



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



23-10-18

SEB

=====

72 TC-004205/989/16

Prefeitura Municipal: Miracatu.

Exercício: 2016.

Prefeito: João Amarildo Valentin da Costa.

Advogados: Carlos Eduardo Mota de Souza (OAB/SP nº 202.055), Renato Cardoso Moraes (OAB/SP nº 299.725), Anahí Monte Cruz Rodrigues Correa da Costa (OAB/SP nº 304.221), Débora Aparecida Ribeiro (OAB/SP nº 373.418), André Figueiras Noschese Guerato (OAB/SP nº 147.963) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

EMENTA: COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE ENCARGOS SOCIAIS.

1. Compensação previdenciária unilateral de encargos devidos ao INSS, com indeferimento pela Receita Federal, gerando despesas com multa e juros, em prejuízo ao erário.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	25,08%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	71,02%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	43,22%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	38,46%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	5,14%	7%
Plano Municipal de Educação - Lei Federal nº 13.005/14, arts. 1º e 8º, caput	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional - Lei Federal nº 11.738/2008, artigo 2º	Regular	R\$ 2.135,64 ¹
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2020 ²
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, artigo 18	Regular	A partir de 03-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/12, artigo 24, §3º	Prejudicado	A partir de 2019 ³
Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº	Regular	A partir de

¹ Fonte: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/33421-piso-salarial-dos-professores-tera-11-36-de-reajuste-e-passara-a-valer-r-2-135-64>.

² Artigo 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

³ Lei nº 13.683, de 19-06-18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



13.146/2015	2016
Lei da Transparência Fiscal – Lei Federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º e 9º:	Artigo 8º, §1º: Regular Artigo 9º: Parcial ⁴
Execução Orçamentária: (R\$ 2.818.015,38)	Déficit de 4,50%
Resultado Financeiro: (R\$ 1.665.248,53)	Déficit
Precatórios	Relevado
Encargos Sociais (FGTS e PASEP)	Regulares
Encargos Sociais (INSS – compensação previdenciária)	Irregular
Iluminação Pública – Os serviços relacionados à Iluminação Pública são realizados pela empresa G ENERGY E CONSULTORIA LTDA., mediante Contrato nº 048/15.	Regular
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	5,48%
Restrições do Último Ano de Mandato:	
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira) – LRF, artigo 42	Regular
*Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Regular
*Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VI, “b” e VII.	Artigo 73, VI, “b”: Regular Artigo 73, VII: Regular

ATJ: Desfavorável

MPC: Desfavorável

SDG:

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

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

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

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACATU**, exercício de 2016.

1.2 Nos termos da Resolução nº 01/2012, artigo 1º, §1º⁵, foi realizada **“Fiscalização Seletiva”** ou **“Fiscalização por Validação”**

⁴ Apesar da existência do link no portal da Prefeitura, não houve ainda a regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(TC-A-039686/026/15), no referido exercício, no Município de Miracatu, por ele estar incluído nos Municípios Paulistas que cumpriram conjuntamente os seguintes requisitos:

- a) parecer favorável nas contas dos três últimos exercícios;
- b) receita arrecadada inferior a R\$ 1 bilhão de reais;
- c) bons indicadores no IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

1.3 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Registro – UR.12 (evento 29.35) apontou:

1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- Déficit de execução orçamentária não amparado totalmente por superávit financeiro do exercício anterior, mesmo o Município tendo sido alertado cinco vezes por este Tribunal.

1.1.1. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo

Patrimonial:

- Resultado financeiro negativo em R\$ 1.665.248,53;
- Resultado econômico negativo em R\$ 757.060,60.

1.2.1. Dívida de Curto Prazo:

- Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo.

3.1.1. Demais Aspectos Relacionados à Educação:

- Existência de 9 professores sem formação específica;
- Não há registros de reuniões, visita ou sessão do Conselho Municipal de Educação;

⁵ **RESOLUÇÃO Nº 01/2012**

TC-A-023486/026/10

“Aprova novos procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências.

(...)

DAS CONTAS

Artigo 1º - Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§1º - Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso.

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Não ficou comprovada a atuação do Conselho de Alimentação Escolar;
- Déficit de vagas de 118 crianças, correspondendo a 35,1% das vagas disponíveis.

4. Precatórios:

- Não houve depósitos efetuados pela Prefeitura, tendo sido utilizado, para pagamento em 2017, saldo remanescente de exercícios anteriores, e efetuado parcelamento em 2017 dos valores não pagos de 2016.

5. Encargos Sociais:

- A Prefeitura efetuou compensações previdenciárias com base em levantamento feito por empresa contratada, indeferidas pela Receita Federal, gerando multas e juros, que, somados ao valor pago à empresa contratada, resultou em um prejuízo ao Município de, no mínimo, R\$ 975.016,63.

7. Planejamento das Políticas Públicas:

- O Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

8. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal:

- Não houve a regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

9. Controle Interno:

- Atuação limitada do Controle Interno;
- Não houve a comprovação das providências adotadas pelo Prefeito com base nas análises efetuadas pelo Controle Interno.

10. Iluminação Pública:

- Não houve a incorporação patrimonial dos ativos de iluminação pública.

11. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:

- O Município não realiza nenhum tipo de tratamento de resíduos.

12. Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Desatendimento à recomendação referente ao exercício de 2013 – efetuar rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

14.1. Despesas com Multa e Juros por Atraso no Pagamento de Encargos:

- Despesas com multas e juros por atraso no pagamento de encargos sociais (FGTS e INSS), no total de R\$ 46.907,42, passível de devolução.

15.3. Vedação da Lei nº 4.320/64:

- No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista.

16. Fiscalização Ordenada - Transparência:

- Não localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação na página eletrônica do órgão;

- Não localizados dados na web de forma estruturada;

- O site não disponibiliza dados na web usando Urls para identificar os dados;

- As informações disponibilizadas na página eletrônica não são atualizadas em tempo real;

- Não há informação precisa no site de funcionamento de um SIC físico;

- Não há indicação do Órgão e seu endereço, para entrega de um pedido de forma presencial;

- Não há possibilidade de acompanhamento posterior do pedido feito no e-SIC e não há relatórios estatísticos de atendimentos por meio do e-SIC;

- Não foi implantado o serviço de Ouvidoria;

- No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional;

- Não há divulgação de diárias e passagens por nome do favorecido;

- As informações sobre as despesas não são apresentadas em tempo real;

- O site não apresenta o resultado dos editais de licitação com o vencedor e os contratos na íntegra;

- O site não contém dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- O site não disponibiliza as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- Não há informações sobre a receita com divulgação em tempo real;
- Não localizada no site as ATAS das Audiências Públicas, bem como os indicadores de programas e metas das ações governamentais previstos e realizados no planejamento.

1.4 Regularmente notificado (evento 33.1), o Responsável pelas contas apresentou justificativas (evento 63.1), acompanhadas de documentos, sustentando em síntese:

1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 2.858.015,38 (4,50% da receita arrecada), porém considerando o superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 1.123.970,58, reduz para um déficit orçamentário líquido de 2,77%, percentual que está sendo aceito por jurisprudência pacificada dessa Egrégia Corte de Contas Paulista;

- Apesar de o Município ter contingenciado os gastos em 2016, houve um déficit de arrecadação numa proporção inesperada.

1.1.1. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo

Patrimonial:

- O déficit financeiro não compromete os orçamentos futuros, uma vez que representa valor inferior a 10 dez dias de arrecadação, e, ainda, excluindo-se os restos a pagar não processados, apresenta um superávit de R\$ 38.780,27.

4. Precatórios:

- No exercício de 2016, além dos valores apresentados no mapa de precatórios, o Município de Miracatu recebeu diversos ofícios referentes às requisições de baixa monta no valor de R\$ 200.226,46, priorizando-se, por este motivo, o pagamento das requisições de pequeno valor;

- Os demais valores referentes ao mapa orçamentário do ano de 2016 foram parcelados em 10 vezes, devidamente registrados no Balanço Patrimonial do exercício de 2016, razão pela qual não há qualquer irregularidade neste tópico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



5. Encargos Sociais:

- Não há o que falar em percentual de “15,9%” do valor compensado, visto que a forma de cobrança da contratada AGEPLAN é uma mensalidade (*valor fixo*), no importe de R\$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais) por mês;

- Não há o que falar em “afronta” aos Comunicados SDG nº 32/2013 e 19/2016, visto que o serviço contratado não é de consultoria em compensação de créditos previdenciários, o que gera possibilidade de dano ao erário, mas sim de aquisição de licença de uso de software de sistema de gestão previdenciária, o que possibilita ao servidor público logar o sistema do software para efetuar a correta aferição dos pagamentos dos encargos previdenciários, de acordo com a legislação vigente;

- Nota-se que a contratada AGEPLAN não realiza o trabalho do servidor público, muito menos presta qualquer tipo de consultoria, ela apenas cumpre a Cláusula 1ª do contrato licitatório, ou seja, fornece a licença de uso do software; treina o servidor público para manusear o sistema e fornece suporte técnico, o que jamais poderá ser caracterizado como terceirização de serviço típico de servidor da Administração Pública;

- Com efeito, a AGEPLAN jamais informou para a contratante quais valores que deveriam ser compensados, sendo essa alegação totalmente inverídica;

- Quanto à Receita Federal ter indeferido as compensações efetuadas, trata-se de um equívoco.⁶ Sobre o primeiro OFÍCIO/DRFB/SANTOS/SEORT n.º 003/2007, referente ao processo n.º 10845.725117/2016-97, ressaltamos que ainda está sob análise e o segundo, com referência ao processo n.º 10845.720614/2017-80, foi justificado em conformidade com a legislação vigente.

9. Controle Interno:

6

COMPETÊNCIA	VALOR GLOSSADO	MULTA	JUROS
04 a 07/2016*	R\$ 1.184.995,34	R\$ 236.999,05	R\$ 82.166,85
08 a 11/2016**	R\$ 1.072.570,03	R\$ 214.513,99	R\$ 61.336,74
Total	R\$ 2.257.563,37	R\$ 451.513,04	R\$ 143.503,59

* Processo nº 10845.725.117/2016-97

** Processo nº 10845.720.614/2017-80



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- A funcionária responsável pelo Controle Interno exercia importante função fiscalizatória, expedia Comunicações Internas com o fim de orientar e alertar os departamentos;

- O Chefe do Executivo despachava as Comunicações Internas encaminhadas pela funcionária do Controle Interno, para as providências por parte dos Diretores de Departamento.

14.1. Despesas com Multa e Juros por Atraso no Pagamento de Encargos:

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias no ano de 2016 (Lei Municipal n.º 1.790 de 02 de julho de 2015), notadamente em seu artigo 28, legaliza as despesas de multas e juros devido à falta de recursos financeiros;

- Tal fato ocorreu no dia 20-04-16 e seria quitado com a guia de GPS de competência 03/2016. Todavia, no dia 20-04-16, a Justiça do Trabalho efetuou indevidamente diversos bloqueios na conta corrente da Prefeitura, conforme demonstram os documentos em anexo, sem o devido ofício requisitório, o qual somente foi emitido pela Justiça do Trabalho no dia 25-04-16, razão pela qual a mencionada Guia não foi quitada no dia do vencimento.

15.3. Vedação da Lei nº 4.320/64:

- Conforme consta do balancete da despesa do mês de dezembro de 2016, os valores empenhados no período foram de R\$ 2.814.911,13, cumprindo, nestes termos, o artigo 59, §1º, da Lei Federal nº 4.320/64. Vale mencionar que a despesa prevista foi de R\$ 64.966.594,85;

- Sendo assim, o Poder Executivo cumpriu o que determina o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando liquidez suficiente para cobertura dos restos a pagar liquidados.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 74.1) manifestou-se, quanto aos aspectos econômico-financeiros, pela emissão de parecer **desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Miracatu, em razão do déficit orçamentário de 4,50% das receitas auferidas, fazendo surgir saldo financeiro negativo; do descumprimento do regime de pagamento de precatórios, em afronta ao que determina a EC nº 62/09, e da deficiência nos recolhimentos dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



encargos sociais (INSS) em razão de compensações previdenciárias indeferidas pela Receita Federal, gerando cobrança de multa e juros.

A **Unidade Jurídica** (evento 74.2), no mesmo sentido, posicionou-se pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Miracatu, relativas ao exercício de 2016, sem embargo das recomendações sugeridas⁷, bem como da restituição dos valores decorrentes do pagamento de juros e multas de encargos sociais (FGTS e INSS).

A **Chefia** (evento 74.3) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Miracatu, com proposta de recomendação ao atual Prefeito para que: promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e transposições condicionada à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG n.º 29/10 e 35/15; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos setores de: Ensino, Precatórios, Encargos Sociais, Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos e Restrições de Último Ano de Mandato.

1.6 O Ministério Público de Contas (evento 83.1) opinou pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas municipais apresentadas, pelos seguintes motivos:

- **Item 1.1** – abertura de créditos adicionais lastreados em recursos fictícios, contrariando o disposto no artigo 43, §1º, I e II, ambos da Lei nº 4.320/64; déficit orçamentário de R\$ 2.818.015,38, o que corresponde a 4,50% da arrecadação, a despeito dos cinco alertas emitidos pela Casa (reincidência); o déficit da execução orçamentária fez surgir um antes inexistente déficit financeiro, correspondente a R\$ 1.665.248,53;

⁷ - Para que futura fiscalização verifique as medidas saneadoras anunciadas pela Prefeitura na área da educação (professores com formação superior específica, realização de reuniões pelo Conselho Municipal de Educação e pelo Conselho de Alimentação Escolar, solução quanto ao déficit de vagas na Rede Municipal de Ensino); Edite o Plano Municipal de Mobilidade Urbana; Regule o Serviço de Informação ao Cidadão; Atuação efetiva do Controle Interno na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com elaboração de relatórios que sirvam de base às correções necessárias pelo Chefe do Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- **Item 1.2.1** – baixo índice de liquidez imediata (0,76), revelando fragilidade da Prefeitura para arcar com os compromissos de curto prazo;
- **Item 3.1.1** – déficit de vagas em creches para 118 crianças, o que contraria o disposto no artigo 208, IV, da CF/88;
- **Item 4** – a Prefeitura deixou de quitar os precatórios submetidos ao Regime Ordinário, em afronta ao artigo 100, §5º, da CF/88;
- **Item 5** – compensações unilaterais de encargos sociais devidos ao INSS, no importe de R\$ 2.383.164,13, as quais foram indeferidas pela Receita Federal, gerando expressivas despesas com multas (R\$ 451.513,04) e juros (R\$ 143.503,59);
- **Item 14.1** – em virtude dos atrasos nos recolhimentos ao INSS e ao FGTS, a Prefeitura teve de arcar com multas e juros equivalentes a R\$ 46.907,42 (reincidência);
- **Item 15.3** – empenho de despesas, no último mês do mandato do Prefeito, acima do duodécimo previsto no orçamento vigente, infringindo o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

Ademais, pugnou pela adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei e para que a Origem aprimore a gestão nos seguintes pontos: Itens 3.1.1; 7; 8, 9, 10 e 16.

Por fim, opinou pela abertura de **autos próprios/apartados** para analisar o Contrato nº 20/2016, no valor de R\$ 380.000,00 (item 5 do relatório) no que se refere à contratação de empresa para “fornecimento de pacote de software” utilizado para cálculo de compensações previdenciárias, sendo que a servidora responsável pelos lançamentos alegou que o programa sequer foi utilizado e que os valores a serem compensados eram informados diretamente pela contratada, com destaque para o fato de que tais compensações foram indeferidas pela Receita Federal, ocasionando multas de R\$ 451.513,04 e juros de R\$ 143.503,59.

1.7

Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável** (TC-001820/026/13 – de minha relatoria, DOE de 26-05-15).

2014 – **Favorável** (TC-000293/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 22-06-16).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2015 – **Favorável** (TC-002385/026/15 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 22-09-17).

1.8 Dados Complementares:

a) Comparativo da Receita *Per Capita* do Município em relação ao Estado e aos demais Municípios:

MIRACATU	2013	2014	2015	2016
Habitantes	20.256	20.141	20.027	20.008
Receita Arrecadada	48.537.034,69	55.532.342,69	63.506.355,52	62.586.639
[A] Receita Per Capita no Município	2.396,18	2.757,18	3.171,04	3.128,08
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Média Individualizada	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	96%	103%	113%	106%
[A] / [C] (em %)	79%	83%	95%	88%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	4,33%	0,04%	-4,43%	-4,50%

c) Indicadores de Desenvolvimento - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

IDEB Observado x Projetado

ANOS INICIAIS (4ª série/5º ano)

MIRACATU (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento	0%	-2,0%	10%	15%
IDEB	5,0	4,9	5,4	6,2
Meta	4,8	5,2	5,5	5,8

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Comparativo com o Federal e o Estadual

ANOS INICIAIS (4ª série/5º ano)

Entes Federativos (*)	2009	2011	2013	2015
MIRACATU	5,0	4,9	5,4	6,2
Estado de SP – Pública	5,3	5,4	5,8	6,2
Brasil – Pública	4,4	4,7	4,9	5,3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	25,44%	26,70%	25,91%	25,99%	25,08%
FUNDEB (100%)	100%	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	69,17%	60,43%	64,88 %	66,62%	71,02%

Fonte: (*) TC- 000293/026/09 (Exercício de 2009), TC-001163/026/11 (Exercício de 2011), TC-001820/026/13 (Exercício de 2013), TC-002385/026/15 (Exercício de 2015).

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver):

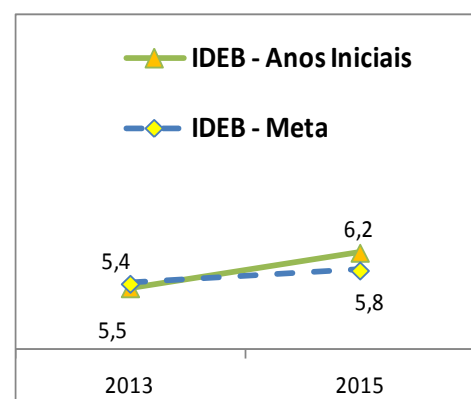
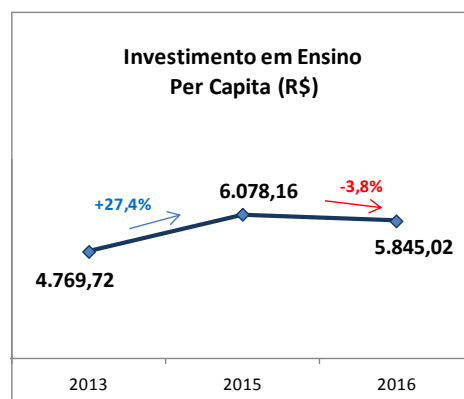
Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	8.232.003,02	3.997.566,37		12.229.569,39	2.564	4.769,72
2015	11.260.181,59	3.765.038,31		15.025.219,90	2.472	6.078,16
2016	10.680.724,56	3.861.688,24		14.542.412,80	2.488	5.845,02

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2015**, acréscimo no investimento per capita [R\$ 4.769,72 (2013), R\$ 6.078,16 (2015)] e decréscimo de **2015 a 2016** [R\$ 6.078,16 (2015), R\$ 5.845,02 (2016)]. Em relação ao IDEB (4ª série/5º ano), constatou-se uma melhora nos resultados obtidos [5,4 (2013) e 6,2 (2015)], superando, ainda, a meta projetada para 2015 (5,8).

1.9 O processo constou na pauta do dia 16-10-18, mas dela foi retirado, por uma sessão, a pedido do ex-Prefeito João Amarildo Valentim da Costa, para fins de preparo de sustentação oral por seu advogado.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de MIRACATU** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, FUNDEB, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal e encargos sociais (FGTS e PASEP).

A despeito do atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte, observo a necessidade de melhorias nas ações governamentais.

Isto porque, com a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, ferramenta para mensurar de forma transparente e objetiva a eficácia das políticas públicas municipais em 07 especialidades (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação), esta Corte de Contas iniciou um novo paradigma de controle externo, ampliando seu modelo e escopo de fiscalização, na busca de uma auditoria por resultados.

Nesse contexto, na avaliação da qualidade de suas políticas públicas, o Município de Miracatu apresentou a **nota B (Efetiva)**, mantendo-se no mesmo patamar alcançado no exercício anterior.

Também os índices **i-Saúde** (2015: B/2016: B), **i-Amb** (2015: B+/2016: B+) e **i-Fiscal** (2015: B+/2016: B+) apresentaram os mesmos resultados obtidos no exercício de 2015. Já as notas no **i-Educ** (2015:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



C+/2016: C), **i-Cidade** (2015: A/2016: B+) e **i-Gov TI** (2015: C+/2016: C) demonstraram piora em comparação com o exercício anterior.

Quanto às notas obtidas no IDEB (4ª série/5º ano), o último exercício avaliado (2015) revela que o Município superou a meta projetada de 5,8, com índice de 6,2. Contudo, em que pese o resultado obtido no IDEB, ressalto a importância em se buscar melhorias no setor educacional, tendo em vista a **nota C** no **i-Educ** (Baixo nível de adequação).

Cumpra destacar, ainda, a necessidade de se regularizar os apontamentos efetuados quando da Fiscalização Ordenada na área da Transparência (item 16 do relatório).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos pode servir de balizamento para esse fim:

- **i-Educ**:

- ✓ A Prefeitura Municipal não fez pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) em 2016;

- ✓ A Prefeitura Municipal não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano);

- ✓ Não existe estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;

- ✓ Não existe programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);

- ✓ Não houve entrega do kit escolar tampouco entrega do uniforme à rede municipal;

- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- ✓ O Município não divulga nem cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista;
- ✓ O Município não possui levantamento da distorção idade/série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano);
- ✓ O Município não utilizou nenhum programa específico para desenvolver as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- ✓ Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- ✓ Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no artigo 62 da Lei Nº 9.394, de 20-12-96.

- **i-Saúde:**

- ✓ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS's por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.;
- ✓ O Município não divulga nas UBS's em local acessível ao público a escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores;
- ✓ O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
- ✓ Os locais de atendimento médico-hospitalares municipais e UBS's não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- ✓ Os locais municipais de atendimento médico-hospitalar e UBS's não possuem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária.

- **i-Planejamento:**

- ✓ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- ✓ As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
- ✓ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
- ✓ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- ✓ Não há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento;
- ✓ Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- ✓ O sistema informatizado não é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- **i-Amb:**

- ✓ A Prefeitura Municipal não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final;
- ✓ O Município não está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014.

- **i-Cidade:**

- ✓ A Prefeitura Municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino;
- ✓ Não há plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- ✓ O Município não está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
- ✓ O Município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana.

- **i-Gov TI:**

- ✓ A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- ✓ A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;
- ✓ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas);
- ✓ O Município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação?
- ✓ Os dados e documentos relativos a contratos de processos licitatórios, bem como as atas da comissão de licitação, não são divulgados na Internet.

2.2 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 2.149.595,75 (3,32% da receita prevista de R\$ 64.736.235,12).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



em R\$ 2.818.015,38 (4,50% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 62.586.639,37), parcialmente amparado pelo superávit financeiro proveniente do exercício anterior.

No exercício em exame, o resultado financeiro foi deficitário em R\$ 1.665.248,53, mas representando aproximadamente **9,97 dias** de arrecadação (RCL)⁸, dentro, portanto, do patamar tolerado por esta Corte, por não exigir grande esforço fiscal por parte do Município para revertê-lo em exercício futuro.

Assim, e muito embora o déficit financeiro mereça atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo que não constitui razão suficiente para comprometer toda a gestão financeira e orçamentária.

A Prefeitura Municipal realizou investimentos no montante de R\$ 3.293.686,67, correspondentes a 5,48% da Receita Corrente Líquida (R\$ 60.103.771,34).

O estoque de restos a pagar aumentou 16,22% em relação a 2015 (de R\$ 5.674.422,25 para R\$ 6.594.620,22).

A disponibilidade financeira de R\$ 5.112.714,87, frente ao Passivo Financeiro da Municipalidade de R\$ 6.838.756,89, demonstra um índice de liquidez imediata de 0,75, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Prefeitura Municipal de Miracatu promoveu a abertura de créditos suplementares e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 8.783.167,58, equivalente a **13,01%** da despesa inicial fixada. Ainda que dentro da margem permitida pela Lei Municipal nº 1.809, de 14-12-15 (LOA) - que, em seu artigo 4º, inciso III, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 17% do total da despesa fixada pela Lei -, tal percentual mostrou-se superior ao considerado satisfatório por este Tribunal⁹.

⁸ Considerando:

$R\$ 60.103.771,34 \text{ (RCL)} \div 12 \text{ meses} = R\$ 5.008.647,61 \text{ (1 mês de arrecadação)} \div 30 \text{ dias} = R\$ 166.954,92 \text{ (1 dia de arrecadação)}.$

Assim, têm-se, portanto:

$R\$ 1.665.248,53 \text{ (déficit financeiro)} \div 166.954,92 = 9,97 \text{ dias de arrecadação, aproximadamente.}$

⁹ Inflação em 2016: 6,29%. Fonte: IBGE/IPCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Tendo em vista, entretanto, que tais modificações não ocasionaram desajuste fiscal, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.

2.3 Com relação às **restrições do último ano de mandato**, constata-se que a Prefeitura cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Fiscal, eis que possuía cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64¹⁰, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*¹¹.

A Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que o aumento da taxa de despesa de pessoal nada tem a ver com os atos de gestão expedidos a partir de 05-07-16, visto que tal incremento provém de leis editadas antes do presente lapso de vedação.

Quanto ao cumprimento da Lei federal nº 9.504/97, a Prefeitura atendeu ao disposto no artigo 73, VI, “b”, pois não empenhou, a partir de 07-07, gastos de publicidade, tendo atendido também ao artigo 73, VII, da mesma Lei.

2.4 No que se refere aos **Precatórios**, apurou a Fiscalização a existência de três precatórios constantes do mapa orçamentário de 2016, no valor total de R\$ 384.303,58, conforme quadro a seguir:

Processo nº	Credor(a)	Valor atualizado até 01-07-15 (R\$)
0747-45.2006.8.26.0355	Espólio de Isnaldo Lima da Costa	158.181,44
2297-70.2009.8.26.0355	Antônia Tereza Pereira	165.619,54
0519-31.2010.8.26.0355	Posto Laridany Ltda.	60.502,60
TOTAL		384.303,58

¹⁰ “Artigo 59 (...)”

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 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 A Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo : Ed. NDJ, 2005, pág. 166.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A Prefeitura declarou (evento 29.16) que não efetuou depósitos na conta de Precatórios em 2016. Informou, ainda, que o DEPRE realizou o pagamento do precatório referente ao processo nº 747-45.2006.8.26.0355, em 29-07-16, com os valores que havia na conta do TJSP, sendo que os demais valores relativos ao mapa orçamentário foram parcelados em 10 (dez) prestações para pagamento no exercício de 2017:

- Processo nº 2297-70.2009.8.26.0355, parcelado em 04-07-17 (evento 29.16, fls. 05/06);
- Processo nº 0519-31.2010.8.26.0355, parcelado em 19-07-17 (evento 29.16, fls. 09/10);

Através de diligência realizada por minha Assessoria junto ao DEPRE 5.2 - Serviço de Gestão das Dívidas, Conciliações e Rateios dos Depósitos, foi-nos informado que:

- A Municipalidade encontra-se enquadrada no Regime Ordinário para pagamento de precatórios;
- A Entidade apresentou 3 (três) precatórios referentes ao Mapa Orçamentário de 2016, tendo efetuado o pagamento do precatório relativo ao Espólio de Isnaldo Lima da Costa e realizado acordo de parcelamento, nos autos de origem, dos outros dois precatórios, sendo que os referidos acordos foram cumpridos durante o exercício de 2017.

Nesse contexto, penso que a falha possa ser relevada, pois a situação foi regularizada, ainda que intempestivamente.

2.5 Entretanto, as contas se ressentem de grave irregularidade, capaz de comprometê-las por inteiro. Refiro-me às compensações não homologadas de encargos sociais devidos ao INSS.

Apontou a Fiscalização que a Prefeitura Municipal de Miracatu realizou compensações previdenciárias de valores devidos ao INSS, referentes às competências de abril a novembro de 2016, totalizando R\$ 2.383.164,13 (evento 29.17), não amparadas, nem por autorização do órgão responsável pelo recebimento, nem por sentença judicial transitada em julgado, conforme quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Mês	R\$
04	229.006,10
05	311.992,14
06	316.671,34
07	327.325,76
08	308.942,42
09	309.881,50
10	308.956,42
11	270.388,45
Total	2.383.164,13

As compensações foram efetuadas com base em levantamento realizado por empresa contratada, Agência de Planejamento Econômico e Social – AGEPLAN, através do Contrato nº 20/2016, no valor de R\$ 380.000,00, ou seja, 15,9% do valor compensado, em afronta aos Comunicados SDG nº 32/2013 e 19/2016. O contrato teve por objeto o fornecimento de um pacote de *software*, locado pelo período de 4 (*quatro*) meses, que permitia aos próprios servidores realizar os cálculos e assim efetuar as compensações. No entanto, durante a inspeção *in loco*, foi informado à Fiscalização de que o software sequer havia sido utilizado e os valores a serem compensados eram informados diretamente pela contratada.

Como se não bastasse tal situação, a Receita Federal do Brasil indeferiu as referidas compensações, o que gerou multa e juros, em prejuízo ao erário, conforme demonstrado abaixo:

Competência	Valor glosado	Multa	Juros	Arquivo
04 a 07/2016	R\$ 1.184.995,34	R\$ 236.999,05	R\$ 82.166,85	RFB1(evento 29.18)
08 a 11/2016	R\$ 1.072.570,03	R\$ 214.513,99	R\$ 61.336,74	RFB2(evento 29.19)
Total	R\$ 2.257.565,37	R\$ 451.513,04	R\$ 143.503,59	

Importante salientar que não há autorização legal para que se proceda à compensação unilateral de tributos, conforme dispõe o artigo 170-A do Código Tributário Nacional:

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Com efeito, o Município não buscou amparo judicial na iniciativa de compensar tais valores, tampouco obteve autorização administrativa da Receita Federal, indicando a regularidade da medida. Ao agir desta forma, o gestor assumiu os riscos da dívida, bem como dos eventuais encargos financeiros dela decorrentes, em ofensa à gestão responsável preconizada pelo artigo 1º, §1º, da LRF.

Portanto, a operação de compensação deveria ter sido respaldada em prévia autorização, administrativa ou judicial, com a respectiva memória de cálculo a respeito dos valores a serem compensados.

Sobre o tema, esta E. Corte já se posicionou pela emissão de parecer prévio desfavorável em situações análogas, como mostra o exame das contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Pompéia, de minha relatoria (Primeira Câmara, TC-004027.989.16, sessão de 09-10-18).

Por fim, a Fiscalização apurou, ainda, a incidência de multa e juros por atraso no pagamento de encargos sociais (INSS e FGTS), no montante de R\$ 46.907,42:

Encargos Sociais	R\$
FGTS	2.828,41
FGTS	2.832,78
FGTS	2.714,72
INSS	38.531,51
Total	46.907,42

Nesse contexto, pesa sobre as contas em exame a inadequação da compensação efetuada sem a homologação do órgão competente, a configurar conduta inadequada da Administração, por postergar a obrigação, implicando endividamento da Prefeitura e redução da capacidade de investimentos nos próximos exercícios orçamentário-financeiros.

2.6 Diante do exposto, acompanhando as manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e do MPC, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRACATU, relativas ao exercício de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Envide esforços para reverter a situação de déficit orçamentário e financeiro, produzindo liquidez para cobertura da dívida de curto prazo.

b) Providencie melhorias na rede municipal de ensino, a fim de promover formação superior específica para os professores da Educação Básica, estimular a atuação do Conselho de Alimentação Escolar, bem como ofertar maior número de vagas nas escolas.

c) Proceda à edição do Plano de Mobilidade Urbana.

d) Regule o Serviço de Informação ao Cidadão.

e) Diligencie para a necessidade de se adotar providências com base nas análises efetuadas pelo Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte.

f) Atente para os prazos de vencimento dos encargos sociais, de modo a evitar despesas com acréscimos financeiros que onerem desnecessariamente os cofres públicos.

g) Regularize as falhas apontadas na Iluminação Pública e na Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos.

h) Regularize os apontamentos efetuados pela Fiscalização Ordenada na área da Transparência.

i) Promova melhorias quanto às fragilidades demonstradas pelo IEGM em todas suas dimensões.

Determino, ainda:

a) A abertura de autos próprios para tratar do Contrato nº 20/2016, firmado com a Agência de Planejamento Econômico e Social – AGEPLAN, no valor de R\$ 380.000,00, cujo objeto é o fornecimento de um pacote de *software*, locado pelo período de 4 (*quatro*) meses, que permite aos próprios servidores realizar os cálculos e assim efetuar as compensações previdenciárias.

b) O encaminhamento de cópias do parecer, do relatório de Fiscalização e das correspondentes notas taquigráficas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 23 de outubro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO