



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 25/09/2018

ITEM Nº 026

TC-004133/989/16

Prefeitura Municipal: Alfredo Marcondes.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Celso Pirani Passos.

Advogado(s): Nathália Malacrida de Araújo (OAB/SP nº 391.145).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	28,14% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	76,11% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,21%
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	49,35% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Apartado para tratar da compensação
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 6,5% - R\$ 958.085,63
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 1.316.101,65
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	C	C+	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C+	B	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte muito pequeno

Região Administrativa Presidente Prudente

Quantidade de habitantes 3.919

Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **ALFREDO MARCONDES** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Presidente Prudente – UR/5.

No relatório elaborado pela fiscalização (fls. 01/30 - evento 10) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:



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



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Classificação irregular da “Dedução da Receita por Renúncia”, restando prejudicado o resultado orçamentário calculado pelo AUDESP;
- Abertura de créditos adicionais suplementares em 25,68% da despesa inicialmente fixada, sem a correspondente autorização legislativa que era de 12% na LOA, com infringência ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal), além de ofensa aos artigos 167, inciso V, da Constituição Federal e 42 da Lei n. 4.320/64. Falha reincidente;
- A LOA autoriza a abertura de crédito até 12% da despesa total fixada, no entanto erra ao limitar esse percentual apenas para a abertura de crédito por anulação de dotação, pois o limite fixado deveria englobar todos os créditos suplementares.

1.2.2 DÍVIDA DE LONGO PRAZO

Contabilização indevida de receitas de impostos no valor de R\$ 430,50 no Passivo do órgão;

2.1 CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Não incentivo à participação popular nas audiências públicas para debater as metas fiscais, PPA, LDO e LOA;
- As contas do Executivo de 2016 não foram apresentadas à Câmara para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, descumprindo, assim, o disposto no artigo 49 da LRF;
- Não há divulgação, na página eletrônica do Município, dos balanços do exercício, RREO do encerramento de 2016 e pareceres do Tribunal de Contas, desatendendo ao disposto no artigo 48 da LRF;

2.3 DESPESA COM PESSOAL

- Contabilização irregular de receitas e despesas que fez com que o resultado apurado pelo Sistema AUDESP fosse irreal;
- Falhas reincidentes;
- Emissão de alertas no 1º e 2º quadrimestre do exercício em decorrência da superação dos limites de 90% e 95% da despesa com pessoal, estabelecido pelos artigos 59, § 1º, II e 22, § 1º da LRF.

3.1 ENSINO

- Contabilização irregular da despesa vinculada aos recursos do FUNDEB, não atendendo ao princípio da transparência e da evidenciação contábil;

3.1.1 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- Em 2016, a remuneração do Magistério não se encontrava de acordo com o Piso Nacional;
- Há professores no Município que não possuem formação superior específica;

5. ENCARGOS SOCIAIS

- Realização de compensações de contribuições previdenciárias no total de R\$ 298.761,12 no exercício, sem prévia autorização administrativa da Receita Federal do Brasil ou decisão judicial transitada em julgado;
- Recolhimento indevido de FGTS para servidores comissionados, que correspondeu a R\$ 77.086,99 em 2016. Falha reincidente e matéria objeto de recomendações;

7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Os prédios públicos municipais antigos ainda carecem de adaptações para que atendam à legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes (Lei Federal n. 13.146/15);

9. CONTROLE INTERNO

- Proposta de que os relatórios elaborados pelo Controle Interno sejam encaminhados ao Chefe do Executivo em qualquer hipótese, em atendimento ao artigo 74 da Constituição Federal;

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- O Município não recebeu os ativos de iluminação pública da distribuidora de energia;
- Matéria objeto de recomendação;

11. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- Os rejeitos e resíduos sólidos não recebem nenhum tipo de tratamento antes de serem encaminhados



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



ao aterro sanitário;

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Não atendimento às determinações e recomendações do TCESP.

14.1 VALOR DO IPTU DEFASADO

- O valor cobrado pelo IPTU é defasado, prejudicando a arrecadação da receita própria;
- Matéria objeto de recomendação;

14.2 DÍVIDA ATIVA

- Falta de contabilização de parte da dívida ativa não tributária municipal;

14.3 DESPESAS COM REGIME DE ADIANTAMENTO

- Concessão de adiantamentos de viagens em nome do Prefeito Municipal, em desacordo com o artigo 68 da Lei n. 4.320/64;
- Falha reincidente e objeto de recomendação;

14.4. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- Foram constatadas divergências entre as informações verificadas na Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP, havendo por consequência prejuízo à transparência na gestão pública;
- Realização de despesas que, por sua natureza e valor no exercício, deveriam ter sido precedidas do prévio e competente procedimento licitatório e não o foram, o que indica deficiência de planejamento;
- Recomendação à Origem para que privilegie a realização de procedimento licitatório para as aquisições passíveis de previsão de consumo ou necessidade, dando preferência às modalidades nas quais possam participar maior número de interessados.

14.5. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Contratação de empresa para realização de trabalhos ordinários e contínuos, sendo que estes deveriam ser executados pela própria Administração Pública;
- Priorização à contratação de assessoria e consultoria em detrimento à capacitação de servidores, contrariando expressa recomendação desta Corte de Contas;
- Recomendações para que o Município reveja a sua estrutura administrativa, deixando as assessorias somente para serviços de natureza singular, cuja transitoriedade e pontualidade justifiquem;

14.6. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

- Contratação de profissionais para realização de trabalhos ordinários e contínuos, sendo que estes serviços deveriam ser executados pela própria Administração Pública;

14.7. CARGOS EM COMISSÃO SEM CARACTERÍSTICAS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO

- Existência de cargos comissionados sem características de chefia, direção e assessoramento, em desacordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- Inexistência de definição em leis das atribuições da grande maioria dos cargos;
- Ofensa ao princípio constitucional da isonomia e infringência ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;
- Elevado número de cargos comissionados em alguns setores;
- Matéria objeto de recomendação;

14.8. HORAS EXTRAS HABITUAIS E SEM CONTROLE EFETIVO

- Realização de horas extras habituais e sem controle efetivo;
- Possibilidade de comprometimento da saúde e da qualidade de vida dos trabalhadores;
- Pagamento constante de horas extras se tornando mais oneroso para o empregador, em face do acréscimo incidente (mínimo de 50%) sobre o valor da hora normal de trabalho;
- Matéria objeto de recomendação;

15.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- No último mês de mandato a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- Necessidade de adequações constadas na “III Fiscalização Ordenada”, no que diz respeito à transparência das informações;

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,14% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das transferências; e, mais ainda, que foi destinado 76,11% do montante na valorização dos profissionais do Magistério.

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 21,21% do valor da receita e transferências de impostos.

Foi destacada a regularidade na transferência financeira à Câmara, dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

A fiscalização registrou que o resultado da execução orçamentária evidenciou superávit de R\$ 958.085,63, correspondente a 6,5%.

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições atingiram o valor de R\$ 3.365.213,40, representando 25,68% da despesa fixada inicialmente.

Também foi destacada a existência de superávit financeiro na ordem de R\$ 1.316.101,65, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o pagamento de dívidas de curto prazo; e, ademais, houve registro da inexistência de dívida de longo prazo.

Destaca-se que os gastos do Município com pessoal situaram-se em 49,35% da RCL, desse modo conformando-se ao limite de alerta.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	6.866.515,59	6.848.538,52	7.140.550,32	7.350.607,27
Inclusões da Fiscalização		155.913,85	167.342,44	185.834,06
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		7.004.452,37	7.307.892,76	7.536.441,33
Receita Corrente Líquida	12.935.957,53	13.170.095,71	13.908.252,19	15.538.828,00
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização			138.184,41	267.257,86
Receita Corrente Líquida Ajustada		13.170.095,71	13.770.067,78	15.271.570,14
% Gasto Informado	53,08%	52,00%	51,34%	47,30%
% Gasto Ajustado		53,18%	53,07%	49,35%

Os encargos sociais encontram-se na seguinte posição:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	SIM
2	FGTS:	SIM
3	RPPS:	PREJUDICADO
4	PASEP:	SIM

INSS: parte dos recolhimentos se deu por compensação de créditos que a Prefeitura julgou possuir junto à Receita Federal, em montante de R\$ 298.761,12 – competências de abril/dezembro.

A apuração dos valores atingiu R\$ 467.272,80 – sendo parte compensada em 2017.

O procedimento não foi precedido de autorização administrativa da Receita Federal ou decisão transitada em julgado pelo Poder Judiciário.

FGTS: recolhimento da importância de R\$ 77.086,99 em favor de comissionados..

O Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos.

O quadro sintético realizado pela fiscalização indicou o Município encontrava-se no Regime Ordinário de pagamento de precatórios; contudo, do débito devido (R\$ 19.507,05), procedeu a celebração de acordo para quitação do crédito em R\$ 16.000,00.

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2015 para pagamento em 2016	19.507,05
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	16.000,00
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	3.507,05
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	19.047,85
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	19.047,85
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

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

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

(Depósitos)

(Consignações)

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

(Depósitos)

(Consignações)

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016
1.362.418,86
11.758,45
35.513,96
22.110,62
371.062,95
921.972,88
1.739.217,53
-
2.887,06
201.298,38
-
-
-
1.535.032,09

Do mesmo modo, houve redução das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	7.139.325,67	13.368.924,01	53,4024%	53,4024%
07	7.212.749,00	13.626.344,00	52,9324%	
08	7.307.892,76	13.770.067,78	53,0709%	
09	7.367.881,37	13.739.077,92	53,6272%	
10	7.423.037,09	14.003.028,77	53,0102%	
11	7.511.655,13	14.579.821,78	51,5209%	
12	7.536.441,33	15.271.570,14	49,3495%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				4,05%

Também anotada regularidade quanto aos gastos com publicidade no período vedado pela Lei Eleitoral.

A fiscalização consignou que a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista desatendendo o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, conforme demonstrado:

Despesa Prevista Atualizada (Prefeitura)	R\$ 13.741.435,00
Limite/Dezembro (1/12)	R\$ 1.145.119,58
Empenhado em Dezembro de 2016	R\$ 1.760.626,21
Empenhos acima do limite	R\$ 615.506,63

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Celso Pirani Passos - Prefeito do Município à época, através do DOE de 28.11.17 (evento 15).

Solicitada e deferida dilação de prazo – DOE 19.01.18 (eventos 28 e 35), em seguida vieram justificativas pelo Interessado (evento 38).

Em síntese, o Responsável suscitou o cumprimento dos principais índices aferidos por esta E. Corte; negou que houvesse quaisquer irregularidades na execução orçamentária; que deverá corrigir os erros de lançamento contábil; mencionou as práticas adotadas em prol do princípio da transparência; que a taxa de despesas com pessoal ficou abaixo do teto; que a contabilização do FUNDEB refletiu a realidade dos fatos; que a Prefeitura detectou que vinha recolhendo verbas previdenciárias indevidas, motivando a compensação de créditos; que há decisões judiciais em favor do recolhimento do FGTS em favor dos comissionados; e, enfim, confrontando as censuras anotadas pela fiscalização, ao final pediu pela emissão de parecer favorável sobre as contas.

A Assessoria Técnica, com a aquiescência de sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável (evento 49).

O d. MPC, ao contrário, adotou posicionamento pela emissão de parecer desfavorável às contas, considerando a falta de fidedignidade nos dados prestados ao AUDESP; compensações unilaterais de créditos previdenciários; concessão de adiantamento ao Prefeito; contratação de terceiros para atividades de caráter contínuo e ordinário; cargos comissionados descaracterizados; descontrole na contratação de horas extras; e empenho de despesas acima de um duodécimo em dezembro (evento 54).



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



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

Exercícios	Processos	Posição
2015	TC-2285/026/15	Favorável - DOE 21.06.17 – trânsito em julgado 02.08.17
2014	TC-193/026/14	Favorável - DOE 08.12.16 – trânsito em julgado 23.02.17
2013	TC-1720/026/13	Favorável - DOE 15.07.15 – trânsito em julgado 14.08.15

É o relatório.

GCCCM/25

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 25/09/2018****ITEM 026****Processo: TC-4133.989.16-0****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFREDO MARCONDES****Responsável: Celso Pirani Passos – Prefeito Municipal****Período: 01.01 a 31.12.16****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016****Procurador(es): Nathália Malacrida de Araújo – OAB/SP 391.145**

Aplicação total no ensino	28,14% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	76,11% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	21,21%
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	49,35% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Apartado para tratar da compensação
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 6,5% - R\$ 958.085,63
Resultado financeiro	Positivo – R\$ 1.316.101,65
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	B	
i-Educ	C	C+	C	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	A	A	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C+	B	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte muito pequeno**Região Administrativa Presidente Prudente****Quantidade de habitantes 3.919**

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



a) O Município aplicou 28,14% das receitas e transferências recebidas a conta de impostos, cumprindo o art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos, com aplicação de 76,11% dessa verba em favor da valorização dos profissionais do magistério, de tal sorte cumprindo ao art. 21 da Lei 11494/07 e ao art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 21,21% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou que a transferência financeira efetiva ao Legislativo Municipal conformou-se ao teto constitucional.

d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício dentro do chamado “limite de alerta” ($48,30 < 51,60\%$ da RCL), fixando-se em 49,35%.

Nesse sentido cabem recomendações à Origem para que mantenha cautela na relação entre gastos com pessoal e RCL, considerando as restrições impostas pela norma fiscal à incidência do limite prudencial ($51,60 < 54,00\%$ da RCL) e à superação do teto (54%).

Ainda sobre a gestão de pessoal foram feitas críticas pela manutenção de cargos em comissão sem as características próprias e, em vários casos, com ausência de normativos indicando suas atribuições; bem como, em razão dos pagamentos de horas extras habituais e sem controle efetivo.

Os cargos em xequê pela fiscalização correspondem aos seguintes:

- Assessor de Coordenação Pedagógica
- Assessor Jurídico
- Chefe de Assistência Farmacêutica
- Chefe de Serviços (02 cargos)
- Chefe de Setor
- Chefe de Transportes
- Chefe Departamento Meio Ambiente
- Chefe do Setor da Assistência Social
- Chefe Municipal de Enfermagem
- Chefe Municipal de Saúde
- Chefe Setor Almoxarifado e Patrimônio
- Chefe Vigilância
- Coord. Vigilância Sanitária
- Coordenador de Creche
- Coordenador Saúde Bucal
- Coordenador Mun. Projeto Inclusão Social
- Encarregado Frota Saúde Municipal
- Encarregado de Lançadoria
- Encarregado de Setor Pessoal
- Encarregado Setor de Empenho
- Encarregado Setor Licitações



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



- Secretário da Junta de Serviço Militar
- Supervisor da Equipe Médica

Sobre a questão considero que os cargos comissionados – independentemente de sua nomenclatura, devem demandar funções – definidas em instrumento jurídico próprio de sua criação – que correspondam na sua substância ou essência, a atividades de comando (chefia ou direção) e assessoria, exatamente porque devem fazer parte da gestão superior do órgão.

Portanto, as tarefas atribuídas a tais agentes não se confundem com atividade meramente burocrática ou técnica – estas têm característica de continuidade e permanência; ao contrário, correspondem à feição das diretrizes administrativas determinadas pelo Gestor, disso o auxiliando diretamente nesse mister.

Ou seja, os cargos em comissão são aqueles que se aproximam dos anseios e os objetivos traçados pelo Gestor – comprometidos com sua plataforma política – dentro do período de mandato, arregimentados dentro ou fora da Administração para a sua implementação.

Pretório: Não sem razão já decidiu sobre o mérito da questão o Excelso

“Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente”. [ADI 3.706, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, DJ de 5-10-2007.] = AI 309.399 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 23-4-2012.

Do mesmo modo, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior, exatamente porque se espera que guardem complexidade em suas funções – eis que próprios à assessoria e comando, disso mantendo conhecimentos específicos para o seu exercício.

São Paulo: Nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0130719-90.2011.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.



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



Portanto, a Origem deverá rever o seu quadro de pessoal a fim de conformá-lo aos limites constitucionais, lembrando que, conforme anotado pela fiscalização, está E.Corte já endereçou recomendações nesse sentido à no exame das contas de 2012 e 2015.

Sobre o pagamento de horas extras, em montante de R\$ 203.529,70, a fiscalização anunciou a ausência de seu controle formal por meio de relógio ou livro-ponto, sendo realizado pela correspondente chefia.

Aqui penso que, de um modo geral, a realização de horas extras é prejudicial aos interesses primário e secundário, em face do seu custo financeiro mais elevado em relação a hora normal de trabalho, e pelo prejuízo à qualidade dos serviços prestados – diante da sobrecarga atribuída aos servidores.

Ademais, no caso vertente, foi destacada a falta de utilização de mecanismos aptos à conferência pelo controle externo da efetiva realização dos serviços prestados.

Nesse sentido cabem recomendações à Origem para que proceda melhor distribuição das tarefas, de tal sorte eliminando a sobrejornada; bem como, estabeleça mecanismo confiável à sua conferência.

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

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

No entanto, a fiscalização também destacou que parte dos pagamentos efetuados se deu pela compensação de créditos, sem que a Origem tenha obtido autorização administrativa ou judicial à operação realizada.

Sobre o tema é preciso destacar que o valor envolvido no período, compensação de R\$ 298.761,12, não é expressivo, a comparar com o quadro de despesas gerais de pessoal (R\$ 7.536.441,33), posto representar apenas 3,96% daquelas.

E, no cotejo com as receitas correntes líquidas (R\$ 15.271.570,14), a representação fica ainda mais distante, porque atinge 1,95% daquele volume.

Aliás, no encerramento do exercício o Município obteve superávit da execução orçamentária de R\$ 958.085,63 e superávit financeiro de R\$ 1.316.101,65, valores bastante superiores ao crédito compensado.

No mesmo sentido houve crescimento da RCL no comparativo com o exercício anterior, na proporção de 18,05%, ou seja, acréscimo nominal de R\$ 2.335.612,61.



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



Logo, o valor compensado não poderia por si próprio, autorizar dicção de responsabilidade por eventual desequilíbrio fiscal.

Ultrapassada essa análise é preciso dizer que na dinâmica imposta à apreciação da matéria de fundo, esta E. Corte rejeitou contas inquinadas pelo tema em inúmeras oportunidades.

Aqui havia a compreensão de que os créditos tributários não estavam suficientemente comprovados em favor dos Municípios – ou seja, ausentes liquidez e certeza da correção da operação adotada, uma vez que ausentes o reconhecimento da Autarquia Federal e/ou inexistentes decisões judiciais definitivas em favor da tese defendida.

Havia entendimento de que a eventual reversão da medida – por ordem administrativa (Receita Federal) ou judicial, implicaria na assunção imediata de obrigação em dado momento, acrescida dos encargos decorrentes, mas que, na verdade, deveria ter sido quitada durante a execução orçamentária do período sob exame.

Sobreveio o amadurecimento dos debates em Plenário, com a colaboração dos estudos formulados por SDG (Nota Técnica nº 122/15) resultando em aceitar que o tema devesse ficar circunspecto ao âmbito do Órgão Federal interessado, conquanto ainda não houvesse efetiva aplicação de penalidade administrativa – autuação – por conta das medidas adotadas pelo Município.

Nesse sentido foi decidido pelo E. Tribunal Pleno, no Reexame das contas de Flora Rica – TC-1769/026/13, em Sessão de 29.09.15, sob relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do excerto seguinte:

“No que pertine à compensação previdenciária realizada no mês de janeiro de 2013, decorrente, segundo a defesa, de ajustamento da alíquota do RAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa), reexaminando a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie, tenho como adequado o exposto por SDG, concluindo, assim, que o deslinde deve mesmo ser acompanhado em autos apartados, a fim de se verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário no caso de ter sido feita indevidamente, além de que, consoante proposta de SDG e d. MPC, seja cientificado imediatamente a Secretaria da Receita Federal do Brasil a respeito da compensação em questão”.

Do mesmo modo foi decidido nos autos do TC-1730/026/12, contas do Município de Itararé, em sede de Embargos de Declaração, E. Plenário em 28.10.15, no voto condutor do e. Conselheiro Renato Martins Consta:

“Por fim, no que pertine à compensação previdenciária, reexaminei a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie e tenho como adequado que o assunto seja tratado em Expediente Próprio, a fim de verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário caso tenha sido processado indevidamente. Determino também que a Secretaria da Receita Federal do Brasil seja cientificada imediatamente sobre a compensação em questão”.



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



Também é importante realçar que, conforme anotado no sítio eletrônico do E.STF, está suspenso desde 16.11.16, o julgamento sobre incidência de contribuição previdenciária em parcelas recebidas por servidores (parcelas adicionais da remuneração como terço de férias, horas extras, adicional noturno e adicional de insalubridade), junto ao Recurso Extraordinário RE 593068, com repercussão geral reconhecida¹.

Nesse sentido, determino a abertura de autos próprios, que deverão ser enviados à UR/5, a fim de acompanhar o tema até que sobrevenha decisão definitiva – judicial ou administrativa e/ou ocorra o fenômeno jurídico da prescrição.

Contudo, o diferimento da análise da matéria, apartando do exame das contas, não prescinde do acréscimo de determinações para que o Município em foco proceda aos ajustes necessários junto à sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de conferir ao Anexo de Riscos Fiscais, a previsão do impacto e medidas de contingenciamento necessárias diante de eventual reversão dos atos praticados, consoante conclusão do trâmite da matéria em sede administrativa ou judicial.

Ainda sobre o ponto pertinente aos encargos sociais foi destacado pela fiscalização que o Município procedeu ao recolhimento de depósitos fundiários em favor de comissionados.

Sobre o tema, levo em consideração a dinâmica histórica de implantação do sistema de depósitos mensais de FGTS e multa correspondente, em substituição à estabilidade que havia em favor dos trabalhadores em geral e, desse modo, pondero por indevida aos servidores em comissão.

¹ “Quarta-feira, 16 de novembro de 2016

Suspensão julgamento sobre incidência de contribuição previdenciária em parcelas recebidas por servidores

Foi suspenso, por pedido de vista do ministro Gilmar Mendes, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em que se discute a incidência ou não da contribuição previdenciária de servidor público sobre parcelas adicionais da remuneração, como terço de férias, horas extras, adicional noturno e adicional de insalubridade. A matéria está em análise no Recurso Extraordinário (RE) 593068, com repercussão geral reconhecida, interposto por uma servidora pública contra acórdão de Turma Recursal da Seção Judiciária de Santa Catarina que considerou válida a cobrança da contribuição sobre parcelas adicionais do salário antes da vigência da Lei federal 10.887/2004.

Na sessão desta quarta-feira (16), a presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, apresentou voto-vista seguindo o relator, ministro Luís Roberto Barroso, no sentido do parcial provimento do recurso. Para a ministra, apesar de o legislador ordinário poder definir o critério das parcelas que compõem a remuneração para fins previdenciários, não pode haver violação da Constituição Federal (artigo 40, parágrafo 3º) para incluir na base de cálculo da contribuição parcelas sem repercussão nos proventos de aposentadoria. “Ainda que elas representem ganho habitual e mesmo que venham a compor a remuneração do servidor, não compõem a remuneração de contribuição, por não se refletirem no valor da aposentadoria nos termos do parágrafo 3º do artigo 40 da Constituição Federal”, destacou.

O ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski também acompanharam o relator na sessão de hoje. A ministra Rosa Weber e o ministro Luiz Fux já haviam se manifestado nesse sentido anteriormente.

Já o ministro Marco Aurélio votou pelo desprovimento do recurso, acompanhando a divergência aberta pelo ministro Teori Zavascki na sessão em que o julgamento foi iniciado, em março do ano passado. Eles entendem que, mesmo sem reflexos nos proventos de aposentadoria, a Constituição autoriza a cobrança da contribuição previdenciária sobre todas as parcelas integrantes da remuneração dos servidores. O ministro Dias Toffoli já havia seguido essa orientação em voto proferido no ano passado.

EC/AD

Leia mais:

27/05/2015 – Pedido de vista suspende julgamento sobre incidência de contribuição previdenciária em parcelas adicionais

Processos relacionados

RE 593068”

Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329634> – pesquisa em 15.08.18



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



Digo isso porque a natureza de tais cargos é precária e assim estabelecida entre a Administração e o servidor investido de forma direta e sob exoneração “ad nutum”.

Logo, em não havendo dispensa arbitrária não caberia qualquer tipo de pagamento nessa condição.

Contudo, reconheço que a questão não é pacífica de dúvida e, na esteira do que tem sido decidido por esta E.Corte, avalio que deverá ser definitivamente definida pela Justiça Especializada.

Sendo assim, considero que o ponto deva ser relevado até que o Poder Judiciário se pronuncie; no entanto, endereço determinação à Origem de que se abstenha de efetuar pagamentos indenizatórios sobre o saldo dos depósitos (40%) na oportunidade da exoneração dos servidores.

g) A Fiscalização atestou a regularidade na gestão da dívida com precatórios.

h) O relatório elaborado pela fiscalização deu notícia de que o Município obteve superávit da execução orçamentária de 6,5%, ou seja, que as despesas empenhadas foram inferiores em R\$ 958.085,63 à receita realizada.

No entanto, em que pese o resultado positivo alcançado, observa-se a realização da abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições que demandaram a alteração do programa orçamentário inicial em 25,68% (R\$ 3.365.213,40).

O volume de ações que provocaram a alteração orçamentária evidenciou a fragilidade na formulação do programa e eventual prejuízo ao planejamento estabelecido ao direcionamento de recursos a determinadas áreas, talvez depreciando os resultados das políticas públicas desenvolvidas em favor da melhoria de qualidade de vida da população.

Enfim, também deve ser considerado que a imprecisão na formulação do orçamento – quando subestimadas ou superestimadas as receitas - provoca a reavaliação de todo o plano de investimentos ao longo de sua execução, mitigando ou reduzindo o potencial para a realização das políticas públicas em prol do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população.

Aqui chamo a atenção aos indicadores sociais estabelecidos sobre os resultados apurados nos setores da educação e saúde, também com destaque à falta de planejamento adequado às pessoas com necessidades especiais e adequada destinação dos resíduos sólidos.

Ademais, mesmo diante do resultado positivo obtido, observam-se críticas da inspeção sobre a defasagem no valor do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e na falta de contabilizada de parte da dívida ativa não tributária municipal, questões que afetam diretamente na capacidade arrecadatória.



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



Acresço recomendações para que seja mantida devida atenção sobre o controle de inscrições e baixas em dívida ativa – máxime porque, de modo geral, o setor é daqueles mais sensíveis à manipulação indevida de dados.

No entanto, a Origem obteve resultado positivo na execução financeira, fixando-se ao final do período examinado em R\$ 1.316.101,65.

Por extensão havia manutenção de recursos disponíveis e suficientes à quitação da dívida de curto prazo; e, ainda, foi atestada a inexistência de dívida de longo prazo.

Sendo assim – em não havendo desequilíbrio fiscal, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, mediante recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com sua realidade econômica e financeira, bem como, suficiente ao atendimento das necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Aqui relembro às orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10².

i) O Município manteve saldo financeiro suficiente à cobertura dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres/16.

Logo, formalmente cumprida regra fiscal do art. 42, própria ao último ano de mandato.

² **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

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.

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*
- 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.*
- 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 (art. 167, VI da CF).*
- 5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.*
- 6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.*
- 7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.*
- 8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).*
- 9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- 10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).*
- 11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.*
- 12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).*
- 13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.*
- 14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.*



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



j) Não houve acréscimo de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, ao contrário, redução formal de 4,05%.

k) Igualmente relevante à avaliação do período, a inspeção destacou que não houve irregularidade frente à legislação eleitoral.

l) A Fiscalização registrou que a Municipalidade empenhou despesas em dezembro (R\$ 1.760.626,21) que superaram ao duodécimo da despesa prevista para o exercício (R\$ 1.145.119,58).

Sobre o tema destaco que, muito embora a LC 101/00 não tenha propriamente derogado o Estatuto Financeiro, é preciso reconhecer que as normas fiscais endereçadas ao último ano de mandato, inclusive, sob pena de tipificação penal, são muito mais rigorosas em relação àquele.

Nesse sentido, reitero que a Municipalidade cumpriu a regra de manutenção de liquidez ao pagamento dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do exercício (art. 42 da LRF).

Também é importante destacar que a adequação ao limite de duodécimos somente seria possível diante de orçamentos estáticos, conquanto a própria Lei 4320/64 estabeleça que a receita seja estimada e a despesa fixada, exatamente porque ocorrem situações durante a execução orçamentária que alteram profundamente os valores programados.

Em sendo assim, no exercício em questão houve o fenômeno da repatriação de valores, os quais ingressaram aos cofres dos Municípios ao final do ano, o que bem explica a elevação da RCL em dezembro/16 – quase R\$ 1,3 milhão acima do que foi arrecadado em outubro³.

Na verdade houve superávit da execução orçamentária, demonstrando controle e equilíbrio formal entre receitas e despesas, contribuindo para a elevação do saldo financeiro existente.

Logo, sem olvidar que ao final do ano normalmente são empenhadas despesas à conta do 13º salário, penso que atentaria contra o interesse público a manutenção de saldo financeiro disponível à aplicação em favor da coletividade, mas bloqueado pelo limite formal do duodécimo das despesas.

Ainda considero oportuno lembrar que a regra estabelecida no Estatuto Financeiro é anterior à promulgação da Constituição Federal/88, ordenamento que sedimentou o direito social ao pagamento do 13º salário aos servidores.

3

2016	RCL	Elevação nominal	Elevação percentual
Outubro	14.003.028,77		
Novembro	14.579.821,78	576.793,01	4,12
Dezembro	15.271.570,14	1.268.541,37	9,06



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



Também observei que há precedente do E. TJESP sobre o tema, destacando que não há irregularidade diante da ausência de efetivo dano ou existência de má-fé nos atos praticados.

VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ARTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

Juiz de 1ª Instância: Fábio Calheiros do Nascimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, considero relevada a falha, pelas razões expostas.

II – No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, da auditoria operacional, demarco que esta E. Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Assim, no que diz respeito à qualidade e o resultado obtido pela aplicação dos recursos, considerando as informações prestadas a esta E. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias, destaca-se que o Município obteve o **índice B**, ou seja, incluindo-se na categoria “efetiva”.



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



Contudo, destacam-se no trabalho da inspeção as censuras relativas ao ensino, à execução orçamentária e ao cumprimento da transparência fiscal entre outros pontos que merecem atenção detida por parte da Administração, visando a melhoria na qualidade dos serviços prestado e consequente elevação/manutenção do índice do IEGM.

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

No entanto, destacam-se observações feitas à conta da auditoria operacional sobre o setor, as quais merecem atenção e reparos por parte da Origem.

3.1 ENSINO

- Contabilização irregular da despesa vinculada aos recursos do FUNDEB, não atendendo ao princípio da transparência e da evidência contábil;

3.1.1 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- Em 2016, a remuneração do Magistério não se encontrava de acordo com o Piso Nacional;

- Há professores no Município que não possuem formação superior específica;

Em acréscimo vale realçar as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação⁴ abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino e à responsabilidade do Município:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

⁴ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O Portal do IBGE⁵ indica que o Município possui as seguintes características:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010)	98,6
Matrículas no fundamental (2015)	402
Matrículas no ensino médio (2015)	121
Docentes no fundamental (2015)	28
Docentes no ensino médio (2015)	25
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2015)	01
Número de estabelecimentos de ensino médio (2015)	01

Devo registrar quanto à taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade que a Origem encontra-se, em comparativo aos 645 Municípios do Estado, na posição de 178ª – e, em sua micro região de 30 municípios em 15º lugar, o que remete à necessidade de ampliação da oferta de vagas.

Observa-se da análise sobre as informações dispostas pelo IBGE a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que o Município obteve, na realização da Prova Brasil, nota insuficiente na aferição de qualidade dos últimos anos do ensino fundamental – porque inferior a 5.

Ademais, a despeito do volume de recursos empregados, observa-se que o Município se colocou em posição bastante distante dos melhores colocados.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB	7,0	4,8
Posição no país – 5570 municípios	156º	1150º
Posição no Estado	42º	356º
Posição na micro região - 17 municípios	2º	20º

Essas informações indicam que o Município deverá empreender esforços à elevação da qualidade de ensino ofertada.

Lembro que a ordem constitucional é, exatamente, pelo forte vínculo da gestão dos recursos públicos direcionados ao setor à entrega de serviço com padrão de qualidade.

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)*

VII - garantia de padrão de qualidade.

Igualmente consigno os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços dispostos à população.

⁵ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/alfredo-marcondes/panorama>



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



“In verbis”,

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

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - **qualidade do atendimento prestado ao usuário;**

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

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

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

Interessante observar que os registros internos desta E. Corte, formulados a partir das informações prestadas ao Sistema AUDESP, revelam que o Município investiu expressivos recursos, na proporção por aluno, durante os dois últimos exercícios, em relação aos outros municípios paulistas, conquanto o resultado destacado não tenha sido satisfatório.

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
ALFREDO MARCONDES	18.839,08	13.815,71
Região Administrativa de Presidente Prudente	8.488,80	9.004,30
<<644 municípios>>	8.922,94	9.342,00

Esse quadro chama bastante a atenção frente aos resultados obtidos no tocante à taxa de escolarização e notas do IDEB – últimos anos do fundamental.

Conforme anotado, o Município mantinha 402 alunos matriculados e 28 docentes no fundamental – em 01 único estabelecimento de educação.

Nesse sentido, penso que os efeitos obtidos – taxa de escolarização e nota do grupo de alunos dos últimos anos do fundamental - não correspondem positivamente ao volume de recursos empregados na comparação *per capita aluno*, sugerindo que as estratégias adotadas pelo Município devem ser revistas, especialmente no que diz respeito ao treinamento dos docentes e imposição de metas de resultado.

Enfim, essas questões devem ser levadas em consideração no programa orçamentário e políticas públicas estabelecidas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os pontos de atenção do IEGM e demais índices sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, **na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.**

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

Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter e/ou elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Igualmente pode ser observada junto ao portal da Fundação SEADE⁶ situação em que o resultado obtido pelo Município foi inferior à média apurada em sua Região de Governo e/ou do próprio Estado.

	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	63,83	12,22	10,91
Taxa de mortalidade na infância	63,83	14,55	12,58
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	88,11	95,39	104,02
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	2.696,37	3.821,45	3.500,93
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	10,64	6,24	5,87
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg	10,64	8,22	9,11
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal	71,74	81,49	79,05

Esses índices refletem a necessidade disponibilização e melhoria dos serviços de saúde à população – com ênfase às crianças e mulheres adolescentes; e, especificamente realizando a implantação e/ou aperfeiçoamento de campanhas educativas.

Vale realçar que os arquivos desta E. Corte indicam que os valores despendidos pelo Município, por habitante, foram proporcionalmente superiores àqueles empregados por sua região administrativa e pelos demais jurisdicionados.

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
ALFREDO MARCONDES	766,39	932,58
Região Administrativa de Presidente Prudente	665,11	720,34
<<644 municípios>>	774,24	821,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Portanto, a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor – diga-se de passagem, em 21,21% das receitas da arrecadação e transferência de impostos, o Município deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – Há um grupo de situações expostas na conclusão do laudo que merecem recomendações para imediata correção.

Conforme se observa dos apontamentos da fiscalização há necessidade de cumprimento dos preceitos afetos à transparência fiscal, a fim de que não haja inibição à participação popular e controle social.

As despesas pelo regime de adiantamentos, exatamente por não comportarem o regime ordinário, consistem na entrega de numerário a servidor – que não se confunde com o Agente Político / Mandatário, para aplicação em despesa certa, sob estrito interesse público e por determinado tempo, com prestação de contas e aferição por Órgão/agente distinto.

Nesse sentido, a Origem deverá rever os procedimentos adotados, com vistas ao cumprimento das regras inerentes aos adiantamentos.

⁶ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



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



Os apontamentos sobre fracionamento de despesas (contratação de seguros – R\$ 56.704,85) indicam que a Origem deverá manter planejamento adequado de suas necessidades de compras e serviços, promovendo a abertura dos certames necessários, em cumprimento aos preceitos incidentes, especialmente a impessoalidade e economicidade.

Portanto, a Origem deverá cumprir adequadamente as regras incidentes às licitações e contratos, bem como a Lei Fiscal no tocante ao efetivo planejamento e transparência.

Os contratos visando a prestação de Assessoria Administrativa, Financeira, Tributária e Contábil foi assinado em 21.05.15, por período de 12 meses, e teve prorrogação de prazo até 31.12.16; o ajuste para a Assessoria e Consultoria na Área Educacional foi firmado em 03.11.15 e foi válido até 03.11.16.

Sobre o tema, mesmo em se tratando de atividades corriqueiras e próprias à Instituição, considero que a Origem possa se valer da experiência dos profissionais do mercado ao aperfeiçoamento de suas atividades; contudo, avalio que assessorias da espécie devam ceder gradativamente à realização por meio do quadro de servidores efetivos e comissionados.

Sendo assim, cabem recomendações à Administração para que incentive o aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores, com vistas à transferência dos serviços contratados à sua atividade cotidiana e habitual.

De todo o exposto, tendo em vista os inúmeros apontamentos da fiscalização, denota-se que também deverá promover a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno, órgão indispensável à assessoria da Administração e ao auxílio do controle externo, sendo capaz de impor limites e produzir ações visando a correção de procedimentos, sempre no intuito de evitar os prejuízos destacados no laudo de inspeção.

Por último, nesse grupo, alerto que a Origem deverá bem observar as recomendações e Instruções desta E. Corte.

IV – Considerando a instrução da matéria avalio que o tema seguinte deva ser analisado em autos próprios.

5. Encargos Sociais – compensação de créditos tributários

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ALFREDO MARCONDES, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Adote cautelas quanto à relação entre RCL e despesas com pessoal;



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



- Proceda a revisão do seu quadro de pessoal, na conformidade dos limites constitucionais estabelecidos à investidura e manutenção dos cargos em comissão;
- Reveja a política de contratação de horas extras;
- Proceda aos ajustes necessários à sua LDO, no tocante aos riscos fiscais pela eventual negativa da compensação de créditos previdenciários;
- Abstenha-se de efetuar pagamento de indenizações aos comissionados com base nos depósitos fundiários;
- Atente ao adequado planejamento e execução da peça orçamentária, dentro de sua realidade econômico-financeira e necessidades de atendimento às demandas da população;
- Adote medidas eficazes ao controle e cobrança dos tributos e dívida ativa;
- Implante providências ao cumprimento dos itens que formam o IEGM, desse modo elevando o conceito obtido e, diretamente, aprimorando os serviços públicos colocados à disposição da população;
- Atente aos diversos indicadores sociais afetos ao controle operacional da saúde e educação;
- Adote medidas ao cumprimento do princípio da transparência;
- Cumpra os preceitos pertinentes à realização de despesas pelo regime de adiantamentos;
- Proceda ao amplo planejamento sobre a realização de compras e serviços, de tal sorte evitando o fracionamento de despesas;
- Cumpra com rigor as regras pertinentes a licitações e contratos previstas na Lei 8666/93, especialmente quanto aos valores estabelecidos para dispensas de licitações;
- Transfira os serviços de assessoria e consultoria ao corpo de servidores;
- Implante e/ou aperfeiçoe o sistema de controle interno;
- Atenda as recomendações e determinações desta E.Corte, notadamente ao adequado fornecimento de informações ao Sistema AUDESP.

Determino a abertura de autos próprios para análise do tema destacado no item IV, devendo o processo pertinente aos resultados sobre a compensação previdenciária ser acompanhado pela competente Unidade Regional, até decisão final ou exoneração pela prescrição.

Determino à inspeção especial atenção sobre a gestão do ensino, considerando o volume de recursos destinados *per capita aluno* ao setor.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte que se certifique da correção das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.