



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

PRIMEIRA CÂMARA DE 25/09/18

ITEM Nº 66

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECERES

66 TC-003833/989/16

Prefeitura Municipal: Brodowski.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Elves Sciarretta Carreira.

Advogado(s): Wagner Marcelo Sarti (OAB/SP nº 21.107) e Kleyton Rafael Leite dos Santos (OAB/SP nº 305.830).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame as contas do **PREFEITO MUNICIPAL DE BRODOWSKI**, referentes ao exercício de 2016. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR-6 (evento 28) apresentou o Responsável, Sr. Elves Sciarretta Carreira, após notificação (evento 31), os seguintes esclarecimentos (evento 74):

Item A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Precariedade na elaboração das peças de planejamento no que diz respeito aos programas e ações governamentais, cujos indicadores, metas e unidades de medida não permitem a exata compreensão das políticas públicas pretendidas pela Administração;

Defesa - Não houve.

- Descumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes, nos termos da LF nº 13.146/15;

Defesa - Não houve.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ainda não foi editado pelo Município;

Defesa - "O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, há tempos foi motivo de preocupação por parte do interessado, que deixou para o seu sucessor estudos a esse respeito. Assim, embora de fato até final do exercício de 2016 o Município não tenha editado o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, a impropriedade merece ser relevada conforme reiteradamente tem decidido esse E. TCESP conforme TC nº 2501/026/10, de Relatoria do Ilustre Conselheiro, Dr. Antônio Roque Citadini".

- Abertura de créditos adicionais suplementares acima do percentual autorizado na Lei Orçamentária Anual;

Defesa - Não houve.

- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o Planejamento ficou na faixa de resultado "C", com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO em 2016.

Defesa - Não houve.

Item A.2. CONTROLE INTERNO

- Executivo não determinou providências a fim de sanar os apontamentos constantes do relatório de controle interno;

- Inexistência de cargo de controlador interno, no quadro efetivo, para o exercício de atribuições inerentes ao Sistema de Controle Interno, em desacordo com orientações contidas no Manual de Controle Interno deste E. Tribunal de Contas;

Defesa - "O Município, durante o ano de 2016, apesar de não haver cargo de controlador interno no quadro efetivo, atendeu à determinação do tribunal com a nomeação de funcionários do quadro efetivo para desempenhar as funções inerentes ao controle interno, conforme Portaria nº 286 de 19 de junho de 2015 (doc. 2)".

Item A.3.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - TRANSPARÊNCIA



- O site da Prefeitura Municipal necessita de diversos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação, permitindo com isso, o amplo acesso da população a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades do Executivo;

Defesa - "O Município de Brodowski já cumpriu todas as exigências da Lei n. 12.527/11. A Prefeitura foi redimensionada de maneira a dar maior visibilidade ao link 'Transparência', de modo a facilitar ao cidadão acesso com maior rapidez, conforme site do Município www.brodowski.sp.gov.br. No link 'Transparência' o cidadão visualiza página onde poderão ser acessadas todas as informações relativas a Licitações, Servidor Público, Despesa Orçamentária, Receita, Leis e Leis Municipais".

Item A.3.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - RESÍDUOS SÓLIDOS

- O Município não dispõe de Cooperativa/Associação ou outras entidades de catadores;
- Inexistência de Conselho de Resíduos Sólidos constituído;
- A disposição final de resíduos sólidos não é feita em consórcio com municípios da região;
- O Município não possui coleta seletiva de resíduos sólidos;
- Falta de fiscalização da prestação do serviço de destinação de resíduos domiciliares, executada de forma terceirizada por empresa contratada pelo Município;
- O Município não dispõe de unidades de triagem e de compostagem dos resíduos domiciliares;
- Área, ao lado de aterro desativado, sendo inadequadamente utilizada para o depósito de resíduos vegetais (galhos, podas de árvores) e inservíveis de grande volume (sofás, móveis etc.);
- Existência de área de aterro desativada, com solicitação de providências por parte da CETESB para o seu encerramento;
- Antes do aterramento dos resíduos urbanos - executado por empresa terceirizada e em aterro particular - não é realizado o seu tratamento, quer mediante reciclagem, compostagem ou reutilização;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- A Prefeitura não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final, tampouco promove fiscalização pertinente a esses aspectos;
- O Município não dispõe de atividade relacionada à aprovação de planos de gerenciamento de resíduos sólidos de atividades agrossilvopastoris, os quais devem ser elaborados por responsáveis que atuam neste setor, e, por consequência, não fiscaliza a execução desses eventuais planos e não há previsão de sanções para o seu descumprimento;
- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o Meio Ambiente ficou na faixa de resultado "C", com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO em 2016;

Defesa - Não houve.

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Alterações orçamentárias correspondentes a 56,50% da despesa fixada inicial, evidenciando um insuficiente planejamento orçamentário;

Defesa - *"Os créditos adicionais suplementares não ultrapassaram os limites autorizados por lei".*

- Déficit orçamentário de 10,83%, que fez aumentar o déficit financeiro existente.

Defesa - *"O déficit orçamentário apontado encontra-se dentro dos percentuais admitidos por esse E. Corte de Contas. O Prefeito Municipal, representante legal do Município, não tem a incumbência de exercer atribuições de natureza eminentemente técnicas ou administrativas. Neste caso, competia e compete, única e exclusivamente, ao corpo de servidores públicos (secretários, chefes de departamentos e assessores de todas as áreas), exercerem as atribuições que lhe são inerentes, não podendo o Chefe do Executivo ser condenado por desídia desses servidores municipais".*

Item B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

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

Defesa - Não houve.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Item B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- O Município não adotou o protesto extrajudicial de seus títulos, desatendendo à indicação deste Tribunal de Contas divulgada por meio do Comunicado SDG n.º 023/2013;

- Ausência de provisão para perdas em Dívida Ativa, em desacordo com a Portaria STN nº 437/12, artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 1º, § 1º, da LRF;

- Precário Setor de Dívida Ativa, em que foi demonstrado desconhecimento, pela Gerente de Tributação, das atividades essenciais a serem desenvolvidas, falta de cobrança administrativa dos créditos inscritos em Dívida Ativa e insuficiência de pessoal na atividade fiscalizatória;

- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal Fiscal (i-Fiscal) ficou na faixa de resultado "C", com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO em 2016.

Defesa - "No ano de 2015 o Município realizou concurso público para prover os cargos de procuradores efetivos, atendendo Termo de Ajustamento de Conduta firmado com Ministério Público do Estado de São Paulo, sendo providos 2 cargos, assim todas as ações referentes às execuções fiscais, foram devidamente distribuídas pela Procuradoria do Município, não havendo necessidade, portanto, de adoção de medida de protestos de eventuais títulos judiciais. No tocante à falta de fiscalização apontada no relatório, informamos que o Município dispõe no seu quadro efetivo de 3 fiscais tributários" (sic).

Item B.2.2. DESPESA COM PESSOAL

- Incorreta contabilização de despesas com terceirização de mão de obra;

- Superação do limite da despesa laboral durante todo o exercício, fechando o último quadrimestre em 58,84%;

- Pagamento de horas extras e contratação de servidores efetivos e temporários, em período vedado pela LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - "A bem da verdade o limite de pessoal nunca ultrapassou 54%, a suposta superação do limite de 58.84% se deu porque o auditor do TCESP, considerou como despesa de pessoal o valor de R\$ 1.797.950,35 pago a título de terceirização de mão de obra referente a prestação de serviços médicos complementares de saúde prestados por pessoa jurídica (Comerp). Com relação à terceirização de serviços médicos em caráter complementar, 'ab initio' pede-se vênia para justificar a terceirização de serviços médicos em vista das dificuldades de formalizar a contratação dos mesmos mediante concurso público. No caso em apreço as despesas com pessoal decorrentes de terceirização de serviços complementares no âmbito da saúde, a guisa do entendimento do próprio Tribunal, somente estaria conjugada às despesas de pessoal aquelas contratações de mão de obra, o que não é o caso, posto que se refere à prestação de serviços. Nesse passo, infere-se que a Fiscalização financeira não observou o objeto dos contratos firmados, pois neles está literalmente expresso que não se tratou de substituição de servidores. (...) Assim, percebe-se que referidas despesas, de acordo com entendimento do próprio TCESP não se enquadram no rol das despesas com pessoal, onerando, aquele limite estabelecido pelo inciso III do artigo 20 da LRF, posto que os contratos firmados se tratavam de ajustes, que geraram vínculo empregatício com empresa prestadora de serviços, não acarretando subordinação funcional com a Administração. (...) Nesse contexto, existe sólida jurisprudência no âmbito do TCESP no sentido de que, quanto aos gastos com pessoal, que as despesas com contratação de serviços não devem integrar o montante despendido, haja vista a decisão constante do processo TC-2615/026/07, pelo Plenário do TCESP" (sic).

Item B.3.1. ENSINO

- A remuneração do Magistério encontra-se abaixo do Piso Nacional;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- O Conselho de Alimentação Escolar vem cumprindo parcialmente as atribuições de sua competência;
- O Município atingiu parcialmente as metas do IDEB;
- Há insuficiência de vagas nas creches da Rede Municipal de Ensino;
- Inadequações em escolas, consistentes na falta de refeitório mobiliado e de espaço insuficiente em biblioteca;
- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal para a Educação ficou na faixa de resultado "C", com BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO em 2016.

Defesa - Não houve.

Item B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- Falta de atribuição do código de aplicação variável para o registro das receitas e despesas relacionadas à CIP, impossibilitando a identificação das despesas realizadas com o recurso vinculado;
- Por força de convênio, a Prefeitura paga taxa de operacionalização à CPFL pelo serviço de arrecadação da CIP, contrariando o inciso I, artigo 8º da Instrução Normativa STN n.º 01 de 1997;
- O Município ainda não havia assumido os ativos de iluminação pública, encontrando-se, no entanto, amparado por liminar.

Defesa - Não houve.

Item B.3.2. SAÚDE

- A menor parte dos locais de atendimento médico-hospitalar municipal e UBS's não possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);

Defesa - Não houve.

- O município informou que não possui Ouvidoria da Saúde implantada.

Defesa - *"No exercício de 2016 o Município de Brodowski, por meio do auditor Jair Naves dos Reis, controlou todas as reclamações e demandas no âmbito da saúde municipal".*

Item B.4. PRECATÓRIOS

- Depósito de precatórios a menor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- **Pagamento insuficiente de requisitório de baixa monta;**
- **No ritmo apresentado no exercício de 2016, as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2020;**
- **O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais.**

Defesa - "O Município possuía um saldo devedor de precatórios no valor R\$ 805.191,27, que foi parcelado pela Coordenadora de Execução de Precatórios do TJSP em parcelas no valor de R\$ 200.000,00 cada uma, que foram devidamente pagas no exercício de 2016. O Município também celebrou convênio entre Egrégio TJSP e Banco do Brasil, para utilização dos depósitos judiciais ativos que foram usados para pagamento dos precatórios conforme Lei Municipal nº 2.366 de 2 de dezembro de 2015. Apesar das dificuldades que atravessou o Município no exercício de 2016 realizou o pagamento de requisitórios de pequena monta no valor de R\$ 91.502,60. Portanto, os pagamentos efetuados pelo Município cumpriram as determinações previstas na CF e na norma infraconstitucional. O pagamento de precatórios há de ser analisado em conformidade com o princípio constitucional da proporcionalidade (...) Desse modo, não podem ser desconsideradas as limitações econômicas que condicionam a atuação do Município quanto ao pagamento de precatórios. Deve-se levar em consideração que o interessado (na qualidade de gestor municipal) estava obrigado a efetuar gastos totalmente vinculados em relação à sua receita. (...)".

Item B.5.1. ENCARGOS

- **Recolhimento parcial de encargos sociais;**
- **O Município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.**

Defesa - "Os encargos previdenciários encontravam-se irregulares. O Município de Brodowski parcelou o seu débito junto ao INSS e ao RPPS. A dívida com os encargos sociais após o advento da lei nº 13485/17, que permitiu renegociação dos débitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

previdenciários, regularizou os débitos do Município de Brodowski. O Município dispõe do certificado de regularidade previdenciária (doc. n. 1). A jurisprudência dessa Corte de Contas é pacífica em admitir que o parcelamento de debito previdenciário regulariza a impropriedade apontada, conforme decisão exarada nos TC n° 480/026/14, TC n° 186/026/14, TC n° 000401/026/14, TC n° 000039/026/14" (sic).

Item B.5.3.1. GASTO COM COMBUSTÍVEL E MANUTENÇÃO DA FROTA

- Controle do consumo de combustíveis feito de forma parcial e precária, não permitindo a análise adequada das despesas.

Defesa - Não houve.

Item B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Levantamento de bens imóveis desprovido de informações sobre valores;

- Ausência de alimentação do Sistema de Patrimônio com os dados obtidos no levantamento, impossibilitando a emissão do Inventário Anual e comprometendo a fidedignidade dos valores do Imobilizado constantes das demonstrações contábeis.

Defesa - "O Município contratou empresa e regularizou o cadastramento de todos os bens patrimoniais do Município (móveis e imóveis) inclusive com relatório fotográfico".

Item B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Inobservância à ordem cronológica de pagamentos, em afronta ao disposto no artigo 5º, caput e § 3º, da Lei n° 8.666/93 e suas alterações.

Defesa - Não houve.

Item C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- Inadequada classificação da modalidade licitatória de parte das despesas, em desacordo com o Plano de Contas do Sistema AUDESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - Não houve.

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Ausência de divulgação, na página eletrônica do Município, dos pareceres prévios deste E. Tribunal de Contas.

Defesa - Não houve.

Item D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- Existência de divergências entre os cargos existentes nas leis locais e aqueles que constam no quadro de pessoal encaminhado a este Tribunal;
- Existência de 02 cargos comissionados cujas atribuições não foram definidas em normativo;
- Ausência de determinação da escolaridade exigida para o provimento dos 35 cargos em comissão existentes.

Defesa - "Os servidores contratados e que não tinham seus cargos previstos na Lei Municipal foram devidamente exonerados, conforme será provado pelas portarias de exoneração que serão juntadas aos autos no prazo de 30 dias. Cumpre ressaltar que o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar a Direta de Inconstitucionalidade nº 2220807-04.2015.8.26.0000, declarou parcialmente inconstitucional a Lei Complementar n. 237/2015, nos seguintes termos: (...) No prazo estabelecido no referido acórdão o interessado adotou todas as providências necessárias para dar cumprimento a determinação da Corte Paulista. (...)" (sic).

Item D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Desatendimento a recomendações deste E. Tribunal de Contas.

Defesa - Não houve.

Item E.1.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES

- Despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura monetária, em ofensa ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

regramento disposto no Artigo 42 da Lei Complementar 101/00.

Defesa - Não houve.

Item E.1.2. DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO.

- Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, em desatendimento ao artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Não houve.

Item E.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- Realização de despesas com publicidade institucional em período vedado;

- Utilização de categoria da despesa incorreta para a classificação dos gastos com publicidade institucional.

Defesa - Não houve.

Sob a vertente econômico-financeira, **ATJ** (evento 83.1) manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, em razão do descontrole na gestão dos recursos públicos, evidenciado pelos déficits orçamentário e financeiro (equivalente a mais de três meses da Receita Corrente Líquida), ausência de liquidez para arcar com os compromissos de curto prazo, excessiva abertura de créditos suplementares, descumprimento de regime de pagamento de precatórios e inobservância das restrições do último ano de mandato.

Setor Especializado da Assessoria Técnica (evento 83.2) ratificou o percentual ajustado de gastos com pessoal apurado pela Fiscalização (58,84%), por entender que, apesar das justificativas da Origem, as despesas com contratações de serviços médicos configuraram substituição de servidores, eis que se tratou de plantões realizados na unidade municipal de pronto atendimento e urgência/emergência ambulatorial de Brodowski.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por conseguinte, **ATJ Jurídica** (evento 83.3) e **Chefia de ATJ** (evento 83.4) pronunciaram-se pela emissão de parecer desfavorável às contas em apreço.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público de Contas** (evento 88.1) opinou pela desaprovação dos demonstrativos examinados, pelos seguintes motivos:

- alterações orçamentárias equivalentes a 56,50% da despesa inicialmente fixada, denotando insuficiente planejamento e descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo;
- déficit orçamentário de 10,83%, a despeito dos três alertas emitidos pela Casa;
- déficit financeiro de R\$ 15.321.067,57, o que representa um aumento de 68,29% em relação ao déficit financeiro retificado do exercício anterior;
- ausência de liquidez (índice de 0,22) frente aos compromissos de curto prazo;
- aumento de 8,40% da dívida de longo prazo em virtude de parcelamentos de valores devidos ao RGPS e ao RPPS;
- insuficientes esforços para recuperação dos valores inscritos em dívida ativa, contribuindo para o aumento de 40,92% nos cancelamentos e para o acréscimo de 15,61% no estoque total;
- a despesa total com pessoal superou o limite previsto no art. 20, III, 'b', da LRF em todos os quadrimestres do exercício;
- terceirização na contratação de médicos plantonistas, em violação ao disposto no art. 37, II, da CF/88, uma vez que se trata de atividade de caráter contínuo e ordinário que deveria ser executada por servidores providos via concurso público;
- deficiente gestão da Rede Municipal de Ensino, com destaque para a insuficiência de vagas em creches, remuneração do Magistério abaixo do Piso Nacional e baixo rendimento dos alunos da 8ª série/9º ano na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

avaliação do IDEB;

- falhas na gestão dos recursos da CIP, que não foram movimentados em conta específica e foram, indevidamente, utilizados na remuneração à CPFL pela operacionalização do convênio celebrado com a Prefeitura;

- depósito insuficiente para a quitação de precatórios devidos no exercício, configurando-se também a parcial inadimplência em face dos requisitórios de baixa monta;

- recolhimentos parciais dos encargos sociais devidos ao RGPS e ao RPPS;

- precário controle dos gastos com combustíveis, o que impediu a verificação da economicidade e legalidade dos dispêndios realizados;

- irregularidades no quadro de pessoal, com destaque para a ausência de previsão em lei das atribuições de dois cargos em comissão e dos requisitos de escolaridade para a ocupação de outros 35 cargos;

- despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem cobertura financeira, m desatendimento ao art. 42 da LRF;

- atos de gestão contribuíram para que a taxa da despesa de pessoal, nos últimos 180 dias do mandato do Prefeito, aumentasse em 0,25% da RCL, contrariando o art. 21, parágrafo único, da LRF;

- desrespeito à restrição imposta pelo art. 73, VI, 'b', da Lei nº 9.504/1997, ante a realização de gastos com publicidade nos três meses que antecederam as eleições;

- violação ao disposto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, uma vez que os gastos liquidados com publicidade no primeiro semestre do exercício em exame superaram a média desses dispêndios nos mesmos períodos dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015).

Pareceres anteriores:

Exercício	Processo	Parecer
-----------	----------	---------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

2015	TC-002497/026/15	Desfavorável - Segunda Câmara - DOE 31/08/2017 - trânsito em julgado em 18/10/2017
2014	TC-000405/026/14	Desfavorável - Tribunal Pleno - DOE 04/05/2017 - trânsito em julgado em 11/05/2017
2013	TC-001932/026/13	Desfavorável - Tribunal Pleno - DOE 14/12/2016 - trânsito em julgado em 26/01/2017

É o relatório.

GCECR
CMB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-003833/989/16

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	32,34%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	73,75%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	58,84%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	29,43%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	5,18%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Inexistente	
População	22.927 habitantes	
Execução Orçamentária	Déficit – 10,83%	
Encargos Sociais (INSS, Regime Próprio, PASEP e FGTS)	Parcialmente recolhidos	
Precatórios (Regime Especial Anual)	Parcialmente quitados	
Requisitórios de baixa monta	Parcialmente quitados	
Atendido o artigo 42, da LRF?	Não	
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Não	

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	C
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)	C
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	C+
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	B
i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	B
i-PLANEJAMENTO	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	B
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho	B+



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

	Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	
--	--	--

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = B

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

Verificou-se a aplicação no ensino do equivalente a 32,34% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF¹) e 73,75% dos recursos do FUNDEB foram destinados à valorização do magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT².

Houve, também, utilização da integralidade do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, como previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07³.

¹ **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.

² **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

³ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Porém, correta aplicação dos recursos destinados ao ensino não se traduziu no índice i-EDUC do IEGM atribuído ao Município, "C+ - Em fase de adequação". Sendo assim, deverão ser adotadas medidas corretivas, principalmente quanto à necessidade de reparos em dez unidades escolares e a ausência de: pesquisa/estudo para levantamento do número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental em 2016; ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar; utilização de programa específico para desenvolver as competências de leitura e escrita dos alunos; entrega do uniforme e do kit escolar aos estudantes; programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula; formação específica de nível superior para todos os docentes; e estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.

Por outro lado, as metas do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental foram alcançadas nos exercícios de 2015 e 2017, verificando-se sensível melhora com relação à avaliação anterior (2013). É o que se depreende do quadro abaixo⁴:

4ª série/ 5º ano

Município ÷	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ÷	2007 ÷	2009 ÷	2011 ÷	2013 ÷	2015 ÷	2017 ÷	2007 ÷	2009 ÷	2011 ÷	2013 ÷	2015 ÷	2017 ÷	2019 ÷	2021 ÷
Brodowski	4.9	6.4	6.1	6.2	5.4	6.1	6.6	4.9	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4	6.6	6.8

para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da [Lei 9.394](#), de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

⁴

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

No entanto, a Municipalidade não tem atingido os objetivos fixados para os anos finais do ensino fundamental:

8ª série/ 9º ano

	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ▾	2005 ▾	2007 ▾	2009 ▾	2011 ▾	2013 ▾	2015 ▾	2017 ▾	2007 ▾	2009 ▾	2011 ▾	2013 ▾	2015 ▾	2017 ▾	2019 ▾	2021 ▾
Brodowski	4.6	4.8	4.7	5.0	4.7	4.8	5.2	4.6	4.8	5.1	5.4	5.8	6.0	6.2	6.4

Assim, recomendo à Origem que adote as pertinentes medidas corretivas, visando à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas do IDEB para os anos finais do ensino fundamental. Ademais, a Municipalidade deverá empregar esforços para que o Conselho de Alimentação Escolar cumpra integralmente suas atribuições, bem como adequar a remuneração do magistério ao piso nacional da categoria⁵.

No tocante à demanda por vagas em creches (228), a Fiscalização constatou que a Municipalidade tem custeado mensalidades em estabelecimentos privados e providenciado a construção de novas unidades, cuja entrega deverá ser verificada por ocasião das próximas inspeções.

Por fim, a falta de regularização de falhas constatadas na fiscalização operacional de 2015, nas escolas "EMEF Profª Nair Duarte" e "EMEF Profª Elza Leite da Costa", enseja recomendação à Origem para que adote, prontamente, as necessárias medidas saneadoras.

À saúde direcionou-se 29,43% da receita de impostos, percentual superior ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT⁶. E mais, os recursos

⁵ Reduzindo, para tanto, o montante global de gastos com pessoal, que deverá ser reconduzido ao limite legal para que a Municipalidade possa proceder à elevação do salário dos professores.

⁶ **Art.77. (...)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

do setor foram movimentados em contas bancárias próprias do "Fundo Municipal de Saúde" e sua administração recebeu aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

A escorreita aplicação do mínimo constitucional reflete-se no conceito obtido pelo Município no i-SAÚDE do IEGM: "B+ - Muito efetiva". Porém, ainda há espaço para melhorias, notadamente no que concerne à necessidade de se adotar controle de frequência dos médicos por meio de ponto eletrônico ou mecânico; instituir controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS; divulgar nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada dos profissionais da saúde; disponibilizar consultas à distância utilizando instrumentos tecnológicos; adotar medidas voltadas à expedição de auto de vistoria do Corpo de Bombeiros para a totalidade dos locais de atendimento médico-hospitalar; implantar o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus) e a Ouvidoria da Saúde; e realizar reparos em duas unidades de saúde.

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto, são realizados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Brodowski - SAAEB, cujas contas anuais estão sendo examinadas no TC-1138/989/16-5.

Já o recolhimento de rejeitos e resíduos sólidos é executado diretamente pela Prefeitura, ao passo que o serviço de disposição final é prestado pela empresa Estre SPI Ambiental S/A, mediante contrato decorrente da Tomada de Preços nº 10/2013.

Por ocasião da Fiscalização Ordenada, identificaram-se diversas impropriedades na gestão

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

dos resíduos sólidos, as quais deverão ser objeto de providências corretivas da Origem.

A Municipalidade recebeu o conceito "C - Baixo nível de adequação" no índice i-AMB, o que evidencia a necessidade de melhoria na gestão da área, sobretudo no tocante à ausência de: ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e para provisão de água potável de uso comum para as redes municipais de ensino e atenção básica da saúde; plano emergencial com ações para o fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez; elevação da estrutura de meio ambiente ao primeiro escalão no organograma da Prefeitura; participação de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência; programa de educação ambiental na rede municipal de ensino; habilitação junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local; participação no programa Município VerdeAzul e em programa ou ação que promova a melhoria contínua da qualidade ambiental no Município; coleta seletiva; Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final; estatísticas quanto ao percentual da população abrangido pelos serviços de coleta de esgoto, água tratada e tratamento de esgoto; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; estímulo ao uso racional de recursos para os órgãos sob responsabilidade da Prefeitura; controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana e treinamento adequado ao pessoal responsável por realizar a poda de árvores.

Por fim, os indicadores do IEGM i-PLANEJ, i-FISCAL e i-GOV-TI receberam nota "B - Efetiva". De outra parte, ao indicador i-CIDADE foi atribuída a nota "C - Baixo nível de adequação", o que aponta insatisfatórios resultados a demandar advertência à Prefeitura para que promova imprescindíveis ajustes na área de defesa civil,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

voltados à solução das deficiências identificadas no questionário aplicado à Municipalidade (questionário e respostas divulgados na página eletrônica deste Tribunal - IEGM).

Descontadas as despesas com inativos (R\$ 87.311,70), valor repassado pela Prefeitura e utilizado pela Câmara (R\$ 1.850.168,35⁷) corresponde a 5,18% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior (R\$ 35.736.756,75), aquém do limite (7%) imposto pelo inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal⁸.

O Executivo observou parte das restrições atinentes ao último ano de gestão, dando cumprimento ao artigo 38, inciso IV, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (não foi realizada operação de crédito por antecipação de receita⁹), e observando o limite de empenho no último mês de

Valor utilizado pela Câmara	2016	1.937.480,05
Despesas com inativos		87.311,70
Subtotal		1.850.168,35
Receita Tributária ampliada do exercício	2015	35.736.756,75
Percentual resultante		5,18%

7

⁸ **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.

⁹ **Art. 38.** A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

IV - estará proibida:

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

mandato (art. 59, §1º, Lei 4.320/64¹⁰), bem como as vedações previstas na Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) para alterações salariais (artigo 73, inciso VIII¹¹), e distribuição gratuita de bens, valores e benefícios (artigo 73, § 10¹²).

A despeito dos resultados positivos supramencionados, **obstam a emissão de parecer favorável a situação financeira do Município, a extrapolação do limite de gastos com pessoal, a falta de pagamento de parte dos precatórios, requisitórios de baixa monta e encargos sociais incidentes no exercício, o aumento das despesas com pessoal nos últimos cento e oitenta dias de mandato e a ausência de cobertura financeira para os empenhos efetuados nos últimos dois quadrimestres do mandato.**

¹⁰ § 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

¹¹ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

¹² § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Conforme se depreende do quadro abaixo, a execução orçamentária registrou déficit de 10,83%, equivalente a R\$ 6.217.248,72:

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	59.199.600,00	60.821.003,64	2,74%	105,97%
Receitas de Capital	2.527.000,00	2.514.921,46	-0,48%	4,38%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(6.213.600,00)	(5.942.715,72)	-4,36%	-10,35%
Subtotal das Receitas	55.513.000,00	57.393.209,38		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	55.513.000,00	57.393.209,38		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.880.209,38	3,39%	3,28%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	55.516.396,10	53.466.183,83	-3,69%	84,05%
Despesas de Capital	6.780.520,59	4.524.149,29	-33,28%	7,11%
Reserva de Contingência	0,70	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	5.706.019,79	3.682.644,93	-35,46%	5,79%
Repasse de duodécimos à CM	2.380.000,00	2.380.000,00	0,00%	3,74%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(442.519,95)		
Subtotal das Despesas	70.382.937,18	63.610.458,10		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	70.382.937,18	63.610.458,10		100,00%
Economia Orçamentária		6.772.479,08	-9,62%	10,65%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(6.217.248,72)		10,83%

Esse resultado negativo da execução orçamentária, oriundo principalmente do insuficiente planejamento, consubstanciado no elevado percentual de alterações orçamentárias (56,50% da despesa fixada inicial), agravou o já elevado déficit financeiro em 27,88%:

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	(11.980.897,03)	(15.321.067,57)	27,88%
Econômico	5.241.132,51	254.509,90	95,14%
Patrimonial	(4.285.769,29)	(4.154.015,07)	3,07%

A deficiência financeira do período em exame representa mais de três meses da arrecadação municipal ($R\$ 57.393.209,38 / 12 = R\$ 4.782.767,45$), situando-se, pois, em patamar muito superior ao tolerado por este Tribunal (um mês da receita).

Cumpre ressaltar, ainda, queda expressiva no resultado econômico (95,14%), que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

diminuiu o saldo patrimonial (3,07%), com relação aos resultados obtidos no exercício precedente.

Verificou-se, também, aumento da dívida flutuante e baixo índice de liquidez imediata (apenas R\$ 0,22 disponíveis para cada R\$ 1,00 de dívida), demonstrando impossibilidade de arcar com os compromissos de curto prazo, e crescimento de 8,4% na dívida fundada.

Contribuiu à situação crítica das finanças municipais a ineficiência na cobrança da dívida ativa, consubstanciada na expansão do estoque final (15,61%) e no significativo aumento nos cancelamentos (40,92%). Nesse contexto, a Municipalidade deverá incrementar os meios de cobrança, de forma a possibilitar a imediata e consistente retração do seu saldo, nos moldes do Comunicado SDG nº 23/2013¹³, bem como instituir provisão para perdas. Além disso, caberá à Prefeitura aprimorar o Setor responsável pela dívida ativa, corrigindo as falhas indicadas pela Fiscalização¹⁴, que já haviam sido objeto de

¹³

COMUNICADO SDG nº 023/2013

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

¹⁴

Desconhecimento, pela Gerente de Tributação, das atividades essenciais a serem desenvolvidas; ausência de cobrança administrativa dos créditos inscritos em Dívida Ativa, prejudicando totalmente a arrecadação do município (doc. 34 juntado aos autos); Insuficiência de pessoal na atividade fiscalizatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

recomendação nas contas do exercício de 2014 (TC-000405/026/14).

As despesas com pessoal e reflexos (R\$ 35.979.347,87¹⁵) atingiram 58,84% da Receita Corrente Líquida (R\$ 61.147.811,00) no exercício, com a inserção dos valores pagos a médicos plantonistas¹⁶ e de encargos sociais devidos e não contabilizados no gasto laboral e à dedução da Receita Corrente Líquida de ganhos e perdas em aplicações financeiras, contabilizados indevidamente pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Brodowski (SISPREV)¹⁷.

Em sua defesa, o Responsável ressalta a necessidade de contratar médicos de forma terceirizada, diante da escassez desses profissionais no Município, bem como defende que não se configurou substituição de servidores, diante da ausência de subordinação funcional à Administração.

Ainda que se possa considerar o caráter imperioso da prestação de serviços médicos à população da Municipalidade, o artigo 18, §1º, da

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	30.843.283,20	32.656.150,81	34.101.483,88	32.178.143,10
Inclusões da Fiscalização		1.515.880,53	1.694.654,47	3.801.204,77
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		34.172.031,34	35.796.138,35	35.979.347,87
Receita Corrente Líquida	60.624.544,68	62.125.880,76	64.284.716,23	66.571.164,98
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização		2.020.246,39	3.573.794,34	5.423.353,98
Receita Corrente Líquida Ajustada		60.105.634,37	60.710.921,89	61.147.811,00
% Gasto Informado	50,88%	52,56%	53,05%	48,34%
% Gasto Ajustado		56,85%	58,96%	58,84%

¹⁵

¹⁶ Contratações feitas junto à COMERP - Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto (R\$ 1.208.703,85) e à Quiron Pronto Socorro Ltda. - ME (R\$ 589.246,50).

¹⁷ Conforme item B.1.1. do relatório de contas de 2016 daquele Instituto (TC-1527/989/16) - doc. 70 juntado aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸ impõe a contabilização, como despesa de pessoal, dos serviços terceirizados que se referem à substituição de servidores. Nesse sentido, o Manual editado por este Tribunal, denominado "Lei de Responsabilidade Fiscal"¹⁹, dispõe que a ausência de vínculo com a Administração Pública se dá quando: *"o Poder Público contrata um serviço pronto, acabado, fechado, sendo a mão de obra questão afeta, tão somente, ao contratado"*.

Na espécie, conforme bem destacou o Setor Especializado da ATJ, as contratações juntadas aos autos (evento 28.85, pág. 15) demonstram que se tratou de serviços médicos prestados no sistema de plantões, na Unidade municipal de pronto atendimento e urgência/emergência ambulatorial de Brodowski, sob a supervisão da Secretaria de Saúde local.

Portanto, entendo que deva ser confirmado o percentual de 58,84%, acima do limite de 54% previsto na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00²⁰.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a extrapolação do limite de gastos com pessoal ocorreu desde o 1º quadrimestre do exercício de 2016 ou

¹⁸ **§1º** Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

¹⁹ Disponível em : <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/a-lei-responsabilidade-fiscal-dez-2012.pdf>, acesso em 13 de setembro de 2018.

²⁰ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

seja, no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, fazendo incidir as normas dos artigos 23, § 4º²¹ e 31, §3º²², da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, consoante disposto no Manual Básico desta Corte "Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral"²³, *"em ano de eleição, inexistente o período de recondução franqueado nos demais períodos do mandato"*.

Ademais, a Municipalidade não respeitou as vedações do artigo 22, parágrafo único²⁴, da LRF, eis que, no exercício em apreciação,

²¹ § 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

²² § 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

²³ Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf, acesso em 13/09/2018.

²⁴ **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

procedeu à contratação de 78 servidores efetivos e 30 temporários (evento 28.51) e ao pagamento de horas extras (evento 28.64), condutas que reforçam o desrespeito à lei fiscal.

O descontrole administrativo e a situação desfavorável das finanças municipais refletiram-se na falta de pagamento da totalidade dos precatórios e encargos sociais devidos no exercício.

Inserida no regime especial anual para quitação da dívida judicial, a Municipalidade deixou de recolher o montante de R\$ 532.563,86, conforme cálculos da Fiscalização. Verificou-se, ainda, insuficiente pagamento de requisitórios de baixa monta²⁵, restando saldo de R\$ 104.130,96 para o exercício seguinte.

Ademais, o balanço patrimonial não registrou corretamente as pendências judiciais, situação que deverá ser corrigida, observando-se os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/64).

Quanto aos encargos sociais, entendo que a despeito do parcelamento dos valores devidos ao INSS e ao Instituto de Previdência Municipal, nos

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício 2015	
Requisitórios de baixa monta incidentes 2016	195.633,56
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	91.502,60
Saldo para o exercício seguinte	104.130,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

termos da Lei nº 13.485/17²⁶ e da Portaria MF nº 333²⁷, de 11 de julho de 2017, o elevado montante envolvido (total de R\$ 20.345.765,19 ou 33,27% da RCL) e a reiteração da conduta, somada ao descumprimento de acordos de parcelamento anteriores, impedem o relevamento da falha.

No que concerne às restrições incidentes sobre o último ano de gestão, nota-se o descumprimento do artigo 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000²⁸, eis que a despesa com pessoal elevou-se em 0,25% nos últimos 180 dias de mandato²⁹, em decorrência de atos de gestão expedidos após 5 de julho de 2016 (contratação de servidores e pagamento de horas extras em período vedado pela legislação).

Além disso, em 31 de dezembro, a Municipalidade não dispunha de cobertura financeira para suportar as despesas empenhadas e liquidadas

²⁶ Dispõe sobre o parcelamento, em até 200 vezes, de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias.

²⁷ Estendeu aos encargos devidos aos regimes próprios de previdência a possibilidade de parcelamento prevista na Lei nº 13.485/17.

²⁸ **Parágrafo único.** Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	35.244.578,31	60.153.118,72	58,5914%	58,5914%
07	35.502.073,27	60.199.113,93	59,0741%	
08	35.796.135,35	60.710.921,59	58,9618%	
09	35.551.692,05	59.494.656,69	60,3105%	
10	36.065.405,42	59.305.962,91	60,8124%	
11	37.036.229,95	59.972.767,02	61,7551%	
12	35.979.347,87	61.147.811,00	58,8400%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,25%

²⁹



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

nos dois derradeiros quadrimestres do exercício³⁰ (artigo 42 da Lei Complementar n° 101/2000³¹).

Consoante consignado no Manual "Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral"³², bem como na jurisprudência desta Corte³³, trata-se de falha grave, que compromete os

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:		2016
Disponibilidades de Caixa em 30.04		4.413.593,41
Saldo de Restos a Pagar em 30.04		5.162.559,43
Empenhos liquidados a pagar em 30.04		9.290.950,71
Liquidez em 30.04		(10.029.916,73)
Disponibilidades de Caixa em 31.12		2.254.484,74
Saldo de Restos a Pagar em 31.12		10.666.815,18
Cancelamentos de empenhos liquidados		-
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados		2.044.206,71
Despesas do exercício em caixa e em empenhos no próximo		-
Liquidez em 31.12		(10.656.537,15)

30

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

³² "(...) no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Descumprir tal norma remete o gestor ao art. 359 - C do Código Penal. Motivo suficiente para o Tribunal de Contas rejeitar as Contas que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revelem crescimento da despesa líquida a pagar (débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa).

Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário."

TCE/SP: São Paulo, 2016, p.53. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.

33

□ TC-002089/026/12 (contas de 2012 da Prefeitura de Trabiçu, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/04/2016); TC-001878/026/12 (contas de 2012 da Prefeitura de Colina, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/05/2014); TC-001690/026/08 (contas de 2008 da Prefeitura de Sabino, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/01/2011); e TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

demonstrativos, além de estar tipificada no Código Penal³⁴, como crime contra as finanças públicas.

Por fim, corrobora o juízo contrário à aprovação dos presentes demonstrativos o descumprimento das vedações previstas na Lei Eleitoral quanto ao empenhamento de despesas com publicidade a partir de 7 de julho (artigo, 73, inciso VI, "b", da Lei nº 9.504/97³⁵), e à extrapolação da média de gastos da espécie do 1º semestre dos últimos três exercícios (artigo 73, VII, da mesma Lei³⁶), diante do qual, o Responsável sequer apresentou justificativas.

001960/026/08 (contas de 2008 da Prefeitura de Cunha, Decisão com Trânsito em Julgado em 25/07/2011).

³⁴

□ **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

³⁵ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

³⁶ **VII** - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas do PREFEITO DE BRODOWSKI, relativas ao exercício de 2016, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do Regimento Interno.

Nos termos propostos pelo d. MPC, aplico **multa** ao gestor, equivalente a 30% de seus vencimentos anuais³⁷, com fundamento no artigo 5º III e §§1º e 2º³⁸, da Lei nº 10.028/2000, tendo em vista o cometimento de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, consubstanciada na falta de expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira mesmo diante da situação de desequilíbrio fiscal prevista na LRF.

Sem embargo da Advertência retro consignada, Recomendações serão transmitidas pela Fiscalização para que a Administração Municipal, na elaboração do projeto de LDO, estabeleça indicadores que permitam a efetiva avaliação dos resultados das ações e programas propostos; dê pleno cumprimento ao contido na Lei nº 10.098/00, garantindo a acessibilidade em todos os prédios públicos; edite o

³⁷ Vencimentos mensais do Prefeito corresponderam a R\$ 15.000,00 (fls. 30 do relatório de inspeção - evento 28.85) x 12 = R\$ 180.000,00.

³⁸ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, especialmente no que se refere à necessidade de sanar as falhas identificadas nos relatórios de Controle Interno no decorrer do próprio exercício, dando efetividade ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal e ao artigo 35 da Constituição Paulista; corrija as falhas identificadas nas fiscalizações ordenadas sobre transparência pública e resíduos sólidos; aperfeiçoe o mecanismo de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa; compatibilize a remuneração do Magistério ao Piso Nacional da categoria; contabilize, adequadamente, no Balanço Patrimonial, todas as pendências judiciais, em respeito aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil; atente ao ritmo de quitação de precatórios, pois, se os valores dos aportes se mantiverem no padrão atual, a Municipalidade não conseguirá quitá-los integralmente até 2024 conforme Emenda Constitucional nº 99/20; promova adequado planejamento, com vistas à obtenção de superávit orçamentário capaz de eliminar o déficit financeiro; reduza o volume de alterações do orçamento, observando os Comunicados SDG nº 29/2010 e 18/2015; respeite as vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF e empregue esforços para reconduzir o percentual de gastos da espécie abaixo do limite; garanta cumprimento integral das atribuições pelo Conselho de Alimentação Escolar; promova melhorias nas áreas de ensino, saúde, meio ambiente, planejamento, cidade (defesa civil) e governança de TI, a partir das deficiências constatadas no questionário do IEGM; corrija os desacertos identificados nos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais; utilize adequadamente o sistema informatizado específico para controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustíveis; observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

justificativas da autoridade competente, nos termos do artigo 5º da Lei de Licitações; promova a correta classificação dos empenhos quanto às respectivas modalidades de licitação; divulgue, no portal eletrônico da Municipalidade, os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas, em atenção ao artigo 48 da LRF; corrija as divergências identificadas no quadro de pessoal; preveja, em lei, as atribuições e requisitos de escolaridade para os cargos comissionados, observando a norma do artigo 37, V, da Constituição Federal; classifique corretamente as receitas e despesas com recursos da CIP, de modo a permitir a sua identificação, reveja o pagamento de taxa de operacionalização à concessionária e assuma os ativos da iluminação pública; classifique corretamente os empenhos referentes a publicidade institucional; assegure-se da fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP; e atente para Instruções e recomendações deste Tribunal.

Aconselhável à Fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas noticiadas pela Origem corrigiram os desacertos detectados nos itens Fiscalização Ordenada - Transparência; Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; e Quadro de Pessoal (exoneração de servidores cujos cargos não estava previstos na Lei Municipal).

Por fim, encaminhe-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para conhecimento e eventuais providências de sua alçada, cópia dos documentos referentes aos itens E.1.1 - Dois últimos quadrimestres - cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas, E.1.2 Despesa de Pessoal nos últimos 180 Dias do Mandato e E.2.2 Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial.

É O MEU VOTO.