líquida, o Município incidiu em déficit de arrecadação, demonstrando que a peça estava superdimensionada.

De outro lado, o plano orçamentário sofreu forte alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 11.724.559,75, ou seja, alterando em 17,91% o programa inicial – conquanto a receita se mostrava aquém das expectativas iniciais.

Aqui deve ser indicado que, em tese, orçamentos superestimados dão margem à emissão de empenhos sem lastro financeiro, contratando dívida a descoberto.

A alteração do programa inicial revelou que a Origem deve proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

No que se refere ao resultado da execução orçamentária propriamente dito, vê-se que houve déficit de 6,45%, porque as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 3.696.317,46.

Esse resultado foi de bastante expressão, nocivo ao equilíbrio fiscal, uma vez que o Município não mantinha superávit financeiro suficiente à sua cobertura.

Ademais, o Município já vinha de sucessivos déficits da execução orçamentária, dando margem à máxima de que, mesmo resultados negativos de pequena expressão, se perpetuados, podem contribuir decisivamente ao desequilíbrio fiscal.

Sendo assim, houve acréscimo ao resultado financeiro negativo já existente, agora consistindo em déficit de R\$ 5.366.625,80.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Avalio que o déficit foi acentuado, uma vez que superior a 01 mês de arrecadação da RCL do período {[R\$ 57.332.600,08 (RCL) : 365 dias = R\$ 157.075,60] : (R\$ 5.366.625,80) = 34,16 dias}.

Também foi destacado que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,61).

Sendo assim, avalio que a execução orçamentária e financeira são relevantes à rejeição das contas, inclusive porque a Origem deveria ter procedido contingenciamento antes definido junto à LDO visando o reequilíbrio fiscal.

Aliás, como visto, a peça em comento não estabeleceu tal premissa, descumprindo regra elementar da LRF.

Penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária formal também determinam, independentemente do juízo aqui proferido, o envio de recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa, coerente com as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Além disso, deverá bem observar o interesse da Lei Fiscal, na medida em que o regramento contém claros mecanismos para que a Administração mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de eliminar eventual dívida constituída.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é influente na negativa do juízo sobre os demonstrativos.

b) A instrução da matéria revelou que o Município vem se valendo de compensações de créditos tributários ao longo dos últimos exercícios, escoimada em assessoria particular contratada.

Registro que o ajuste em destaque, nos termos relacionados pela fiscalização, importou em despesas que atingiram 772.994,40, matéria afeta ao julgamento nos autos do TC-2250/009/12, sob relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

Quanto às ações que importaram nas compensações propriamente ditas, o valor envolvido foi de R\$ 3.990.000,00.

Aqui deve ser realçado que o valor é bastante expressivo, a comparar com o quadro de despesas gerais de pessoal (R\$ 28.280.210,39), posto que representa 14,10% daquele.

E, no cotejo com as receitas correntes líquidas (R\$ 57.332.600,08), traduz 6,95% daquele.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Dito isso, é preciso dizer que na dinâmica imposta à apreciação da matéria, esta E.Corte rejeitou contas inquinadas pelo tema em inúmeras oportunidades.

Aqui havia atenção de que de créditos tributários não estavam suficientemente comprovados em favor do Município – ou seja, ausentes liquidez e certeza da correção da medida adotada, uma vez que ausentes o reconhecimento do Órgão Federal e inexistentes decisões judiciais definitivas em favor da tese defendida.

Havia entendimento de que a eventual reversão da medida – também por ordem administrativa (Receita Federal) ou judicial, implicaria na assunção de obrigação em dado momento, acrescida dos encargos decorrentes, mas que na verdade deveria ter sido quitada durante a execução orçamentária do período sob exame.

Sobreveio o amadurecimento dos debates em Plenário, com a colaboração dos estudos formulados por SDG (Nota Técnica nº 122/15) resultando em aceitar que o tema devesse ficar circunscrito ao âmbito do Órgão Federal interessado, conquanto ainda não houvesse efetiva aplicação de penalidade administrativa – autuação – por conta das medidas adotadas pelo Município.

Nesse sentido foi decidido pelo E. Tribunal Pleno, nos autos do TC-1630/026/13 – ao reexaminar as contas da Municipalidade de Macedônia, em Sessão de 16.03.13, sob minha relatoria.

Igualmente nessa direção posicionou-se, no reexame das contas de Flora Rica – TC-1769/026/13, em Sessão de 29.09.15, sob relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do excerto seguinte:

“No que pertine à compensação previdenciária realizada no mês de janeiro de 2013, decorrente, segundo a defesa, de ajustamento da alíquota do RAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa), reexaminando a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie, tenho como adequado o exposto por SDG, concluindo, assim, que o deslinde deve mesmo ser acompanhado em autos apartados, a fim de se verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário no caso de ter sido feita indevidamente, além de que, consoante proposta de SDG e d. MPC, seja cientificado imediatamente a Secretaria da Receita Federal do Brasil a respeito da compensação em questão”.

Ainda, nos autos do TC-1730/026/12, contas do Município de Itararé, em sede de Embargos de Declaração examinados pelo E. Plenário em 28.10.15, no voto condutor do e. Conselheiro Renato Martins Consta, foi consignado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Por fim, no que pertine à compensação previdenciária, reexaminei a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie e tenho como adequado que o assunto seja tratado em Expediente Próprio, a fim de verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário caso tenha sido processado indevidamente. Determino também que a Secretaria da Receita Federal do Brasil seja cientificada imediatamente sobre a compensação em questão”.

O diferimento da análise da matéria, apartando do exame das contas, não prescindiria do acréscimo de determinações para que o Município em foco procedesse aos ajustes necessários junto à sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de conferir ao Anexo de Riscos Fiscais, a previsão do impacto e medidas de contingenciamento necessárias diante de eventual reversão dos atos praticados, consoante conclusão do trâmite da matéria em sede administrativa ou judicial.

Mas aqui a situação encontra-se em outro patamar, exatamente porque houve autuação da Receita Federal do Brasil, impondo pesada multa ao Município, em valor de R\$ 19.928.266,59.

Verbero que o valor da multa imposta alcança 34,75% da RCL do Município, inviabilizando todos os serviços prestados, inclusive educação, saúde, segurança e todos os demais.

Portanto, a arriscada manobra praticada pelo Município – que já está no seu 4º ano de consecução, não pode ser tolerada pela E. Corte, diante dos fatos noticiados.

Aliás, as compensações previdenciárias deram margem e motivação à rejeição das contas anteriores (2012, 2013 e 2014) e, muito mais grave aqui, em razão dos valores destacados.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ALUMÍNIO, exercício de 2015**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Acautele-se da necessária harmonia que deve existir entre as receitas correntes líquidas e as despesas com pessoal;
- Reveja o seu quadro de pessoal no tocante à investidura dos cargos em comissão;
- Proceda a adequação de seu quadro de pessoal diante da necessidade de contratação de profissionais da área médica;
- Adote medidas eficazes à elevação dos índices atribuídos à formação do IEGM, revendo os pontos de atenção destacados, desse modo transcendendo a formalização na aplicação dos mínimos constitucionais, buscando resultados efetivos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Mantenha adequado planejamento estratégico de aplicação de recursos no ensino e saúde visando a melhoria no atendimento da população;
- Procure alcançar a realização dos objetivos traçados nas regras constitucionais e infraconstitucionais pertinente aos direitos sociais sensíveis (educação e saúde), sobretudo pela oferta de serviços de qualidade – assim mensurados nos indicadores sociais disponíveis, e que alcancem a universalidade dos indivíduos;
- Proceda investimentos tendentes à supressão da demanda por vagas nas unidades escolares;
- Implante efetivo sistema de controle interno;
- Aperfeiçoe as peças de planejamento;
- Mantenha controle contábil e financeiro distinto para receitas e despesas vinculadas a determinados fins;
- Cesse os depósitos fundiários em favor de comissionados;
- Cumpra o princípio da transparência fiscal;
- Cumpra as recomendações e Instruções TCESP.
- Proceda a profundos estudos visando a elaboração e execução de plano orçamentário adequado à realidade e necessidades do Município;
- Abstenha-se de incorrer em déficits da execução orçamentária e financeira, ao contrário, estabelecendo superávits nominal e primário, tendentes ao equilíbrio entre receitas e despesas e pagamento de dívidas contraídas;
- Proceda o recolhimento efetivo dos encargos sociais.

Determino a destinação do Expediente que acompanhou / subsidiou os presentes, nos termos do item IV.

Considerando a demanda de vagas nas escolas determino o envio de cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual para o seu conhecimento.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E.Corte, que se certifique das demais correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas.