



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 10/10/2017 – ITEM 22

TC-002424/026/15

Prefeitura Municipal: Quatá.

Exercício: 2015.

Prefeito: Luciana Guimarães Alves Casaca.

Advogados: Rafael Delgado Chiaradia (OAB/SP nº 199.092) e Ana Cristina Nascimento Petrucci (OAB/SP nº 201.184).

Acompanham: TC-002424/126/15 e Expediente(s): TC-000354/005/15, TC-000636/005/15, TC-003343/026/16 e TC-023587/026/16.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 – DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da

Prefeitura Municipal de Quatá, relativas ao **exercício de 2015**.

A UR-5 Presidente Prudente, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório de fls. 19/51 apontando o que segue:

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – superávit correspondente a 0,58%; excessivas alterações orçamentárias correspondentes a 39,25% da despesa inicialmente fixada na LOA, revelando insuficiente planejamento; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem lastro, em possível afronta ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – falta da contabilização do valor da dívida de exercícios anteriores com o Instituto de Previdência Municipal, caracterizando ocultação de passivo.

ENSINO - investimento de 29,28% das receitas resultantes de impostos; destinação de 74,94% dos recursos aos profissionais do magistério; aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB (100%); glosas de despesas ¹ não vinculadas ao Ensino; contabilização incorreta dos gastos vinculados ao Fundo, desatendendo ao princípio da transparência e da evidenciação contábil.

DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO – dos 81 (oitenta e um) professores que atendem à rede municipal de ensino, 14 (quatorze) não possuem formação superior específica; descumprimento das metas projetadas para o IDEB; existência de demanda reprimida na rede municipal de ensino de 71,68% das vagas disponíveis para creches.

DESPESA COM PESSOAL – gastos de 46,19% das receitas correntes líquidas; ajustes da Fiscalização com a inclusão do montante de R\$ 363.723,00 no cálculo da despesa com pessoal, referente à contratação de serviços médicos do GEPRON.

ENCARGOS SOCIAIS – o Município não dispõe de Certificado de

¹ Aquisição de brinquedos (bolas) para crianças das escolas municipais, no valor de R\$ 5.800,00, empenhado em nome de Jurandir Gelindo Nochi.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Regularidade Previdenciária.

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – falta de edição do Plano de Saneamento Básico.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL – falta de divulgação na página eletrônica da Prefeitura de informações referentes aos repasses a Entidades do Terceiro Setor e sobre os convites realizados no exercício de 2015.

CONTROLE INTERNO – falta de regulamentação; o Responsável pelo Setor é o contador, contrariando o princípio da segregação de funções.

SAÚDE – aplicação de 24,96% dos recursos resultantes de impostos.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – falta de movimentação dos recursos em conta específica, descumprindo o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF.

DÍVIDA ATIVA – aumento de 9,43%; percentual de arrecadação em relação ao estoque da dívida de apenas 5,48%, indicando insuficiente esforço arrecadatório; divergência entre o saldo da dívida registrado no Setor e o contabilizado, contrariando os princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil.

DESPESAS COM ADIANTAMENTOS – falta de transparência nas prestações de contas, especialmente quanto aos gastos com viagens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

do setor da saúde; prestações de contas entregues com atraso.

TESOURARIA – existência de pendências junto às conciliações bancárias.

BENS PATRIMONIAIS – divergência entre o saldo contabilizado no Balanço na conta “Imobilizado” e o valor apresentado pelo Setor.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – divergências entre as informações verificadas na Origem e aquelas apuradas pelo Sistema Audesp, havendo prejuízo ao princípio da transparência; aquisição de bens e/ou serviços sem a realização do prévio procedimento licitatório; recomendação para que a origem adote modalidades licitatórias nas quais participem mais interessados; autuado expediente próprio (TC-396/005/16) para comunicação de falhas relativas a shows artísticos, arquivado e autuados os eTCs- 13471.989.16-0 e 13472.989.16-9.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – manutenção das contratações de serviços de diversas assessorias e consultorias para execução de trabalhos ordinários, contínuos e próprios do corpo de servidores ocupantes de cargos efetivos; priorização à contratação de assessorias e consultorias em detrimento à capacitação e contratação de funcionários, contrariando expressa recomendação do Tribunal;

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – ajustes celebrados com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

plantonistas e especialistas para realização de trabalhos ordinários e contínuos, os quais deveriam ser executados por servidores efetivos da Administração Pública; a contratação ocorreu antes da realização de concurso público.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA – contratação de estagiários para realização de serviços ordinários e contínuos, os quais deveriam ser executados por servidores efetivos admitidos por meio de concurso público.

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES – concedida a diversos servidores ocupantes de vários cargos, sem critérios objetivos previamente estabelecidos, podendo ser considerada como artifício para aumento salarial de alguns servidores, contrariando os princípios da isonomia, impessoalidade e da reserva legal para fixação de remuneração dos servidores públicos.

TC-002424/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.

Acompanham os presentes autos os Expedientes

TCs-354/005/15², 636/005/15³, 3343/026/16⁴ e 23587/026/16⁵, que

² TC-354/005/15 – encaminhamento de cópia da Decisão proferida nos autos do Processo nº 0000467-54.2015.8.26.0486, que cuida da ação movida pela Prefeitura Municipal de Quatá com a finalidade de caracterizar as despesas do PASEP como comuns e não como gastos de pessoal. O Assunto foi tratado no item 2.3 – Despesa com Pessoal.

³ TC-636/005/15 – reenvia cópia da Decisão proferida nos autos do Processo nº 0000467-54.2015.8.26.0486, que cuida da ação movida pela Prefeitura Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

tratam de comunicação de possíveis impropriedades, as quais foram consignadas em itens específicos do Relatório de Fiscalização.

Após regular notificação dos interessados, houve apresentação de defesa às fls. 58/106, acrescida de documentos.

A Assessoria Técnica, analisando os aspectos contábeis, considerou que as alterações orçamentárias correspondentes a 39,25% não macularam os demonstrativos, bem como que os resultados contábeis obtidos pela municipalidade demonstram situação de equilíbrio.

Concluiu sua manifestação pela emissão de Parecer Favorável às contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Quatá.

Sob o prisma jurídico, ATJ observou que os investimentos nas áreas da saúde, educação e pessoal apresentaram-se adequados às respectivas normas constitucionais e LRF.

de Quatá com a finalidade de caracterizar as despesas do PASEP como comuns e não como gastos de pessoal. O Assunto foi tratado no item 2.3 – Despesa com Pessoal.

⁴ TC-3343/026/16 – trata de denúncia formulada pelo munícipe Júlio Camargo dos Santos considerada parcialmente procedente pela Fiscalização, sendo que os assuntos nela contidos foram tratados nos itens: 3.1-Ensino; 14.4-Formalização das Licitações, Inexigibilidades, Dispensas; 14.7-Estrutura Administrativa; e 14.8-Pagamento de Gratificações do Relatório de Fiscalização.

⁵ TC-23587/026/16 - trata de Ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça de Quatá, subscrito pelo Promotor de Justiça Lucas Ribeiro Travain, dando conhecimento de questionamento a respeito de verbas destinadas ao Ensino utilizadas para aquisição de bolas nos últimos meses de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REGENTE MARTINS COSTA

Em atenção aos itens “Contratação de Serviços Médicos”, “Estrutura Administrativa” e “Pagamentos de Gratificações” entendeu que as justificativas não foram suficientes, sugerindo a abertura de autos apartados para análise mais apurada das matérias.

Assim, manifestou-se, com o aval de sua Chefia, pela emissão de Parecer Favorável.

O d. MPC observou divergências quanto aos apontamentos relacionados ao item “Encargos Sociais”, especialmente quanto à existência ou não de parcelamentos junto ao IMPREV, sugerindo rápida diligência por parte da Fiscalização para os esclarecimentos necessários.

Os autos retornaram à Unidade Regional para instrução complementar consoante documentos de fls. 156/201, sendo a Origem novamente notificada para se manifestar sobre os apontamentos acrescidos.

As Assessorias Técnicas e Chefia de ATJ analisaram a documentação superveniente e ratificaram seus posicionamentos anteriores pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Quatá.

Por outro lado, o d. Ministério Público de Contas ponderou que a falta de recolhimento das contribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATO MARTINS COSTA

previdenciárias patronais concernentes a servidores em gozo de auxílio doença, devidas ao Instituto Municipal de Previdência Social de Quatá, comprometeram as contas, especialmente porque desde janeiro de 2005 o ente previdenciário foi privado dos referidos recursos, omissão que se configurou igualmente em 2015.

Registrou que a falta do devido recolhimento previdenciário gerou os parcelamentos de débitos nºs. 587/2016 (R\$ 400.568,90); 588/2016 (R\$ 138.146,15) e 589/2016 (R\$ 12.088,27), celebrados em julho de 2016.

Acrescentou que contribuem para a irregularidade das contas os seguintes desacertos: o elevado déficit de vagas na rede municipal do ensino, com 205 crianças aguardando creche; as excessivas alterações orçamentárias que representaram 39,25% da despesa fixada; os dispêndios indevidos com serviços de assessoria e consultoria nas áreas contábil, jurídica e de engenharia, que deveriam ser realizados por servidores concursados; e as irregularidades nas concessões de gratificações a servidores sem prévia definição de critérios objetivos.

É o relatório.

E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Quatá**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	29,28%
FUNDEB	100%
Magistério	74,94%
Pessoal	46,19%
Saúde	24,96%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Superávit 0,58% = R\$ 228.248,35
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 1.366.147,56
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Relevado

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B", considerado, portanto, efetivo⁶ perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

A Prefeitura Municipal observou a aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Saúde, Pessoal e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

⁶

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e valorização do magistério foram igualmente cumpridas; todavia, cabem severas advertências à Prefeitura Municipal para que se abstenha de incluir no índice de gastos com a manutenção do ensino despesas não contempladas no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96, bem como recomendação para que promova esforços visando à diminuição do déficit de vagas existentes na Rede Municipal de Ensino, especialmente nas creches.

No tocante aos aspectos contábeis, a situação econômico-financeira do Município é representada por superávit da execução orçamentária, que atingiu o patamar de R\$ 228.248,35, equivalente a 0,58%.

Igualmente favorável o superávit financeiro no valor de R\$ 1.366.147,56, o qual elevou o resultado positivo proveniente do exercício anterior.

Observo que as excessivas alterações orçamentárias, correspondentes a 39,25%, foram autorizadas por leis municipais específicas, tendo em vista que a LOA não previu a abertura de créditos adicionais por meio de decretos do Executivo, situação que a meu ver não descaracterizou a Lei Orçamentária aprovada inicialmente pela Câmara Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Assim, com a devida vênia da bem lançada manifestação do d. MPC, meu entendimento acompanha as manifestações das Assessorias Técnicas e sua Chefia, no sentido de que a falha não inquinou as contas da Prefeitura; no entanto, alerto o Responsável para que promova o adequado planejamento orçamentário.

Sobre o assunto, relembro que a jurisprudência da Corte se afigura solidificada no sentido de que, quando as alterações não causarem desajuste fiscal e for apurado superávit orçamentário, desacertos da espécie podem ser relevados.

No tocante aos Encargos Sociais, a Fiscalização apurou em análise complementar (fls. 198/200) que a Prefeitura Municipal deixou de recolher ao Instituto de Previdência de Quatá contribuições relativas à parte patronal dos servidores em gozo do auxílio doença, referentes ao período⁷ de junho de 2003 a dezembro de 2015.

A defesa, por sua vez, esclareceu que a pendência apurada decorreu de débitos de administrações anteriores e do conflito existente sobre a obrigatoriedade ou não dos recolhimentos incidentes sobre benefício relativo ao auxílio doença de servidores em

⁷ O período de 1993 a 2004 está sendo realizado o levantamento dos valores manualmente para posterior parcelamento da dívida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

gozo de licença saúde (parte patronal), junto ao Regime Próprio de Previdência.

Ponderou que promoveu a regularização da dívida firmando os parcelamentos nºs. 587 e 589 em julho de 2016, referentes ao período de 01/01/2005 a 31/12/2015, no valor de R\$ 550.803,32 e o de nº 590/16, referente ao período de 01/01/2005 a 12/12/2007, no montante de R\$ 126.800,20.

Registro que os valores pendentes de recolhimento ao Regime Próprio de Previdência não foram contabilizados nos exercícios de suas competências, bem como não foram alocados nos gastos com pessoal, influenciando diretamente na apuração dos resultados contábeis e nos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, impropriedades que se mostram de natureza grave.

Convém consignar, ainda, que o não recolhimento dos encargos no prazo devido e o consequente parcelamento da obrigação vencida para pagamentos em outros exercícios aumentam a dívida do Município (por incidência de juros, multa e atualização monetária) e transformam a obrigação de curto prazo em compromisso exigível a longo prazo, comprometendo, portanto, orçamentos futuros com despesas de custeio, reduzindo a capacidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

de investimento e arriscando a execução de programas governamentais.

Não obstante, muito embora a dívida total apurada se mostre significativa, ressalto que os débitos relativos ao exercício de 2015 atingiram o patamar de apenas R\$ 35.914,46 e, em observância ao princípio da anualidade e, também, considerando o pequeno valor devido no exercício examinado, penso que a falha possa ser excepcionalmente relevada. Até porque estaríamos penalizando aquele que enfrentou e solveu um problema cuja origem remonta a 2003.

Em relação à despesa de pessoal, acolho os ajustes da Fiscalização relativos à inclusão dos gastos equivalentes a R\$ 363.723,00, empenhado em nome do Instituto de Gestão de Projetos da Noroeste Paulista GEPRON, referente à contratação de serviços médicos, por se tratar de terceirização de mão de obra em substituição a servidores e empregados públicos que desempenham atividades finalísticas da Prefeitura.

No tocante à exclusão⁸ da despesa com PASEP dos gastos com pessoal, decorrente de liminar concedida pelo Poder Judiciário, a Fiscalização informou que referida despesa não foi

⁸ Valor R\$ 270.699,54



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

vinculada ao Ensino e Saúde, podendo, dessa forma, se aplicar o entendimento constante da Deliberação TC-A-023996/026/15 às contas do exercício de 2015, restando estas em porcentagem inferior ao limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondente a 46,29%.

Com relação ao óbice apurado no capítulo Execução Contratual acerca da contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria para as áreas de administração, contabilidade, finanças, tributos, patrimônio, compras e licitações, em substituição a servidores, acolho os argumentos defensórios e o posicionamento da Assessoria Técnica, no sentido de que a matéria envolve mérito administrativo quanto à conveniência e oportunidade para a contratação pela Administração, afastando a impropriedade.

Por fim, quanto aos apontamentos relativos ao item 14.8-Pagamentos de Gratificações a servidores sem definição de critérios objetivos para a sua concessão, determino a abertura de autos apartados para análise mais apurada sobre a matéria.

Quanto aos demais apontamentos constantes da conclusão do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações informando a adoção de medidas para a correção das impropriedades apontadas em alguns itens, as quais deverão ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

verificadas na próxima inspeção "in loco". Cabem alertas.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia), **voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Quatá, relativas ao exercício de 2015**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Oficie-se, recomendando ao atual Administrador o que segue: promova corretamente as alterações orçamentárias, de forma a indicar a correta fonte de recursos, observando ao artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64; promova a inclusão das despesas com terceirização de mão de obra nos gastos com pessoal; abstenha-se de incluir no índice de gastos com a manutenção do ensino despesas não contempladas no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96; promova esforços visando à diminuição do déficit de vagas existentes na Rede Municipal de Ensino, bem como o atingimento da meta projetada para o IDEB; edite o Plano de Saneamento Básico; disponibilize na página eletrônica do Município informações acerca dos repasses à Entidades do 3º setor e convites realizados no exercício; regulamente o Sistema de Controle Interno, nos termos do Comunicado SDG nº 35/2015; observe o princípio da segregação de funções para nomeação do Controlador Interno; movimente os recursos da CIP em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

conta corrente bancária específica; regularize as inconsistências detectadas na escrituração da Dívida Ativa; promova o suficiente esforço arrecadatário quanto ao estoque da Dívida Ativa; regularize as impropriedades detectadas nas prestações de contas das despesas sujeitas ao Regime de Adiantamento; regularize a contabilização dos débitos com Encargos Sociais; evite atrasos nos recolhimentos das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência; solucione as pendências apuradas nas conciliações bancárias; regularize as divergências apuradas entre os valores registrados na conta imobilizado do Balanço Patrimonial e o saldo apurado no setor; respeite as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos; informe com fidedignidade os dados encaminhados ao Sistema Audesp; e atenda às recomendações emitidas por este Tribunal.

Determino a abertura de autos apartados para apreciação específica da matéria tratada no item 14.8-Pagamentos de Gratificações.

Arquivem-se os Expedientes TCs-354/005/15, 636/005/15, 3343/026/16 e 23857/026/16, uma vez que os assuntos neles contidos foram tratados em itens próprios do Relatório da Fiscalização, devendo a autoridade subscritora do último Expediente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ser comunicada por ofício, acerca do item da presente decisão, encaminhando-se cópia do presente Voto.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO