



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 04/09/18

74 TC-003831/989/16

Prefeitura Municipal: Bom Jesus dos Perdões.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Eduardo Henrique Massei.

Advogado(s): Carlos Eduardo Santos Midoes (OAB/SP nº 198.696).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

1.RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DOS PERDÕES**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR/07, que na conclusão de seu relatório (Evento 33.01), apontou falhas nos seguintes tópicos:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LDO não prevê critérios para limitação de empenho e de movimentação financeira;
- ✓ A LOA não prevê limites para transposição, transferência e remanejamento de recursos orçamentários;
- ✓ O Plano Municipal de Mobilidade Urbana não foi editado;

Item A.2 CONTROLE INTERNO

- ✓ O Sistema de Controle Interno não foi regulamentado;
- ✓ A Comissão de Controle Interno (interina) não elaborou relatórios;

Item A.3 FISCALIZAÇÃO ORDENADA (Transparência)

- ✓ O Portal de Transparência do órgão foi criado somente em 2017;
- ✓ Ausência de informações acerca do julgamento das contas do Poder Executivo;
- ✓ Não estão disponíveis no Portal as Leis Orçamentárias e os Relatórios exigidos pela LRF;
- ✓ Também não havia o seu Regulamento de utilização, disponível para os usuários;
- ✓ Impossibilidade de acompanhamento de requerimento pela ausência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de informações no Portal;

- ✓ Falta de ouvidoria implantado;
- ✓ Não há divulgação dos vencimentos, dos descontos e das indenizações dos servidores públicos;
- ✓ Na divulgação das diárias e passagens dos servidores não há o motivo de sua utilização;

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit de 2,35% na execução orçamentária;
- ✓ Não conteve gastos que poderiam ser adiados por não serem obrigatórios, desatendendo alertas emitidos por este órgão quanto ao descompasso entre as receitas e despesas;
- ✓ Alteração de 25,82% do orçamento em virtude de créditos adicionais, transferências e remanejamentos de recursos em desacordo com a CF/88;

Item B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Redução no resultado econômico em mais de 262% em relação ao ano anterior e de 50% do saldo patrimonial, em virtude de contabilização de perdas do seu estoque de dívida;

Item B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- ✓ Déficit no resultado financeiro;
- ✓ Diferença de R\$ 12.993,22 entre o resultado financeiro informado (AUDESP) e o apurado em razão da influência do resultado orçamentário e das variações patrimoniais;

Item B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Diminuição do índice de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo;
- ✓ Disponibilidade financeira reduzida e capaz de honrar somente 20% desta dívida;

Item B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Aumento de 121,55% em relação ao exercício de 2015;

Item B.1.5.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ Desatendimento às prescrições do artigo 14 da LRF ao editar Leis isentando determinados contribuintes de pagamento de tributos, sem demonstrar, por estimativa, o impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Item B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Deixou o órgão de incluir, em gastos com pessoal, despesas com terceiros, no montante de R\$ 178.499,96, contratados indevidamente por dispensa de licitação para executar serviços típicos de funcionários, sejam efetivos ou temporários;
- ✓ Ultrapassou, nos três quadrimestres de 2016, o limite prudencial de 90%, previsto no art. 59, § 1º, II, da LRF;
- ✓ Ultrapassou, no mês de junho de 2016, o limite legal de 54% com despesas de pessoal;

Item B.3.1. ENSINO

- ✓ Inconsistências na conta do FUNDEB;

Item B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Não houve iniciativa de leis para adaptação do Plano Municipal de Educação à luz da Lei Federal nº 13.005/14;
- ✓ Parcela de 3,40% dos professores da Educação Básica não possui formação superior específica;
- ✓ Pequena insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino;
- ✓ Os Conselhos da área da Educação não cumpriram integralmente com suas atribuições; o da Alimentação Escolar sequer visitou as cozinhas das escolas e fiscalizou a merenda; e todos não analisavam detidamente os recursos e os gastos com a educação;
- ✓ Aos professores também era servida a merenda destinada aos alunos;

Item B.3.2.2. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

- ✓ Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde quando da análise das contas da área da saúde;

Item B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ O órgão não assumiu os ativos de iluminação pública;
- ✓ Diferença de R\$ 26.370,92 entre o saldo bancário da conta corrente vinculada e o contábil, não identificado na conciliação;

Item B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- ✓ Divergência do saldo dos precatórios registrado no Balanço Patrimonial e o apurado pela fiscalização;

Item B.5.1. ENCARGOS

- ✓ Recolhimento parcial dos encargos previdenciários à Entidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Previdência Municipal;

- ✓ *Celebração de termos de parcelamentos em virtude dos valores não pagos em 2016 e de dívidas anteriores com o Instituto;*
- ✓ *O Município está com suas obrigações irregulares junto ao Ministério de Previdência, não possuindo o Certificado de Regularidade Previdenciária;*

Item B.5.3.1. GASTOS COM COMBUSTÍVEL

- ✓ *Parcela significativa dos gastos se deu por compra direta ao arrepio da Lei Nacional nº 8.666/93; não havia controle nem do uso dos veículos oficiais e nem dos abastecimentos neles feitos;*

Item B.5.3.2. DESPESAS COM TERCEIROS

- ✓ *Contratação direta, sem processo de escolha, de terceiros para executar serviços típicos de servidores públicos;*

Item B.6. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ *Diferença apurada na conta vinculada à CIP;*
- ✓ *Ausência de contabilização de bens imóveis doados e de bens dados em pagamento de dívida; contabilização com valor incorreto de bens adquiridos em 2016 e não houve levantamento de bens, conforme exige a legislação vigente;*

Item B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ *Parte dos restos a pagar de exercícios anteriores não foi quitada no exercício corrente;*
- ✓ *Deixou o órgão de pagar alguns fornecedores durante o exercício, tendo parcelado o pagamento destas dívidas;*

Item C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO EM LICITAÇÕES E EM DISPENSAS

- ✓ *Compra direta de combustíveis com dois fornecedores em valores anuais bem superiores ao limite de licitação, em afronta a normas constitucionais;*

Item C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ *Irregularidade na execução de fornecimento de combustíveis da Ata de Registro de Preço firmado com a empresa Red Sol Fuel;*

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS (TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMAIS ASPECTOS)

- ✓ *Até 2016, o órgão não havia criado o Serviço de Informação ao*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Cidadão;

✓ *Não há na página eletrônica do órgão especificamente informação quanto aos repasses efetuados ao terceiro setor;*

Item D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

✓ *Divergências entre os dados informados pelo órgão e os apurados pela fiscalização, conforme anotadas nos Itens B.1.2.1., B.2.2., B.3.1.1., B.3.1., B.3.3.1, B.4.1.2. e B.6;*

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

✓ *Reincidência de falhas apontadas em relatórios anteriores;*

Item E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS

✓ *Contratação direta, sem processo de escolha, de terceiros para executar serviços típicos de servidores públicos;*

Item E.3. VEDAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 4.320/1964

✓ *No último mês de mandato, o órgão empenhou mais que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64;*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 38.1 – DOE de 13/07/2017*), o responsável pela Prefeitura Municipal de Bom Jesus dos Perdões não apresentou justificativas.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia (Evento 84.1 a 84.4)**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões das Assessorias Técnicas, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em síntese, pelas seguintes razões: a) o conjunto de falhas de gestão detectadas nos itens A.3, B.5.3.1, B.5.3.2 e D.2 configura falta de planejamento, organização e controle, a ponto de afetar as contas de governo; b) déficit orçamentário de 2,35%, sem qualquer amparo em superávit financeiro do exercício anterior, a despeito dos cinco alertas emitidos por esta Casa; c) alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$20.251.320,50, equivalente a 25,82% da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento; d) não promoção de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo com os cinco alertas emitidos por esta Corte a respeito da possibilidade da realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais (LDO), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei 10.028/00); e) redução no resultado econômico em mais de 262% e de 50% do saldo patrimonial; f) déficit financeiro de -R\$12.894.659,62; g) baixo índice de liquidez imediata (0,20), confirmando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo; h) aumento de 121,55% da dívida consolidada, decorrente, principalmente, de parcelamentos efetuados com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Bom Jesus dos Perdões; i) renúncia irregular de receitas, em inobservância ao art. 14 da LRF c/c art. 165, §6º, da CF/88; j) insuficiente aplicação do FUNDEB 2016 (98,81%), em ofensa ao art. 21 da Lei nº 11.494/07; k) insuficiente recolhimento ao RPPS, com posterior parcelamento, bem como ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária; l) falta de fidedignidade nos dados encaminhados ao Sistema AUDESP, em afronta aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei Federal 4.320/1964) e ao Comunicado SDG nº 34/2009 (REINCIDÊNCIA); m) despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei; n) empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64. Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.3; B.3.1.2; B.3.2.2; B.3.3.1; B.4.1.2; B.5.3.1; B.6; B.8; C.1; C.1.1; C.2.3; D.1 e D.3.1 (*Evento 89.1*).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	B+	B+	B+	C+	C	B	B	B	21.604
2015	B+	B	C	B	C+	B	B+	B	22.123
2016	B	C	C+	B	C	C	C	C+	22.541

Os dados do quadro indicam que o município registrou queda na nota geral do IEGM (C+). Além disso, apresentou queda em praticamente todos os indicadores que compõe o índice (I-Educ; I-Saúde; I-Amb; I-Cidade; I-Gov-TI).

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DOS PERDÕES**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVA DO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit 2,35%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,93%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	87,95%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	98,81%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	32,55%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	52,45%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais ¹ .
O Município não possuía saldo de precatórios no exercício, mas quitou os requisitórios de baixa monta.

1 - No período de setembro a dezembro de 2016, os recolhimentos foram a menor. Do total empenhado, R\$ 2.861.020,10, somente R\$ 882.624,30 foram pagos;

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Bom Jesus dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Perdões cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal, embora acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes atinentes ao setor das finanças, restrições do último ano de mandato e aquisições sem licitação, que não foram sequer justificativas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

No mesmo sentido, a piora em praticamente todos indicadores que compõe o IEGM demonstra os problemas em vários setores da gestão municipal.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1 FINANÇAS

Inicialmente, merece destaque o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 1.503.998,33, ou, 2,35% da receita efetivamente arrecadada, déficit, este, que não está amparado por resultado financeiro que também se mostrou negativo no exercício anterior¹, e demonstra negligência do Executivo frente aos 04 (quatro) alertas sobre o descompasso entre as receitas e as despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame. Além disso, o Município já havia apresentado déficit orçamentário negativo em 2013 (-3,25), 2014 (-23,05%) e 2015 (-3,19%).

O desequilíbrio das contas também pode ser observado através do déficit financeiro registrado ao término do exercício². Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,20 para pagamento desses passivos.

Além disso, a Dívida de Longo prazo aumentou 121,55% em relação aos valores do exercício anterior, decorrente, principalmente, de parcelamentos de encargos sociais junto ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Bom Jesus dos Perdões. No mesmo sentido a redução no

¹ R\$ 12.895.299,40

² R\$ 12.894.659,62



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



resultado econômico em mais de 262% em relação ao ano anterior, e de 50% do saldo patrimonial.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse cenário, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

A instrução revela ainda que os dispêndios com despesa de pessoal ultrapassaram, nos três quadrimestres de 2016, o limite prudencial de 90%, previsto no art. 59, § 1º, II, da LRF e no mês de junho de 2016, o limite legal de 54% com despesas de pessoal.

Cumpre, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 25,82% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

³ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Foram verificadas ainda, alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta, à margem das orientações ofertadas por esta Corte através do Comunicado SDG nº 29/2010⁴.

Portanto, forçoso **determinar** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta.

2.4.2 RESTRIÇÕES ATINENTES AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Entre as principais questões que levam ao juízo negativo sobre os demonstrativos encontram-se àquelas relativas às restrições do último ano de mandato do agente político.

Nesse sentido, considerando a metodologia adotada pela Corte, ficou caracterizado o descumprimento do art. 42 da LRF, na medida em que a indisponibilidade verificada em 30.04 foi elevada em 31 de dezembro do exercício em análise, conforme cálculos elaborados pela fiscalização e confirmados pelos demais órgãos técnicos⁵.

Na verdade, consoante saldo financeiro negativo ao final do exercício, há de se entender que não havia disponibilidade de valores suficientes à cobertura das obrigações contraídas no período que marca os dois últimos quadrimestres do exercício.

Lembro de que a Origem foi alertada – conforme consulta ao sistema Audesp – em 08 (seis) oportunidades sobre o possível descumprimento da norma fiscal, ficando evidente a falta de ações tendentes à correção da situação ao final destacada.

⁴ Comunicado SDG nº 29/2010: O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados: [...] 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual.

⁵ iliquidez em 30/04 de R\$ 1.257.306,67 - iliquidez em 31/12 de R\$ 2.504.930,92 = aumento da iliquidez ao final do exercício de R\$ 1.247.624,25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A irregularidade se agrava quando analisada juntamente com o aumento verificado na Receita Corrente Líquida, que passou de R\$ 58.513.075,35 para R\$ 63.283.645,91 em 2016, ou seja, um aumento de 8,15%.

Da mesma maneira, o órgão instrutivo constatou que o Município não atendeu o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato. Este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, fato que não ocorreu no exercício em análise, portanto agravando as irregularidades atinentes às restrições de último ano de mandato.

Ressalto, finalmente, que o caso em exame, não se enquadra ao entendimento que já externei em outras oportunidades, quando entendi ser possível a flexibilização da regra do artigo 42, quando se tratava de falha isolada, e, sobretudo, o aspecto global das contas se mostravam positivos.

2.4.3 GASTO COM COMBUSTÍVEL E COM PEÇAS E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS

Agregam para a reprovação das presentes contas as diversas irregularidades descritas pela Fiscalização nos controles dos gastos de combustíveis e na manutenção, conservação e gastos com a frota municipal de veículos.

O órgão de instrução aponta que não há efetivo controle de gastos com combustíveis (cálculo da média de consumo por veículo), o que impediu os trabalhos de verificação se os mesmos são compatíveis com a frota municipal.

Além disso, não havia norma alguma disciplinando o uso destes veículos oficiais, conforme informado pela própria municipalidade.

Dessa forma, **determino** ao executivo municipal que aprimore o controle dos gastos com combustíveis, de manutenção de sua frota de veículos e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

⁶ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A equipe técnica demonstra ainda que durante o exercício de 2016, a Prefeitura Municipal de Bom Jesus dos Perdões gastou o montante de R\$ 634.959,40 com aquisição de combustíveis e lubrificantes. Deste total, empenhou e liquidou com três fornecedores a importância de R\$ 630.699,90. Destes três fornecedores, contratou por meio de pregão presencial a empresa Rede Sol Fuel Distribuidora S/A, mas com as outras duas - Auto Posto Happy Sol Ltda. e Comboio Auto Posto Ltda.- as aquisições deram-se de forma direta sem qualquer procedimento licitatório.

Fornecedor	Valor Empenhado	Valor Pago
HAPPY SOL	127.755,45	119.821,10
COMBOIO	307.335,70	294.919,06
TOTAL	435.091,15	414.740,16

Portanto, os valores empenhados para os fornecedores Comboio e Happy Sol (R\$ 307.355,70 e R\$ 127.755,45 respectivamente), foram bem superiores ao limite estipulado pelo art. 24, II c/c art. 23, II, 'a', Lei nº 8.666/93, sem qualquer apresentação de justificativas pelo ordenador de despesa.

Portanto, **recomendo** à Prefeitura de Bom Jesus dos Perdões que observe com rigor as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁷ em suas aquisições futuras.

Ainda, diante dos fatos, da aparente ilegalidade dos dispêndios sem procedimento licitatório visando à aquisição de combustíveis, **determino** a remessa imediata de cópia ao Ministério Público Estadual para providências que houver por bem determinar, acompanhadas do relatório da fiscalização e deste parecer.

Por fim, devido à gravidade das falhas e principalmente com o intuito de melhor analisar as ocorrências descritas pela Fiscalização, determino a abertura de Autos Próprios para verificação das despesas com aquisições de combustíveis do exercício de 2016.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1 ENCARGOS SOCIAIS

⁷ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A equipe técnica verificou que as contribuições patronais para o Instituto de Previdência Municipal de Bom Jesus dos Perdões referentes às competências de setembro a dezembro de 2016 foram recolhidas a menor em R\$ 1.978.395,80. Ademais, constatou que o Município não possui o Certificado de Regularidade Previdenciária.

O órgão de instrução informou ainda que a Municipalidade firmou Termos de Parcelamento junto ao Regime de Previdência local.

Em sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, o Plenário desta Casa se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.

A Origem, mesmo antes da Fiscalização ordinária no Município, firmou diversos Termos de Parcelamento (398, 396 e 188).

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não empregar o mesmo entendimento do E. Plenário desta Corte, tendo em vista que a Prefeitura já havia aprovado lei local e realizado o parcelamento do passivo previdenciário.

Ou seja, cumpriu todos os requisitos exigidos pela Portaria 333/2017 do MPS. Logo, em atendimento aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, não há como não afastar a irregularidade, sob risco de apreciarmos casos idênticos com interpretações distintas.

Pois este Plenário tem relevado casos idênticos, apenas com a peculiaridade dos parcelamentos terem sido realizados após a emissão da Lei 13.485/2017 ou da Portaria 333/2017.

Neste sentido, cabe **recomendar** a Origem que recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, impedindo assim prejuízos ao erário público.

2.5.2 ENSINO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



O Executivo Municipal de Bom Jesus dos Perdões aplicou na educação básica, o percentual de 25,93%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 87,95% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou 98,81% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- A prefeitura municipal não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de vagas na rede municipal de ensino;
- Não houve entrega de kits escolares e uniformes aos alunos da 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;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Parte dos professores da Educação Básica não possui formação superior específica;

Além disso, a equipe técnica, constatou, juntamente com as informações prestadas ao IEGM, que os Conselhos da área da Educação não cumpriram integralmente com suas atribuições.

Sobre esse aspecto, **alerto** o Executivo que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB possui previsão legal no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07, e possui papel fundamental no acompanhamento, controle social, distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Da mesma maneira, o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar, tendo, portanto, papel fundamental na gestão educacional.

O Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).

Por fim, a Fiscalização constatou déficit de vagas nos anos iniciais da rede municipal de ensino.

Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (25,93%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.3 SAÚDE

A Municipalidade aplicou 32,55% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, constata-se que o Município se encontra no pior nível de avaliação para o setor “Baixo nível de adequação (C)”. Além disso, verificamos uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- As despesas consideradas, para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde;
- O Conselho Municipal de Saúde não está estruturado e atuante com a composição de membros completa e de acordo com a legislação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- fato este ratificado pela inspeção da Fiscalização;
- O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
 - Os médicos não cumprem integralmente sua jornada de trabalho;
 - Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;
 - O Município divulga nas UBS 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;

Os problemas de controle de ponto, associados à constatação do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das Unidades de Saúde é falha grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário.

Neste ponto, igualmente ao setor educacional, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população. Aliás, como bem nos ensina o brilhante Professor Conti⁸:

*Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos*

Diante dos fatos, **determino** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Bom Jesus dos Perdões.

⁸ CONTI, José Maurício ; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.5.4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização – Fiscalização Ordenada – revelaram que a Prefeitura Municipal de Bom Jesus dos Perdões atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação. Constataram, ainda, que até 2016, o órgão não havia criado o Serviço de Informação ao Cidadão e que não havia na página eletrônica do órgão especificamente informação quanto aos repasses efetuados ao terceiro setor.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que na data de 22/08/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que ainda não foi implantado na entidade o serviço de ouvidoria e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Bom Jesus dos Perdões que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audep, assinaladas nos item D.2, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

A Fiscalização verificou a contratação direta, sem processo de escolha, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



terceiros para executar serviços típicos de servidores públicos como aulas de judô, informática, balé e em oficinas de jornalismo, artesanato entre outras.

Diante dos fatos **determino** à Prefeitura Municipal de Bom Jesus dos Perdões a suspensão das contratações diretas (mão de obra terceirizada) e a imediata realização de concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação e Assistência Social, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria⁹.

As demais falhas tratadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; A.2 *Controle Interno*, B.1.5.1. *Renúncia de Receitas*; B.3.3.1. *Iluminação Pública*; B.4.1.2. *Quitação de Precatórios até 2020 (STF)* B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*; B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DOS PERDÕES**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei

⁹ Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
- Recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, impedindo assim prejuízos ao erário público (*recomendação*);
 - Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
 - Adote medidas corretivas objetivando evitar problemas no cumprimento da jornada de trabalho de seus funcionários, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto, preferencialmente biométrico, para todos os servidores municipais, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
 - Adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Bom Jesus dos Perdões (*determinação*);
 - Observe com rigor as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas desta E. Corte de Contas em suas aquisições futuras (*recomendação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
 - Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
 - Se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
 - Suspenda as contratações diretas (mão de obra terceirizada) e realize imediatamente concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação e Assistência Social, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria (*determinação*); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



→ Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; A.2 *Controle Interno*, B.1.5.1. *Renúncia de Receitas*; B.3.3.1. *Iluminação Pública*; B.4.1.2. *Quitação de Precatórios até 2020 (STF)* B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*; B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos* e D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (recomendação)*;

Proponho a remessa imediata do relatório da fiscalização e deste parecer ao **Ministério Público Estadual**, tendo em vista as falhas na aquisição direta de combustíveis (item 2.4.3), para adoção de medidas de sua alçada.

Determino a abertura de Autos Próprios para verificação das despesas com aquisições de combustíveis do exercício de 2016 (item 2.4.3).

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO