



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 13/03/2018

ITEM Nº 038

TC-004209/989/16

Prefeitura Municipal: Morungaba.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): José Roberto Zem.

Advogado(s): Ivando Cesar Furlan (OAB/SP nº 238.658).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	28,12% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,13% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	33,43% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	49,44%
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem (após justificativas)
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 8,46% - (R\$ 3.437.267,69) (Cálculos de ATJ)
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 2.915.826,07
Restrições do Último Ano de Mandato	Iliquidez no encerramento do exercício, com ofensa ao artigo 42 da LRF

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	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.	A	A	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	B	B	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 de Campinas

Quantidade de habitantes: 12.674

Em exame, contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal da Estância Climática de **MORUNGABA**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Campinas – UR-3.

O Município foi incluído em procedimento de fiscalização seletiva, com amparo no artigo 1º da Resolução nº 01/2012, tomando em conta o histórico de seus principais indicadores e o volume de receitas arrecadadas, com a validação das informações prestadas ao Sistema AUDESP, conforme delimitação prevista no TC-A-39686/026/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Verifica-se, também, que anteriormente à inspeção ordinária, foi realizada fiscalização ordenada, de natureza operacional, destinadas a verificar o Programa de Transporte Escolar, não tendo a fiscalização registrado apontamentos (evento 10).

No relatório constante do evento 29.1, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Apurado déficit orçamentário de (-) 9,32%.

Item 1.2.1 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Item 4.1.1 - QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- O saldo não será todo pago até o final de 2020.

Item 12 - ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Atendimento parcial as Instruções e Recomendações do TCESP.

Item 14.1 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Inércia da Prefeitura em buscar créditos decorrentes de multa por inexecução contratual e de valores pagos para contrato não cumprido.

Item 14.2 - DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE ADIANTAMENTOS

- Diversos apontamentos, referentes aos exercícios de 2014 – TC 1158/026/14 e TC 2207/026/15, que cessaram apenas no segundo semestre de 2016.

Item 14.3 - LICITAÇÕES – DISPENSA DE LICITAÇÃO

- Contratações, através de dispensa de licitação, de serviços essenciais e rotineiros, demonstrando a falta de planejamento em realizar certame licitatório em tempo hábil.

Item 14.4 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Obras que não alcançaram o objetivo proposto pela Administração tendo em vista a ausência de planejamento.

Item 14.5 - PESSOAL

- Pagamento de horas extras em quantidade incompatível com o que seria mensurável na jornada de trabalho mensal e pagamento de adicional de nível universitário.

Item 14.6 - DÍVIDA ATIVA

- Aumento de 44,97% no montante da Dívida Ativa, em relação ao exercício anterior.

Item 15.1.1 - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS

- Não foi atendido o artigo 42 da LRF.

De acordo com o relatado pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,12% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do exercício e, ainda, que foram investidos 71,13% desse montante na valorização dos profissionais do magistério.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 33,43% do valor da receita e transferências de impostos.

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve déficit na arrecadação da receita, em montante de R\$ 1.175.451,81, equivalente a 2,89%, situação que favoreceu o **déficit** da execução orçamentária no encerramento do exercício, em montante de R\$ 3.787.677,92, equivalente a 9,32% das receitas arrecadadas.

A fiscalização realçou a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições, remanejamentos e transferências em total de R\$ 16.264.090,71, correspondente a 32,83% da despesa inicialmente fixada.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	41.906.198,56	37.583.471,70	-10,32%	92,51%
Receitas de Capital	4.550.000,00	7.142.657,39	56,98%	17,58%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(4.656.198,56)	(4.101.580,90)	-11,91%	-10,10%
Subtotal das Receitas	41.800.000,00	40.624.548,19		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	41.800.000,00	40.624.548,19		100,00%
Déficit de arrecadação		1.175.451,81	-2,81%	2,89%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	33.768.027,52	29.129.821,59	-13,74%	65,59%
Despesas de Capital	14.387.300,03	13.902.404,52	-3,37%	31,30%
Reserva de Contingência	943,87			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	1.380.000,00	1.380.000,00	0,00%	3,11%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos				
Subtotal das Despesas	49.536.271,42	44.412.226,11		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	49.536.271,42	44.412.226,11		100,00%
Economia Orçamentária		5.124.045,31	-10,34%	11,54%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(3.787.677,92)		9,32%

Abaixo, demonstra-se o histórico de resultados orçamentários dos exercícios anteriores:

2015	Déficit de	12,91%
2014	Superávit de	0,49%
2013	Superávit de	2,43%

Verificou-se, ademais, que o déficit da execução orçamentária não estava totalmente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior¹.

¹ Conforme dados do Sistema AUDESP, o resultado financeiro no encerramento de 2015 foi um superávit de R\$ 375.052,86, enquanto no encerramento do exercício de 2016 foi um déficit de R\$ 2.915.826,07



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



A fiscalização verificou que a Municipalidade não ostentava liquidez em face dos seus compromissos de Curto Prazo (*Índice de Liquidez Imediata = 0,37*) e que a Dívida de Longo Prazo foi majorada em 977,28%, perfazendo R\$ 8.575.146,58 no encerramento do exercício.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange à observância ao limite com Despesa de Pessoal, a qual representou 49,44% da Receita Corrente Líquida arrecadada no período (*Despesas de R\$ 16.552.416,12 contra uma RCL de R\$ 33.481.890,80*).

Também foi anotado o recolhimento formal dos encargos sociais no exercício – RGPS, FGTS e PASEP – destacando-se que inexistiu Regime Próprio de Previdência na localidade.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Conforme informado, a Prefeitura foi enquadrada no Regime Especial Mensal para quitação dos Precatórios Judiciais, anotando-se, contudo, a insuficiência dos depósitos para sua satisfação.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2015 no BP (passivo)	
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015 no BP (ativo)	
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2015	-
Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016	5.894.419,63
Depósitos efetuados em 2016 (opção anual ou mensal)	108.530,22
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016	109.619,61
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016	5.784.800,02
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016	(1.089,39)
Saldo apurado em 31/12/2016	5.785.889,41

Registrou a UR-3, ainda, que foram quitados os Requisitórios de Baixa Monta e que o saldo de Precatórios do Município não será liquidado até o exercício de 2020, caso mantida a marcha atual de pagamentos.

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, entendeu a fiscalização que não foi dado cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a falta de cobertura monetária para as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar ar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Illiquidez em 31.12

2016
3.909.361,98
275.757,10
1.682.148,38
1.951.456,50
R\$ 1.806.388,49
1.823.103,92
(16.715,43)

As despesas de pessoal foram reduzidas, em 2,48%, nos últimos 180 dias de mandato, dando-se cumprimento ao Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:

2016

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	16.822.389,41	32.405.059,22	51,9128%	51,9128%
07	16.782.269,83	32.673.422,21	51,3637%	
08	16.856.335,77	32.839.747,72	51,3291%	
09	17.013.379,28	32.346.713,55	52,5969%	
10	17.083.317,32	32.376.738,27	52,7642%	
11	16.779.105,35	33.075.590,98	50,7296%	
12	16.552.416,12	33.481.890,80	49,4369%	

Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:

2,48%

Não foram realizadas operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, em conformidade com o disposto na alínea *b* do inciso IV do art. 38 da LRF.

Quanto às restrições impostas pela Lei Eleitoral, não foram constatadas alterações remuneratórias, despesas com publicidade ou distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o período vedado.

Também foram respeitadas as disposições do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, não se empenhando mais do que um duodécimo da despesa durante o último mês de mandato.

Subsidiou a análise dos demonstrativos o seguinte expediente:

Protocolo	Interessado e Assunto
TC-10950/026/16 (arquivado)	Prefeitura Municipal de Morungaba – Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Poder Executivo relativa à Operação de Crédito (Digitalizado no evento 29.4)

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. José Roberto Zem, Prefeito Municipal – através do DOE de 28/06/2017 (*evento 33*), o qual também foi notificado pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (*evento 29.2*).



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



O interessado e a Municipalidade requereram dilação de prazo para apresentação de esclarecimentos (*eventos 37.1 e 37.2, respectivamente*), concedendo-se período adicional de 15 dias, conforme publicação no DOE de 26/07/2017.

Por meio das justificativas anexadas no evento 45.1, o ex-prefeito destacou a observância dos principais vetores que orientam as contas, argumentando que as falhas encontradas pela inspeção não possuem força para inquinar as contas.

Relativamente ao resultado orçamentário, afirmou que o déficit foi minorado pela devolução de duodécimos do Poder Legislativo, em montante de R\$ 350.410,23, ajuste que não foi considerado pela fiscalização. Ademais, aduziu que parte expressiva do déficit (R\$ 1.989.266,89), decorreu de convênios firmados e não honrados pelos demais entes da federação e que o Poder Executivo não podia deixar de atender às necessidades essenciais dos municípios relacionadas ao ensino e à saúde.

Lembrou que o exercício de 2016 foi marcado pela desaceleração econômica e aumento da inflação, variáveis macroeconômicas que reduziram o ingresso de receitas e comprometeram os resultados dos entes públicos.

Na mesma direção, apontou que a falta de liquidez no encerramento do exercício deriva da necessidade de empenhamento total das despesas com convênios cujos repasses se viram frustrados, referindo-se majoritariamente a despesas de capital.

No que tange aos Precatórios, esclareceu que inexistiam compromissos a adimplir até o mês de setembro de 2016, quando, então, o Tribunal de Justiça oficiou o Município a recolher às contas vinculadas 1,00% sobre a Receita Corrente Líquida ao mês, com o objetivo de enfrentar nova sentença condenatória, conforme documentos que anexou aos autos.

Aduziu que a Prefeitura adotou as medidas cabíveis frente às inadimplências contratuais, que foram corrigidos os apontamentos no setor de adiantamentos e que as licitações emergenciais foram processadas dentro da estrita legalidade, apenas pelo tempo necessário para a realização do correspondente certame.

Asseverou que a realização de horas-extras esteve limitada aos casos de estrita necessidade, correspondendo à justa remuneração pelos serviços extraordinários prestados principalmente no transporte de pacientes a outras localidades, o que será solucionado com a realização de novo concurso público.

Quanto à Dívida Ativa, atribuiu o seu crescimento à crise econômica que afetou vários contribuintes situados no Município, que deixaram de recolher os impostos devidos, tendo a Prefeitura adotado todas as medidas de recuperação amigável e judicial desses valores.



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



Defendeu que foram observadas as prescrições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sustentando a existência de erro material pela inclusão de empenhos anteriores ao período vedado e a permanência de saldo positivo para adimplência de todos os compromissos.

Assim, apresentou dois cálculos a respeito da disponibilidade financeira ao final do exercício, indicando, no primeiro caso, a existência de saldo positivo de R\$ 54,77, derivado da exclusão de Restos a Pagar de exercícios anteriores; e, no segundo, cobertura financeira de R\$ 727.370,34, caso fossem consideradas exclusivamente as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

Concluiu pedindo pela emissão de parecer favorável às contas.

Também compareceu aos autos a Prefeitura Municipal de Morungaba, anexando sua defesa no evento 46.1.

Sobre o Resultado da Execução Orçamentária, apresentou nova metodologia de cálculo na qual foram excluídos os valores da devolução de duodécimos do Legislativo (R\$ 350.410,23) e dos convênios empenhados sem a contrapartida de recursos (R\$ 1.989.266,89), entendendo que o resultado final corresponde a um déficit de apenas R\$ 1.448.000,80, equivalente a 3,56%.

Repisou que o contexto macroeconômico foi nocivo à arrecadação dos entes municipais, implicando em resultados econômicos aquém dos projetados para o período e disse que a assinatura de convênios, com o respectivo empenhamento da despesa, é a única alternativa dos pequenos municípios para impulsionar os investimentos locais.

Advogou que a iliquidez de curto prazo não representa qualquer empecilho para a Prefeitura, já que composta principalmente de Restos a Pagar Não Processados, Consignações e Depósitos, cuja exigibilidade não é imediata e que comportam afastamento, chegando-se a um índice de 0,93.

Reiterou que os compromissos judiciais foram quitados em conformidade com as determinações do Tribunal de Justiça, estando o ente em situação de adimplência, e que os apontamentos relativos à fiscalização das receitas, adiantamentos, licitações, execução contratual, pessoal e dívida ativa são de caráter formal, podendo ser objeto de relevação.

No que concerne ao artigo 42 da LRF, postulou a insignificância do montante a descoberto e que houve equívoco no cálculo da fiscalização, o qual deveria estar restrito aos meses de maio a dezembro de 2016, repetindo as duas premissas de cálculo que haviam sido apresentadas pelo ex-prefeito.

Rogou, igualmente, pela aprovação das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os demonstrativos foram analisados pela **Assessoria Técnica** em seus aspectos econômico-financeiros, destacando-se que poderiam ser acolhidos os argumentos defensórios no que tange à devolução de duodécimos, ajustando-se o resultado orçamentário para um déficit de R\$ 3.437.267,69, equivalente a 8,46%.

Não obstante, apurou, por meio do Sistema Pentaho desta Corte, que a quase totalidade dos convênios assumidos junto a outros órgão públicos tiveram seus repasses honrados, não encampando a tese defensiva quanto ao impacto negativo desses instrumentos no resultado orçamentário.

Dessa forma, considerou que o déficit da execução orçamentária não se fez acompanhar de elementos de eliminação dos seus efeitos prejudiciais, dando causa à criação de déficit financeiro da ordem de R\$ 2.915.826,07 e existindo dívida de curto prazo sem o correspondente lastro financeiro, em sentido contrário ao preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou, ademais, que a situação de iliquidez no encerramento do exercício implicou na inobservância ao art. 42 da LRF, constituindo mácula suficiente para o comprometimento das contas e destacando que a jurisprudência desta Corte, em casos análogos, não acolheu argumentação de que foram considerados Restos a Pagar de exercício anterior no cálculo efetuado.

Ante o panorama delineado, opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas (*evento 56.1*).

Congênere jurídica de ATJ destacou o cumprimento das prescrições constitucionais e legais relativas ao Ensino, FUNDEB, Saúde, Gasto com Pessoal, Encargos e Transferências à Câmara Municipal. Entendeu, ademais, que os documentos carreados aos autos descaracterizaram as falhas no setor de precatórios, já que cumpridos os termos de recolhimento estabelecidos pelo Tribunal de Justiça Estadual.

Sem embargo, considerou que o cenário desfavorável dos resultados fiscais, aliado ao descumprimento do art. 42 da LRF, inquinam os demonstrativos em exame (*evento 56.2*).

Chefia de ATJ ratificou o entendimento de suas assessorias pela emissão de parecer desfavorável (*evento 56.3*).

Ministério Público de Contas também opinou pela emissão de parecer desfavorável, calcando-se na existência de déficit orçamentário sem amparo integral em superávit financeiro do exercício anterior, criação de déficit financeiro, falta de limitação de empenho e movimentação financeira, excessivo percentual de alterações orçamentárias, baixo índice de liquidez imediata, acentuada expansão da dívida de longo prazo e da dívida ativa e descumprimento do artigo 42 da LRF (*evento 64*).



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



Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta e. Corte:

Exercício	Processo	Parecer
2015	2207/026/15	Favorável com Recomendações – DOE de 11/10/2017
2014	115/026/14	Favorável com recomendações – DOE de 05/01/2016
2013	1642/026/13	Favorável com recomendações – DOE de 30/06/2015

É o relatório.

GCCCM/15

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 13/03/2018****ITEM 038****Processo: eTC-4209.989.16-9****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE MORUNGABA****Responsável: José Roberto Zem – Prefeito Municipal****Período: 01/01 a 31/12/2016****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016****Procurador: Ivando Cesar Furlan (OAB/SP 238.658)**

Aplicação total no ensino	28,12% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,13% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	33,43% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	49,44%
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem (Após justificativas)
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 8,46% - (R\$ 3.437.267,69) (Cálculos de ATJ)
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 2.915.826,07
Restrições do Último Ano de Mandato	Iliquidez no encerramento do exercício, com ofensa ao artigo 42 da LRF

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	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.	A	A	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	B	B	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 de Campinas****Quantidade de habitantes: 12.674**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I – A Administração da Estância Climática de **MORUNGABA** demonstrou ter dado atendimento apenas parcial aos principais vetores que orientam a análise das contas, durante o exercício de 2016.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 28,12% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88. Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 71,13% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos recursos recebidos foi aplicada dentro do próprio exercício.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 33,43% da receita e transferências de impostos.

c) A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação disposta no artigo 29-A da Carta da República.

d) Conforme anotado, a fiscalização constatou que foram pagos os Requisitórios de Baixa Monta incidentes no exercício, criticando, por outro lado, que a Prefeitura não teria vertido suficientes depósitos às contas vinculadas do Tribunal de Justiça para enfrentar os Precatórios devidos.

Não obstante, a documentação encartada a fls. 4/21 do evento 45.5 evidencia que o Tribunal de Justiça considerou que os depósitos relativos ao exercício de 2016 atenderam à alíquota fixada pelo DEPRE para o período (1,0% da RCL).

Ante tal panorama, o Exmo. Sr. Desembargador Dr. Aliende Ribeiro, Coordenador do DEPRE, ratificou os cálculos do setor responsável, decidindo, *in verbis*, que “os depósitos mensais referentes ao exercício de 2016, feitos pelo Município de Morungaba, conforme levantamentos técnicos feitos pelo DEPRE revelaram-se **SUFICIENTES**, considerando a alíquota de 1,00% sobre a RCL”.

Dessa forma, considerando a certificação emitida pelo Tribunal de Justiça quanto à suficiência dos depósitos, acompanho a manifestação técnica de ATJ para afastar o apontamento da fiscalização.

e) Foi atestada a regularidade formal dos recolhimentos dos Encargos Sociais devidos ao INSS, PASEP e FGTS, bem como a ausência de RPPS na localidade.

f) Não foram lançados apontamentos relativos aos Subsídios dos Agentes Políticos.

g) As Despesas de Pessoal fixaram-se em 49,44% no encerramento do exercício, mantendo-se abaixo do limite de 54% estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



h) No que tange às restrições do Último Ano de Mandato, observa-se que foi dado cumprimento ao disposto no Parágrafo Único do art. 21, e na alínea *b* do inciso IV do art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal; às vedações impostas pela Lei Eleitoral; e à previsão do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964.

II – Diante da implantação do IEGM, da realização de Fiscalizações Operacionais e Ordenadas e de outros indicadores sociais existentes, é possível ser feita análise operacional sobre os atos praticados pela Administração no período, transcendendo a aferição de legalidade, de modo que possam ser realizadas análises a respeito dos resultados obtidos na condução da execução orçamentária e financeira.

a) No que diz respeito à qualidade dos gastos, 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+, mantendo a marca do exercício anterior.

Esse índice demonstra que a Prefeitura adota uma gestão eficiente, existindo, contudo, margem para aprimoramento qualitativo de suas atividades.

b) Quanto à educação, há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado “**B+**”.

Esse índice procura traduzir, não obstante as respostas apresentadas pelo Município aos diversos quesitos formulados, coerência com a verificação de aplicação dos mínimos constitucionais da educação.

Nesse sentido, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica² demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

4ª série/5º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Morungaba	4.7	5.6	5.2	6.0	6.3	4.8	5.1	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5	6.7

Não foram alcançadas, contudo, as metas estabelecidas para os anos finais:

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



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



8ª série/9º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Morungaba	4.0	4.8	4.1	4.0	4.3	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8

Embora o Município de Morungaba tenha conseguido incrementar o desempenho de seu alunado entre as duas últimas avaliações, os dados da última tabela denotam que os resultados qualitativos do serviço educacional ofertado ainda se situam aquém dos parâmetros fixados pelo Ministério da Educação e daqueles almejados pela população local.

Conforme bem pontuado pelo representante do d. MPC, tal situação reclama rigoroso e imediato ajuste do gestor na condução das políticas públicas educacionais, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos eventuais apontamentos e alcançados resultados positivos, o que não implica, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada na ação transparente e responsável.

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi “B”, mantendo-se o índice do exercício anterior.

Segundo consta no sítio eletrônico da Fundação Seade³, pode ser observado que 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 Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2016	37,50	9,91	10,91
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2016	43,75	11,40	12,58
Taxa de Mortalidade da População de 15 a 34 anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2016	140,68	85,76	104,02
Nascidos Vivos de Mães com Menos de 18 anos (Em %)	2016	11,46	5,30	6,25

Do quadro acima, apura-se que a localidade apresenta taxas de mortalidade infantil e mortalidade na infância acentuadamente mais altas do que as verificadas em sua Região de Governo e no Estado, inserindo-se em um quadro desfavorável, também, no que tange à mortalidade da população de 15 a 34 anos.

Nesse sentido, as taxas de mortalidade infantil se revelaram 278,40% maiores do que as da Região de Governo de Campinas e 243,72% maiores em relação à média estadual. No mesmo horizonte são as taxas de mortalidade na infância, que se mostram 283,77% e 247,77% maiores quando comparadas às médias regional e estadual, respectivamente.

Também crítica a situação da mortalidade da população jovem, que apresentou índices 64,04% e 35,24% maiores do que a média regional e estadual, lembrando que a mortalidade dessa faixa etária está ligada, no mais das vezes, à

³ <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>



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



necessidade de revisão das políticas de segurança pública locais, o que deve ser providenciado pela Administração.

Tal cenário evidencia a necessidade de imediata revisão das políticas públicas de saúde ligadas à primeira infância e à juventude, sobressaindo, igualmente, a necessidade de orientação dos jovens quanto à gravidez precoce, cujos índices se mostraram 116,23% e 83,36% maiores do que as médias regional e estadual.

III – Há um grupo de apontamentos que também indicam a necessidade de recomendar-se à Administração para que proceda a correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Deve a Prefeitura aprimorar os mecanismos de cobrança de suas receitas em face de seus credores contratuais e observar com rigor as disposições da Lei Federal nº 8.666/93, especialmente no que tange às taxativas hipóteses de dispensa de licitação e contratações emergenciais.

Com relação às horas extras, a defesa se limitou a alegar a essencialidade do serviço prestado à população, que não pode sofrer solução de continuidade. Contudo, além de constituir afirmação genérica, destituída de provas quanto à efetiva necessidade desse labor extraordinário e da sua concreta prestação, a ocorrência de sobrejornada por meses a fio, sem a adoção de soluções alternativas, desvirtua o seu caráter excepcional e a real necessidade de sua realização.

A questão, assim, exige resolução urgente, sob pena de provocar futuros prejuízos de ordem financeira ao Município, abstendo-se a Origem do pagamento de horas extras habituais, desprovidas da real necessidade da prestação dos serviços, com observância aos limites impostos pelo artigo 59 da CLT.

Já no que tange ao pagamento de Adicional por Nível Universitário, observo que a matéria já foi enfrentada quando da análise das Contas Anuais do Exercício de 2015 (TC-2207/026/15, Relator Conselheiro Renato Martins Costa), reconhecendo-se a legalidade da incorporação da aludida verba ao salário dos servidores admitidos antes da vigência da Lei Municipal nº 1.446/2012, que extinguiu tal benefício.

