



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

Conselheiro-Substituto Samy Wurman

Segunda Câmara

Sessão: **17/7/2018**

136 00004142.989.16-9 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Araçoiaba da Serra.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Mara Lucia Ferreira de Melo.

Advogado(s): André Navarro (OAB/SP nº 158.924), Clovis Fenelon Machado (OAB/SP nº 143.573) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	34,14%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	65,74%	(60%)
Pessoal	50,03%	(54%)
Saúde	25,25%	(15%)
Transferências ao Legislativo	3,21%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 91.174.648,61	
Receita Realizada	R\$ 84.183.537,76	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 3.109.397,91- 3,69%	
Execução financeira – déficit	R\$ 4.846.429,49	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Artigo 42 da LRF	Irregular	
Encargos sociais (pagamentos)	Relevado	
*houve acordo de parcelamento no exercício		

Ementa: Contas de Prefeitura. Parecer Desfavorável. Resultados orçamentários e financeiros negativos. Infringência ao artigo 42 da LRF.



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

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Araçoiaba da Serra**, relativas ao exercício de 2016, cuja fiscalização foi realizada pela equipe técnica da Unidade Regional de Sorocaba - UR-9.

Consoante laudo técnico (ev.48), as principais ocorrências registradas no exercício foram:

Planejamento das Políticas Públicas

- não elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

Fiscalização Ordenada

- a Prefeitura não providenciou adequações ao que foi apontado pela fiscalização em relação ao site da transparência, e quanto aos Resíduos Sólidos.

Dos Resultados

- déficit orçamentário não amparado pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior;
- elevação do déficit financeiro;
- ausência de liquidez para a dívida de curto prazo;

Ensino - Demais Aspectos Relacionados à Educação

- não atingimento das metas projetadas para o IDEB;
- existência de demanda reprimida na Educação Infantil;

Encargos

- recolhimento da parcela pertinente ao FGTS para servidores ocupantes de cargos em comissão.

Ordem Cronológica de Pagamentos

- inobservância.

Atendimento À Lei Orgânica, Instruções E Recomendações Do Tribunal

- descumprimento das Instruções e Recomendações do Tribunal.



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

Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária Para Despesas Empenhadas E Liquidadas

- descumprimento ao artigo 42¹ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015). Nesse contexto, não atendeu a Origem ao art. 73, VII da Lei Eleitoral².

A responsável foi notificada por meio de publicação no Diário Oficial do Estado (ev.63) e posteriormente por AR (ev.90). Após prazos dilatados a pedido, tanto a responsável (ev.151) como a Prefeitura (ev.129) apresentaram defesa.

A ATJ se manifestou sobre a matéria (ev. 174).

A **Unidade de Economia de ATJ** considera que o município caminhou na contramão do equilíbrio previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF, uma vez que o déficit orçamentário não veio acompanhado de elemento de sustentação capaz de eliminar os

1

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

Illiquidez em 31.12

2016
4.562.209,80
563.885,03
2.588.983,39
1.409.341,38
2.845.286,88
6.285.728,96
-
-
-
(3.440.442,08)

2

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	12.620,00	14.140,34	580,00	52.348,27
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				9.113,45
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				43.234,82



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

seus efeitos prejudiciais, ou seja, a inexistência de cobertura financeira do exercício anterior, cujo déficit financeiro aumentou 178,10% em relação ao exercício anterior. E ainda, a falta de disponibilidade financeira para honrar despesas de curto prazo.

Diante do exposto e, tendo em vista que o Município não deu atendimento à vedação contida no artigo 42 LRF, propôs a emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas do Executivo Municipal, ressaltando-se, entretanto, os atos pendentes de apreciação por este E. Tribunal.

Sua congênere jurídica, embora tenha registrado pontos positivos (o Executivo atendeu os índices constitucionais e legais em relação ao ensino, saúde e pessoal), amparou-se nas questões de ordem econômico-financeiras para posicionar-se no sentido de que seja emitido **Parecer Desfavorável** às contas de 2016 do Poder Executivo de Araçoiaba da Serra.

Assim, com o **aval da Chefia**, a **ATJ** posicionou-se pela emissão de **Parecer Desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, sem embargo de propor recomendações ao atual Prefeito.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 182) também propôs a **emissão de parecer desfavorável** em virtude: do déficit orçamentário de 3,69%, sem qualquer amparo em superávit financeiro do exercício anterior; das alterações orçamentárias que atingiram o montante equivalente a 23,17% da despesa inicialmente prevista; da não promoção de limitação de empenho e movimentação financeira; do aumento do déficit financeiro; do baixo índice de liquidez imediata; do parcelamento de encargos sociais, levando ao



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

pagamento de juros e multas; das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; dos gastos com publicidade que superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros.

Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes:

TC 18835/989/16 - em que o senhor Oswaldo Elias da Silva Junior e outros comunicam possíveis irregularidades relacionadas à falta de recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS pela Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, em 2016.

A fiscalização constatou que as contribuições retidas dos servidores públicos foram regularizadas em 20 de dezembro de 2016 e as contribuições patronais não recolhidas foi objeto de parcelamento em 24 prestações mensais.

TC 1162/989/17 - em que a empresa Obragen Engenharia e Construções Ltda. comunica supostas irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, no tocante aos serviços decorrentes do Contrato nº 69/2015, tendo em vista que a empresa, embora tenha finalizado a obra em 30 de outubro de 2015, alega não ter recebido o devido pagamento, cuja verba, já liberada, encontrar-se-ia atrelada ao Convênio do Ministério do Turismo - Caixa Econômica Federal nº 800896/2014.

Essa questão foi registrada no item "Ordem Cronológica de Pagamento".



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

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada na Tabela abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas							
Araçoiaba da Serra	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais	5,0	5,8	5,5	6,0	5,4	5,8	6,1	6,3	6,5	6,7	7,0	
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
Araçoiaba da Serra	5.015	5.002	R\$ 36.497.932,17	R\$ 39.372.349,12
Região Administrativa de Sorocaba	266.527	270.211	R\$ 2.112.505.120,75	R\$ 2.260.086.483,46
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Araçoiaba da Serra	R\$ 7.277,75	R\$ 7.871,32
Região Administrativa de Sorocaba	R\$ 7.926,05	R\$ 8.364,15
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

Nos termos da Fundação Seade, a situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Araçoiaba da Serra	29.907	30.388	R\$ 16.406.995,95	R\$ 17.661.791,55
Região Administrativa de Sorocaba	2.416.383	2.439.378	R\$ 1.734.409.518,88	R\$ 1.822.811.086,28
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Araçoiaba da Serra	R\$ 548,60	R\$ 581,21
Região Administrativa de Sorocaba	R\$ 717,77	R\$ 747,24
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	A	B+	B+	B+	C+	C	B
2015	B	B+	B	B	B+	B	B+	B
2016	B	B+	C+	B+	B+	C+	C+	C+

Contas anteriores:

2015 TC 002291/026/15 favorável³

2014 TC 000199/026/14 favorável⁴

2013 TC 001726/026/13 favorável⁵

É o relatório.

rcbnm

³ D.O.E. em 15/03/2017

⁴ D.O.E. em 10/12/2016

⁵ D.O.E. em 01/10/2015



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

Voto

00004142.989.16-9

A instrução dos autos demonstra que o município de Araçoiaba da Serra cumpriu os mandamentos constitucionais e legais concernentes à realização de despesas com o ensino (artigo 212 da Constituição Federal); com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica - FUNDEB (artigo 60, inciso XII do ADCT); com a destinação integral dos recursos do FUNDEB (artigo 21 da Lei Federal 11.494/07); e com a saúde (artigo 7º da Lei nº 141/12).

Também demonstra repasses de duodécimos à Câmara Municipal de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; pagamento dos subsídios em consonância com os limites legais; correta liquidação dos precatórios; e despesas com pessoal e reflexos dentro do limite fixado na LRF (artigo 20, inciso III, letra "b").

O Município não possui Regime próprio de Previdência, sendo que no exercício realizou, perante a Receita Federal do Brasil, parcelamento de débitos previdenciários (referentes às competências 9/2016 a 13/2016). Assim, considerando que o ajuste ocorreu ainda em 2016, a questão encontra-se regularizada, lembrando, ainda, que o Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Em relação ao FGTS dos servidores em comissão, a questão ainda não está pacificada na Justiça do Trabalho, existindo decisões recentes reconhecendo que o ente público não pode renegar a aplicação da legislação trabalhista à qual o servidor foi vinculado no momento da nomeação ainda que em cargo em comissão.



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

Portanto, nesse contexto de incerteza e para evitar o surgimento de passivos trabalhistas oriundos da cessação dos recolhimentos, considero prudente não emitir qualquer determinação a respeito, até que a questão esteja definitivamente pacificada na justiça especializada, a exemplo de outras recentes decisões desta Corte. Aliás, esse foi o entendimento exarado pelo Tribunal Pleno na sessão de 19/04/2017, no julgamento do reexame das contas anuais da Prefeitura de Cajati (TC-000615/026/14).

Entretanto, apesar desses aspectos positivos, as contas se ressentem de irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro, o que determina a emissão de parecer desfavorável.

Destaco, para tanto, as questões de ordem orçamentária e financeira, na medida em que os resultados obtidos em 2016 se apresentaram piores em relação àqueles consignados no ano anterior.

Nesse caso, a fiscalização registrou que o município apresentou déficit orçamentário de R\$ 3.109.397,91, correspondente a 3,69% da receita arrecadada que, embora moderado, elevou significativamente o déficit financeiro vindo de 2015 (de R\$ 1.742.723,03 para R\$ 4.846.429,49) gerando, no exercício, uma insuficiência financeira substancial, implicando, por conseguinte, em comprometimento tanto à atual como à futura agenda de programas governamentais.

É bom, registrar, inclusive, que aludido déficit seria ainda maior se a Administração houvesse recolhido as contribuições previdenciárias devidas ao INSS em 2016.



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

A dívida de curto prazo exibiu ao final do exercício um saldo de R\$ 9.690.964,33, e, conforme colocado pela fiscalização, a Prefeitura não possuía liquidez frente aos compromissos de curto prazo, apresentando um índice de Liquidez Imediata de apenas R\$ 0,42.

Quanto ao endividamento de longo prazo, houve aumento de 95,88% em relação ao exercício anterior e a Dívida Ativa cresceu 22,27%.

Verifica-se, assim, que o Município obteve resultados orçamentário e financeiro deficitários e aumentou o endividamento de longo prazo, caminhando, portanto, na contramão do equilíbrio preconizado pelo § 1º do artigo 1º da LRF.

Se não bastasse, no final de seu mandato, a Chefe do Executivo não dispunha de numerário suficiente para fazer frente às despesas inscritas em restos a pagar.

Em 30/04/2016, a administração possuía uma liquidez de R\$ 1.409.341,38 (saldo de caixa de R\$ 4.562.209,80 contra empenhos no valor de R\$ 3.152.868,42). Em 31/12/2016, para o saldo de empenhos inscritos em restos a pagar de R\$ 6.285.728,96, possuía somente R\$ 2.845.286,88, o que resultou numa indisponibilidade de R\$ 3.440.442,08.

Vê-se, portanto, que a situação em exame desrespeitou o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, procedimento esse também inescusável nos termos da nossa jurisprudência.

No que se refere às Despesas com Propaganda e Publicidade, ressalto que este e. Tribunal editou o Comunicado SDG 24/2011 recomendando, com vista ao controle trienal exigido pelo artigo 73, incisos VI, "b", e VII, da



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

Lei federal nº 9.504/97, a alocação na Lei Orçamentária Anual de específicas atividades programáticas, uma para gastos com propaganda e outra para despesas com publicidade dos atos oficiais. . Acolho as alegações encaminhadas, de que houve apenas incremento dos gastos com a divulgação dos atos oficiais, mas determino que a Prefeitura cumpra referido comunicado, no que tange à especificação dessas atividades na LOA.

Por outro lado, as demais incorreções registradas no laudo de fiscalização, caracterizadas como meras formalidades, não trouxeram prejuízos ao erário e, por esse motivo, podem ser relevadas, devendo, porém, ser corrigidas.

Por tudo o que foi exposto, e não obstante os aspectos positivos registrados, associo-me à Unidade de Economia de ATJ, sua Chefia e o douto MPC e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2016, da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino a expedição de ofício ao Chefe de Poder com as seguintes determinações:

- institua o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no artigo 18 da Lei 12.305/2010;
- corrija os desacertos observados na Fiscalização Ordenada em relação à transparência;
- observe o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB, buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do ensino a cargo



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

da Prefeitura, bem como elimine o déficit de vagas na rede municipal de ensino;

- observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas da autoridade competente, nos termos do artigo 5º da Lei de Licitações.

É como voto.