



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 03/04/2018

ITEM Nº 033

TC-003830/989/16

Prefeitura Municipal: Bofete.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Claudécio José Eburneo.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Antonio Sérgio Baptista (OAB/SP nº 17.111), Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Camila Barros de Azevedo Gato (OAB/SP nº 174.848), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061), Maria Fernanda Pessatti de Toledo (OAB/SP nº 228.078) e Flavio Poyares Baptista (OAB/SP nº 244.448) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	31,67% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	70,70% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,55%
Transferências à Câmara	7,07% - R\$ 1.565.256,00 contudo, o valor efetivamente utilizado pelo Legislativo foi de 6,66% - R\$ 1.473.766,67
Gastos com pessoal	50,82% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 2,95% - R\$ 1.009.149,82
Resultado financeiro	Positivo R\$ 802.732,51
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B+	B	C+	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+	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	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C+	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C+	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 10.512



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



Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **BOFETE** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Sorocaba – UR/9.

No relatório constante no evento 11 as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

3.1. ENSINO / 3.1.a. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO / 3.1.a.1. Ajustes: Despesas com Fundeb – 40% e 3.1.a.2. Ajustes: - Despesas com Recursos Próprios: Descontrole na contabilização das despesas do FUNDEB;

3.2.1. Demais Aspectos Relacionados à Saúde: Contratação de profissionais autônomos, em detrimento da realização de concurso público;

6. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES: Total repassado superou o limite legal;

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA: Ativos não detalhados para a incorporação patrimonial;

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP: Desatendimento à Recomendação;

15.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964: Empenhamento, no último mês de mandato, de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento;

16. FISCALIZAÇÃO ORDENADA / TRANSPARÊNCIA: Desatendimento à legislação de regência.

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 31,67% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem integralizou a verba do FUNDEB, destinando 70,70% do montante na valorização dos profissionais do Magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	24.999.781,78	
Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	24.999.781,78	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	3.884.637,56	
Transferências recebidas	6.575.555,83	
Receitas de aplicações financeiras	46.530,24	
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	6.622.086,07	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	4.682.111,71	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	4.682.111,71	70,70%
Demais Despesas	2.171.604,63	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)	(231.630,27)	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	1.939.974,36	29,30%
Total aplicado no FUNDEB	6.622.086,07	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	3.802.330,24	
Acréscimo: FUNDEB retido	3.884.637,56	
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. 2016	7.686.967,80	30,75%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: Aplic. no 1º trim. de 2017		
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017		
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	231.630,27	
Aplicação final na Educação Básica	7.918.598,07	31,67%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	23.703.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	7.446.638,01	
Índice Apurado	31,42%	

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 28,55% do valor da receita e transferências de impostos.

Foi destacada a regularidade na transferência financeira à Câmara, fixada em 6,66%, desse modo dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	1.473.766,67
Despesas com inativos		-
Subtotal		1.473.766,67
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	22.142.812,62
Percentual resultante		6,66%

Aqui é preciso destacar a observação do órgão de fiscalização no sentido de que houve atendimento ao limite constitucional previsto no artigo 29-A; no entanto, que o repasse efetuado pelo Executivo (R\$ 1.565.256,00) superou, ao menos em tese, o citado limite em 0,07 pontos percentuais (§ 2º do artigo 29-A).

A fiscalização registrou que o resultado da execução orçamentária evidenciou superávit de R\$ 1.009.149,82, correspondente a 2,95% no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esse resultado positivo permitiu que o saldo da execução financeira do período alcançasse superávit de R\$ 802.732,51.

Também foi destacada a existência de recursos disponíveis para o pagamento de dívidas de curto prazo.

A fiscalização informou sobre a redução dos saldos pertinentes à dívida de longo prazo.

Exercícios: anterior e em exame	2015	2016	AH%
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	-	-	
Precatórios	861.079,04	889.829,48	3,34%
Parcelamento de Dívidas:	218.485,69	43.118,52	-80,26%
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:	-	-	
Previdenciárias	-	-	
Demais contribuições sociais	-	-	
Do FGTS	218.485,69	43.118,52	-80,26%
Outras Dívidas	-	-	
Dívida Consolidada	1.079.564,73	932.948,00	-13,58%
Ajustes da Fiscalização	-	-	
Dívida Consolidada Ajustada	1.079.564,73	932.948,00	-13,58%

No que diz respeito ao limite de despesas com pessoal, embora os gastos tenham se situado abaixo do teto, conformaram-se no chamado “limite de alerta”.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	15.673.560,70	15.823.749,39	16.106.681,00	16.573.382,11
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		15.823.749,39	16.106.681,00	16.573.382,11
Receita Corrente Líquida	29.772.032,93	31.342.998,13	31.655.867,37	32.611.530,61
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		31.342.998,13	31.655.867,37	32.611.530,61
% Gasto Informado	52,65%	50,49%	50,88%	50,82%
% Gasto Ajustado		50,49%	50,88%	50,82%

Não foram destacadas censuras à gestão dos encargos sociais devidos no período.

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

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos.



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



A fiscalização noticiou a gestão da dívida de precatórios indicando que o ritmo adotado seria suficiente à sua quitação até o ano de 2020.

REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2015 no BP (passivo)	861.079,04
Ajustes efetuados pela Fiscalização	38.938,38
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	900.017,42
Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016	328.730,11
Depósitos efetuados em 2016 (opção anual)	377.934,78
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016	338.918,05
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016	889.829,48
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016	
Saldo apurado em 31/12/2016	889.829,48

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2015	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	19.102,44
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	19.102,44
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

DECISÃO DO STF : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2020	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2016		889.829,48
Número de anos restantes até 2020		4
Valor anual necessário para quitação até 4		222.457,37
Montante pago no exercício de 2016		338.918,05
Nesse ritmo, valor suficiente para quitação em 2020		

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, pode-se observar que o Município não descumpriu o art. 42 da LRF, considerando a liquidez ao final do exercício, suficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar 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

Liquidez em 31.12

2016
3.128.858,03
4.473,76
735.411,41
2.388.972,86
2.895.768,88
1.602.082,95
-
-
-
1.293.685,93



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Do mesmo modo, o quadro elaborado pela inspeção indica que não houve aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	15.974.474,60	31.181.079,15	51,2313%	51,2313%
07	15.988.721,29	31.422.874,31	50,8824%	
08	16.106.681,00	31.655.867,37	50,8806%	
09	16.193.247,25	31.461.918,33	51,4694%	
10	16.358.881,60	31.776.509,40	51,4811%	
11	16.483.127,35	32.110.011,35	51,3333%	
12	16.573.382,11	32.611.530,61	50,8206%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,41%

E, quanto ao regramento eleitoral, foi anotado que o Município não empenhou gastos de publicidade no período.

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Claudécio José Eburneo - Prefeito do Município à época, através do DOE de 01.08.17 (evento 16).

Em seguida vieram justificativas (evento 42), indicando que houve superávit orçamentário e financeiro; que o Município gastou na educação mais recursos do que o efetivamente recebido; que houve excelente aplicação dos recursos na saúde e, ainda quanto ao setor, explicou as dificuldades enfrentadas para completar o quadro de médicos; que foi observado o limite de transferência de recursos à Câmara; que os ativos de iluminação foram discriminados em laudo técnico; que a situação pertinente aos autônomos está sendo regularizada; que houve equívoco no relatório a respeito do empenhamento de despesas no último mês do exercício; que alguns pontos relacionados à Transparência foram regularizados em 2016 e 2017; e, ao final, pediu a emissão de parecer favorável às contas.

A Assessoria Técnica, com a aquiescência de sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável (evento 50)

O d. MPC, ao contrário, manifestou-se pela rejeição dos demonstrativos, considerando que a Administração transferiu à Câmara Municipal, a título de duodécimos, valor equivalente a 7,07% da Receita Tributária Ampliada de 2015, incorrendo em vedação constitucional.

Ademais, também entendeu macular as contas o empenho de R\$ 2.841.673,38 - em dezembro-, valor acima de 1/12 da despesa prevista para o exercício (evento 55).

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



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



Exercícios	Processos	Posição
2015	TC-2302/026/15	Favorável - DOE 13.06.17
2014	TC-210/026/14	Favorável - DOE 28.10.16
2013	TC-1737/026/13	Favorável - DOE 18.07.15

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 03/04/2018****ITEM 033****Processo: eTC-3830.989.16.6****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOFETE****Responsável: Claudécio José Eburneo – Prefeito Municipal à época****Período: 01.01 a 31.12.16****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016****Procurador(es): Antonio Sérgio Baptista – OAB/SP 17.111, Cláudia Rattes La Terza Baptista – OAB/SP 110.820, Camila Barros de Azevedo Gato – OAB/SP 174.848, Flávio Poyares Baptista – OAB/SP 244.448 e outros**

Aplicação total no ensino	31,67% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	70,70% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	28,55%
Transferências à Câmara	7,07% - R\$ 1.565.256,00 contudo, o valor efetivamente utilizado pelo Legislativo foi de 6,66% - R\$ 1.473.766,67
Gastos com pessoal	50,82% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 2,95% - R\$ 1.009.149,82
Resultado financeiro	Positivo R\$ 802.732,51
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	C+	
i-Educ	B+	B	C+	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+	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	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C+	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C+	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 10.512**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I - Verifica-se que a Administração de **BOFETE** cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

a) O Município aplicou 31,67% das receitas e transferências recebidas a conta de impostos, cumprindo o art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos; ainda, houve aplicação de 70,70% dessa verba em favor da valorização dos profissionais do magistério, de tal sorte cumprindo o art. 21 da Lei 11494/07 e o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

Aqui vale registrar a ação fiscalizatória excluindo valor lançado a maior à conta do FUNDEB, caracterizando apropriação contábil indevida da conta tesouro.

Muito embora não tenha trazido prejuízos ao controle externo e, especialmente, ao cumprimento da determinação constitucional, vale recomendação à Origem para que tenha maior rigor no controle de contabilização das receitas/despesas afetas ao ensino, seja à conta do tesouro ou do FUNDEB, prevalecendo a necessária distinção em sua gestão.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 28,55% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou que a transferência financeira efetiva ao Legislativo Municipal cumpriu o teto constitucional.

Aqui é preciso dizer que o valor efetivamente utilizado pela Câmara Municipal correspondeu a 6,66% da receita tributária do exercício anterior; conquanto, a transferência, em si, tenha superado o limite constitucional.

Acertado o raciocínio exposto por ATJ, no sentido que o Texto impõe limitação ao valor **“efetivamente realizado no exercício anterior”** (art. 29-A), superando o conceito formal de mera transferência.

Nesse sentido, o Setor trouxe à colação precedente de minha relatoria, nos autos do TC-256/026/14, Prefeitura Municipal de Iguape, em Sessão da E. Primeira Câmara de 13.09.16, do qual se extrai:

“A Transferência financeira à Câmara Municipal, muito embora tenha superado, inicialmente, o limite estabelecido pela CF/88, considero que pela devolução dos valores destacados e, consoante fixação ao final do período em 6,89% das receitas tributárias do exercício anterior, pode ser considerada regular.

Evidente que cabem recomendações à Origem para que certifique-se dos limites constitucionais em apreço na formulação da peça orçamentária e sua execução quanto ao repasse de transferências financeiras ao Legislativo”.

Pondero que, na mesma medida, cabem recomendações à Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do teto fiscal, contudo, dentro do chamado “limite de alerta” ($>48,30 < 51,60\%$ da RCL), fixando-se em 50,82%.

Logo, cabe advertência à Origem para que se acautele dos limites fiscais, desse modo procurando a harmonia necessária entre os gastos com pessoal – necessários ao desenvolvimento da máquina administrativa, e a receita corrente líquida.

e) Não foram realizadas observações quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos.

f) A respeito dos encargos sociais foi destacada a apresentação das respectivas guias de recolhimento.

g) A Fiscalização atestou que o Município vem procedendo aos depósitos para pagamento da dívida com precatórios; inclusive, com ritmo adequado à liquidação do débito até o ano de 2020.

h) O relatório elaborado pela fiscalização deu notícia de que o Município incorreu em superávit da execução orçamentária de 2.05%, ou seja, que as despesas empenhadas foram inferiores em R\$ 1.009.149,82 à receita realizada.

Também foi noticiado que esse resultado positivo foi favorável ao saldo financeiro superavitário do período, estabelecido em R\$ 802.732,51 – valor suficiente à cobertura da dívida de curto prazo.

i) Pode ser observado do quadro elaborado pela fiscalização que o Município manteve saldo financeiro suficiente à cobertura dos restos a pagar liquidados até 31.12.16, desse modo cumprindo o art. 42 da LRF.

j) Não houve acréscimo de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

k) A inspeção destacou a ausência de gastos com publicidade no período.

l) Quanto ao empenho de despesas em valor superior ao duodécimo do exercício em dezembro, penso que a questão encontra-se superada pelas regras estabelecidas pela LRF, máxime da proibição contida em seu art. 42.

Ademais, também não se pode descartar que em havendo um planejamento inicial, formalizado na peça orçamentária, necessariamente deverá sofrer ajustes advindos das situações postas ao longo da execução orçamentária, influenciando diretamente no valor disponível em cada período mensal.

Aqui considero oportuno trazer à colação excerto do r. voto proferido nos autos do TC-1765/026/12, contas da Municipalidade de Pacaembu, Sessão de 16.09.14, da E. Primeira Câmara, sob minha relatoria, no seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“E, sobre o empenho superior ao duodécimo da despesa prevista – avaliando que a norma, já à época de sua edição, possuía a preocupação de que não haja desequilíbrio fiscal, penso que a questão possa ser superada.

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Lei Fiscal apresentou regras ainda mais rígidas a ser cumpridas em final de mandato, na comparação com o destaque do Estatuto Financeiro, mercê da proibição de aumento de despesas com pessoal e a vedação de constituição de dívida que não pudesse ser paga.

Em favor da Origem, observa-se o seguinte precedente julgado pelo E. TJESP:

VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ARTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

Juiz de 1ª Instância: Fábio Calheiros do Nascimento

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - AUSÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS - EMPENHO - DESRESPEITO AO DUODÉCIMO - IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES - DEMONSTRAÇÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE DANO PRESUMIDO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO OU MÁ-FÉ - NECESSIDADE - INEXISTÊNCIA.

1. Prefeito Municipal pode ser réu de ação de improbidade administrativa proposta em primeira instância. Precedentes do Colendo STF e deste Tribunal.

2. A abertura de créditos suplementares depende de recursos disponíveis e exposição justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64).

Créditos abertos quando a previsão era de queda da arrecadação. Ilegalidade.

3. Empenho no último mês do mandato que superou o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. Ofensa ao art. 59, § 1º da Lei.

4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. Inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

5. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

6. É indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, especialmente nas hipóteses do art. 11 da Lei nº 8.429/92, de ampla abrangência por tutelar os princípios constitucionais da administração pública. A modalidade culposa somente se admite no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10), não se aplicando aos demais tipos (arts. 9º e II)

7. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.

8. Para caracterização da improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92 necessária a demonstração de efetivo prejuízo material ao erário, pois inadmissível a condenação ao ressarcimento de dano hipotético ou presumido. Inexistência de lesão, perda ou desfalque patrimonial. Condenação por improbidade administrativa. Inadmissibilidade. Sentença reformada. Improcedência da pretensão inicial. Recurso provido.

Também é preciso observar que houve excesso de arrecadação no período – em montante equivalente a 13,81% (R\$ 3.080.415,84) de sua previsão inicial, situação que certamente determinaria a revisão da distribuição dos duodécimos durante todo o exercício.

Ademais, aplicar uma interpretação literal do dispositivo em comento implicaria em aceitar a obrigação de contingenciamento de despesas, pela limitação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



empenhos, mesmo diante da necessidade de cumprimento de obrigações legais e contratuais, conquanto houvesse disponibilidades financeiras suficientes à sua liquidação e pagamento.

E, além disso, não se pode olvidar que entre as despesas legais do último mês do ano encontra-se o 13º salário, direito que foi estendido definitivamente aos servidores públicos com o advento da Constituição/88, diploma posterior à edição do Estatuto Financeiro.

Destarte, considero relevada a falha apontada pela fiscalização”.

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 C+, ou seja, incluindo-se na categoria “*em fase de adequação*”.

Ainda assim, a Origem deverá proceder o exame das situações que definiram o índice destacado, a fim de elevar sua resposta, com qualidade, no sentido de aperfeiçoar os serviços públicos colocados à disposição da comunidade.

b) Quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado “em fase de adequação - “C+””.

O Portal do IBGE¹, no tocante à educação, apresenta as seguintes informações sobre o Município:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	95,1%
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental [2015]	5.5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental [2015]	4.4
Matrículas no ensino fundamental [2015]	1.400
Matrículas no ensino médio [2015]	280
Docentes no ensino fundamental [2015]	87
Docentes no ensino médio [2015]	22
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2015]	5
Número de estabelecimentos de ensino médio [2015]	1

¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bofete/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda com base nas informações prestadas pelo sítio do IBGE, a nota obtida nos primeiros anos do ensino fundamental (5,5) representa a posição nº 578 no universo de 645 Municípios do Estado, a 7ª posição na microrregião.

Sobre o índice obtido nos últimos anos do fundamental coloca o Município na posição 556 do Estado, bem como, na 6ª na microrregião.

Ademais, chama a atenção no que diz respeito aos alunos das últimas séries observar que o índice obtido foi inferior à nota 5,0 – o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento das técnicas pedagógicas empregadas.

Lembro que a oferta de ensino está intimamente ligada à busca de permanente aperfeiçoamento e elevação de qualidade, em face da determinação constitucional nesse sentido.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi "B", portanto, considerado como "efetivo".

O portal do IBGE indica que o Município possui 3 estabelecimentos voltados ao atendimento da saúde.

Destaco, no entanto, que o portal da Fundação SEADE² indica índice de aferição de resultados inferior e/ou negativo em relação à sua região administrativa e ao próprio Estado.

² <http://www.seade.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	Município	Região Administrativa	Estado
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	12,10	6,47	5,87
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal	77,98	83,93	79,05

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

Do mesmo modo, faço lembrar que a Lei 13.460/17, ao dispor sobre a *participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública* trouxe enfoque destacado à necessidade de constante avaliação e aprimoramento dos serviços prestados.

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

§ 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

IV – As demais situações expostas na conclusão do laudo fiscalizatório podem ser relevadas ao campo das recomendações.

A fiscalização noticiou que o Município contratou despesas visando a prestação de serviços médicos necessários ao funcionamento da UBS em montante de R\$ 1.119.875,97 – sendo R\$ 746.109,33 pagos a pessoas físicas e R\$ 373.766,64 a pessoas jurídicas, sem os respectivos certames (concurso público / disputa de preços).

Sendo assim, em que pesem os esclarecimentos ofertados no sentido de que a Administração tem se voltado à realização de certames, pondero que a contratação de autônomos – fora dos padrões de subordinação ao estatuto de trabalho local, agride regra constitucional de ingresso no serviço público por meio da escolha dos mais aptos; e, ademais, diante das dificuldades de preenchimento do quadro, se revela que a Municipalidade precisa rever a política de gestão de pessoal, bem como, o planejamento estratégico voltado às ações de saúde – tudo em prol da melhoria na qualidade do serviço prestado à população.



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



Aliás, sobre o tema, em próxima inspeção deverá ser aprofundada as questões pertinentes a eventual substituição de mão de obra, a teor do mandamento expresso na Lei Fiscal.

No mais, a Origem deve ultimar os trabalhos de levantamento dos ativos pertinentes à iluminação pública e bem observar as recomendações e Instruções desta E.Corte.

E, sendo assim, considerando os apontamentos realizados, bem como, as informações constantes nos órgãos de avaliação de desempenho dos serviços públicos, acresço que a Municipalidade deverá promover a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno, órgão indispensável à assessoria da Administração e ao auxílio do controle externo, sendo capaz de impor limites e produzir ações visando a correção de procedimentos, sempre no intuito de evitar os prejuízos destacados no laudo de inspeção.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **BOFETE, 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 atenção aos seguintes pontos:

- Mantenha rígido controle contábil e financeiro sobre as receitas e despesas próprias à manutenção da educação, fazendo expressa distinção entre as contas tesouro e FUNDEB;
- Atente ao limite constitucional de transferência de recursos ao Poder Legislativo;
- Tenha cautela com os limites fiscais incidentes nas despesas com pessoal – inclusive, em relação a possível substituição de mão de obra, a teor do mandamento fiscal;
- Mantenha atenção ao cumprimento dos quesitos que formam o IEGM, desse modo elevando a qualidade dos serviços prestados;
- Promova ações visando a manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços afetos à educação e saúde;
- Adote solução adequada ao preenchimento do quadro de pessoal do setor da saúde;
- Conclua os trabalhos de levantamento dos ativos do parque de iluminação;
- Atenda as recomendações e determinações desta E. Corte;
- E, proceda a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte, que se certifique das correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas nesta decisão, especialmente quanto a eventual substituição de mão de obra, que deverá ser agregada ao cômputo de despesas com pessoal.