Considerando que as falhas apuradas no setor de Adiantamentos foram saneadas dentro do próprio exercício, conforme certificado pela equipe da UR-3, entendo que o apontamento restou superado, sem prejuízo de se recomendar à Prefeitura que observe as recomendações pretéritas desta Casa e lembrando que o descumprimento sistemático das determinações poderá inquinar os futuros demonstrativos.

Determino à fiscalização, por fim, que acompanhe o deslinde da ação judicial relativa à incorporação dos ativos de Iluminação Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IV – Em que pesem os pontos até então destacados, os demonstrativos se encontram comprometidos pelo mau desempenho dos resultados fiscais e pelo descumprimento do disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A instrução processual revelou que o conjunto de **resultados econômico-financeiros** caminhou em sentido oposto à gestão fiscal responsável preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000.

Nessa linha, após os cálculos ofertados por ATJ, observa-se que a execução orçamentária apresentou resultado deficitário de R\$ 3.437.267,69, equivalente a 8,46%, o qual encontrou amparo apenas parcial em superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 375.052,86); isso, muito embora a Prefeitura tivesse sido alertada, por cinco vezes pelo Sistema AUDESP, a respeito do descompasso entre receitas e despesas, sem que fosse adotada a limitação de empenho e movimentação financeira estatuída pelo art. 9º da LRF.

Acompanho a manifestação da Assessoria Técnica quanto à impossibilidade de se afastar do resultado orçamentário os empenhos relacionados a convênios com outros entes federativos, tendo em mira que as informações constantes do Sistema Pentaho demonstram que os repasses foram efetivamente realizados pelos órgãos parceiros, não havendo que se falar em frustração das transferências, conforme detalhada no quadro abaixo:

Convênio	Valor Empenhado	Valor Recebido
SEE/FDE – Programa ação Educacional	R\$ 794.724,38	R\$ 231.115,18
DADE	R\$ 1.589.276,01	R\$ 4.475.464,27
AGECAMP	R\$ 272.624,41	R\$ 1.448.979,94
Fundo Nacional de Saúde	R\$ 107.342,26	R\$ 677.599,04
PMAT	R\$ 680.260,72	R\$ 1.448.979,94
TOTAL	R\$ 3.444.227,78	R\$ 8.282.138,37

Aliás, não foi outro o entendimento do e. Plenário ao apreciar situação análoga no bojo do Pedido de Reexame das Contas Anuais do Exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Estiva Gerbi (TC-2065/026/12. Sessão Plenária de 18/11/2015. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. DOE de 13/01/2016).

Recordo que a Administração promoveu movimentações orçamentárias da ordem de R\$ 16.264.090,71, equivalente a 32,83% da despesa fixada, situação que não apenas descaracterizou consideravelmente o orçamento aprovado, como contribuiu para o desequilíbrio das contas.

Além disso, a recuperação de tão somente 0,89% do saldo de Dívida Ativa, em montante de R\$ 168.752,90, denota ausência de esforços tendentes a reaver tais valores.



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



Como consequência, o déficit da execução orçamentária inaugurou um antes inexistente déficit financeiro, em valor de R\$ 2.915.826,07, montante que extrapola um duodécimo da RCL municipal⁴ e possui potencial de comprometer o equilíbrio dos exercícios futuros.

Pesa também em desfavor o quadro de profunda iliquidez da Prefeitura para enfrentar seus compromissos mais imediatos (*índice de 0,37*), destacando o Sistema AUDESP que a Origem apresentava disponibilidades de apenas R\$ 1.806.388,49 para enfrentar despesas processadas de R\$ 2.939.603,79.

Também restou configurado o **descumprimento do artigo 42 da LRF**, tendo em mira que a Prefeitura encerrou o exercício de 2016 sem ostentar liquidez suficiente para suportar os Restos a Pagar Processados nos dois últimos quadrimestres.

O quadro elaborado pela fiscalização demonstrou que a Prefeitura não conduziu com zelo suas disponibilidades financeiras no último ano de mandato, saindo de uma situação de liquidez da monta de R\$ 1.951.456,50 em 30/04/2016 para uma iliquidez de R\$ 16.715,43 no encerramento de dezembro; isso, a despeito dos oito alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto a um possível descumprimento da normal fiscal em análise.

Embora a defesa tenha buscado descaracterizar a falha, alegando a existência de disponibilidades para quitação dos compromissos, anoto que ela mesma diverge com relação ao *quantum* disponível, ora afirmando que a liquidez seria de R\$ 54,77, ora que restariam R\$ 727.370,34, sem capacidade de infirmar o apontamento da inspeção.

É firme a jurisprudência desta e. Corte que considera que o descumprimento do preceito em tela é causa bastante para a reprovação das contas, conforme excerto de interesse:

(...) avalio que o exame do art. 42 da LRF comporta análise objetiva, qual seja, aumento ou não da indisponibilidade líquida, marcada pela contratação de despesas que não poderiam ser cobertas pelo saldo financeiro existente. E esse é o quadro apresentado pela fiscalização, na medida em que o Município apresentava liquidez financeira em 30.04, no montante de R\$ 5.917.352,83; e, ao contrário, iniciado o período demarcado pelos dois últimos quadrimestres/12, em 31.12.12 fixou uma indisponibilidade de R\$ 956.353,15. Sendo assim, a Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período. Realço que, enquanto as questões relativas à défits de execução financeira e orçamentária são avaliados nos termos da jurisprudência dominante, que evolui na medida das discussões travadas, aqui a mácula pela falta de cumprimento do artigo 42 da LRF decorre de imposição legal, devendo sua análise ser efetuada, como dito, de forma objetiva. Acresço que esta é, passados 12 (doze) anos até então da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a quarta oportunidade em que o tema é medido nesta

⁴ RCL de R\$ 33.481.890,80 / 12 = R\$ 2.790.157,57



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



Corte – porque incide exatamente junto ao término de mandato dos Gestores Municipais (2000, 2004, 2008 e 2012).

Assim, transcorrido todo esse tempo e discutida a matéria, é natural que a construção jurisprudencial evolua a ponto de entender que a falha é grave e comporta a rejeição das contas, uma vez que houve temporada suficiente para que a Administração Pública tenha se habituado à cultura da gestão fiscal transparente e responsável, mesmo porque, a falta de observância ao dispositivo implica em capitulação de ordem penal. (Processo TC-1658/026/12. Pedido de Reexame das Contas Anuais do Exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, sob minha relatoria. Sessão Plenária de 12/11/2014. DOE de 11/12/2014).

Destaco, também, que a jurisprudência colacionada pela Origem não se amolda ao caso em tela, já que, nos autos do processo TC-1638/026/08, foram afastados Restos a Pagar Não Processados, situação essencialmente distinta da aqui abordada, em que os compromissos se restringem a compromissos já liquidados.

Ante o exposto, acompanho as manifestações unânimes de ATJ, sua i. Chefia e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal da Estância Climática de **MORUNGABA, exercício de 2016**, 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:

- Reveja suas políticas públicas afetas ao ensino para atingir as metas projetadas para o IDEB nos anos finais;
- Reverta os índices desfavoráveis de mortalidade locais e efetive programas de prevenção à gravidez precoce;
- Aprimore seus mecanismos de cobrança de suas receitas;
- Observe com rigor das disposições da Lei Federal nº 8.666/93;
- Adeque o seu quadro de pessoal com o fim de restringir as horas extras aos casos de necessidades extraordinárias;
- Engaje-se na produção de resultados fiscais favoráveis, conforme mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Restrinja as movimentações orçamentárias à inflação projetada para o período, nos termos do Comunicado SDG nº 35/2015;
- Aprimore os mecanismos de cobrança de sua Dívida Ativa;
- Observe as recomendações pretéritas desta e. Corte.

A fiscalização deverá acompanhar o deslinde da ação judicial relativa à incorporação dos ativos de Iluminação Pública, além de verificar o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras.