



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 30 / 10 / 18

ITEM Nº27

PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

27 TC-003808/989/16

Prefeitura Municipal: Apiaí.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Ari Osmar Martins Kinor.

Advogado(s): Mariana Bim Sanches Varanda (OAB/SP nº 329.616).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE APIAÍ, referentes ao exercício de 2016. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de Itapeva - UR-16 (evento 14) apresentou o Responsável, Sr. Ari Osmar Martins Kinor, após notificação (evento 17), os seguintes esclarecimentos (evento 67):

ITEM A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- LDO não especifica corretamente a unidade de medida que identifique com clareza a meta física a atingir;

Defesa – “(...) no que se refere aos indicadores e metas físicas das peças orçamentárias, é certo que a Lei de Responsabilidade Fiscal não impõe nenhuma obrigatoriedade, nem tampouco alude a quais quantitativos usuais e mensuráveis passíveis de estabelecimento de metas, bem como igualmente não obriga ou especifica quais os indicadores deveriam ser especificados, mas sim apenas prescreve que



deverão ser estabelecidas metas que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão fiscal. (...)” (sic).

- LDO não estabelece critérios para repasses a entidades do terceiro setor;

Defesa – “(...) em todas as circunstâncias no exercício de 2016 em que se optou pelo repasse de recursos públicos a entidades do terceiro setor, houve autorização legislativa específica para cada um dos instrumentos celebrados, atendendo-se ao disposto na LDO, ou estavam os mesmos relacionados a instrumentos de concessão celebrados em exercícios anteriores, sendo certo que as respectivas dotações orçamentárias para arcar com tais transferências foram previstas na LOA do exercício. (...)”.

- Falta de edição do Plano de Mobilidade Urbana;

Defesa – “Relativamente ao Plano de Mobilidade Urbana, cumpre informar que durante o exercício de 2016 encontrava-se o mesmo em fase interna de elaboração de processo licitatório para contratação de Empresa Especializada que prestará serviço na edição do Plano de Mobilidade Urbana, para atendimento ao Município de Apiaí, razão pela qual, ante à provável continuidade pela atual gestão, será o mesmo, muito em breve, efetivamente concluído”.

- Cumprimento parcial da legislação relativa à pessoa com deficiência e normas de acessibilidade.

Defesa – “Contudo, a respeito de tão excessiva glosa, temos a informar que foram realizadas obras de acessibilidade em praticamente todos os setores do município, sendo cumprida a maior parcela da meta pretendida. (...)”.



ITEM A.2 – CONTROLE INTERNO:

- Verificada deficiência do Controle Interno da Prefeitura, tanto pela insuficiência de relatório, quanto pela falta de efetividade institucional dos pareceres emitidos;

Defesa – “(...) o que se depreende do conteúdo trazido à baila pela Fiscalização, é uma atividade escoreita executada pelo Controle Interno, sem nenhum demérito a ser descrito pela sua atuação, pois o que se verifica das considerações trazidas pelo d. agente de Fiscalização, induz exatamente a uma atuação ilibada do Controle Interno, no sentido do que a Constituição e o Tribunal de Contas empregam e esperam desse instituto, qual seja: o de posicionar o controle interno como um auxiliador desta Corte Fiscalizadora, e que, primariamente, identifique possíveis desacertos na gestão e inicie ações proativas de correção das falhas, TAL COMO EFETIVAMENTE FOI FEITO” (sic).

- Falhas apontadas pelo setor sobre prestações de contas de adiantamentos demonstram descontrole na utilização do regime na Prefeitura, não havendo informação acerca da devolução de valores.

Defesa – “(...) se, porventura, houve o apontamento denotando a ocorrência de determinada falha pelo Controle Interno, com certeza, as razões que levaram a Administração Municipal a não ter finalizado os procedimentos para a resolução da referida falha, em muito se devem a proximidade do final do exercício e do mandato, o qual implica uma redução do aferimento das receitas, bem como o fechamento do orçamento anual e as limitações do último ano de mandato, fato que limita as opções do gestor em empregar recursos para sanar eventuais desacertos” (sic).



ITEM A.3 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA:

- Desconformidades encontradas durante a fiscalização ordenada sobre Transparência Pública.

Defesa – “A respeito do quanto anotado, primeiramente em relação ao quesito transparência, cumpre essencialmente destacar tratarem-se de falhas de pequeníssima significância, essencialmente atinentes a formalidades, aduzindo à suposta necessidade de ajustes finos. Isto porque, o Portal Eletrônico da Transparência já se encontra devidamente implantado, encontrando-se em pleno funcionamento, à disposição da população e de todos os demais interessados, tudo isso em plena consonância com a legislação de regência. Há que se ressaltar, inclusive, que mesmo sem ter havido qualquer determinação por parte dessa E. Corte de Contas para adequação dos apontamentos elencados, vários quesitos atinentes à melhora, facilitação e modernização do sistema, inicialmente anotados no referido Relatório, já foram devidamente implantados (...).” (sic).

ITEM B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual superior ao previsto na LOA;

- Falhas no encaminhamento de informações ao Sistema AUDESP sobre alterações orçamentárias;

- Abertura de Créditos Adicionais sem lastro;

- Deficiência de planejamento orçamentário do Município.

Defesa – “Afirmou a diligente fiscalização a ocorrência de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposição no valor total de R\$ 29.132.551,36 o que corresponderia a 57,59% da despesa fixada inicial (R\$ 50.587.000,00) (...). Assim é que, procedendo-se à análise dos créditos suplementares



abertos até a data de 31/12/2016, constata-se que grande parte deles se enquadra nas exceções previstas no art. 6º, §2º da LDO. (...) Ora, veja que, até a data de 31/12/2016, a Prefeitura de Apiaí abriu créditos adicionais suplementares equivalentes a 7,05 % da Receita total prevista para o exercício de 2016, o que, portanto, encontra-se dentro do limite estabelecido na Lei nº 181/2016, havendo, inclusive, um saldo de R\$ 7.054.653,74 de créditos a serem abertos que estariam incertos nesse referido limite da LDO (...). De outra parte, também não há que se falar em falhas no encaminhamento de informações ao Sistema AUDESP sobre alterações orçamentárias, o que também fora apontado pelo nobre agente de fiscalização desse E. Tribunal. Isso porque, a suposta divergência entre os valores de alterações orçamentárias constantes do sistema AUDESP e aqueles disponibilizados pela Origem, trata-se, a bem da verdade, de cálculo efetivado única e exclusivamente pela própria fiscalização dessa E. Corte que ao compor referido quadro não lançou os valores referentes ao remanejamento de créditos adicionais, na ordem de R\$ 70.000,00, (exatamente o valor da diferença encontrada pela Fiscalização) o qual, todavia, é encontrado nos documentos contábeis desta Municipalidade, (DOC. 02) e foram devidamente fechados com os dados da execução. (...)”.

ITEM B.1.2.1 – INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO:

- Divergências entre os dados contábeis da Prefeitura e os encaminhados ao Sistema AUDESP;**
- Falhas nos procedimentos do setor de contabilidade da Prefeitura e possível falta de registro de passivo.**

Defesa – “(...) Entretanto, observe, Excelência, que quando comparamos o Anexo 14 – Balanço Patrimonial e o Anexo 14-A , armazenado no sistema AUDESP (DOC. 03), com Anexo 14 – Balanço



Patrimonial e o Anexo 14-A, apresentado pela origem (DOC. 04), as informações de ambos coincidem com exatidão, evidenciando que os dados do balanço informado pela origem estão em pleno acordo com o Balanço Patrimonial elaborado nos termos da Lei Federal nº 4320/64, evidenciando a inexistência da divergência apontada pelo diligente Agente de Fiscalização. (...)” (sic).

ITEM B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

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

Defesa – “(...) a presente anotação não deve ser levada em consideração, posto que a análise apontada pela equipe de Fiscalização sofre oscilações diárias, que não permite aferir a exata capacidade do Executivo para promover o pagamento de suas dívidas. (...)” (sic).

ITEM B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- Falta de incorporação de passivos.

Defesa – “(...) em relação ao registro do mapa de precatórios, tendo em vista que idêntica matéria será tratada mais detidamente no Item B.4 da presente manifestação, pedimos venia a Vossa Excelência para nos reportar ao referido tópico, desde já evidenciando a completa ausência de irregularidades. Em relação a pretensa dívida junto ao UNESP, temos a informar, conforme reconhecido pelo próprio d. Agente de Fiscalização em seu Relatório, que a Administração Municipal, através da sua Secretaria de assuntos Jurídicos, ajuizou Ação de Anulação de Ato Administrativo, com base no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal (Proc. Nº. 1012799-74.2015.8.26.0053), razão pela qual, até o presente momento não houve encampação do referido débito. (...)” (sic).



ITEM B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS:

- **Irregular renúncia de receita com instituição de REFIS, sem atendimento ao artigo 14 da LRF.**

Defesa – “(...) a redação do §1º, do artigo 14, da LRF, é taxativa ao especificar que os benefícios de natureza tributária se referem somente a tributos ou contribuições, excluindo as multas e juros das obrigаторiedades impostas nos demais incisos, segundo se vislumbra abaixo: (...)”.

ITEM B.1.6 – DÍVIDA ATIVA:

- **Falta de provisão para perdas, deixando de demonstrar corretamente os bens, direitos e obrigações da Entidade.**

Defesa – “(...) tal situação decorre de um equívoco cometido pelo setor de tributação no exercício de 2015, que excluiu de forma errônea a quase totalidade do estoque da Dívida Ativa. No entanto, os servidores responsáveis, ao tomarem conhecimento do erro por meio dos próprios trabalhos da Fiscalização, em uma ação proativa, procederam à regularização do estoque da Dívida Ativa no exercício de 2016, tendo em vista que uma vez fechado o balanço contábil de 2015 não era possível alterá-lo posteriormente, ficando quaisquer alterações necessárias atreladas ao fechamento do balanço contábil no exercício fiscal do ano seguinte, qual seja, o de 2016, tal como realmente ocorreu. (...)”.

ITEM B.2.2 – DESPESA DE PESSOAL:

- **Despesa total com pessoal superou 90% do limite previsto no artigo 20, inciso III, da LC 101/2000, motivando alertas deste Tribunal.**

Defesa – “(...) ao longo dos três quadrimestres de 2016 a Municipalidade não chegou sequer a atingir o limite prudencial de



despesa de pessoal estabelecido pelo parágrafo único do art. 22, da LRF (...)".

ITEM B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- Remuneração de professores abaixo do piso nacional;

Defesa – "(...) no que tange ao apontamento acerca da remuneração do Magistério, no sentido de que não se encontraria de acordo com o Piso Nacional, tem-se primeiramente a consignar que as dificuldades vivenciadas pelo Município de Apiaí são de conhecimento dessa Egrégia Corte de Contas, o que não impediu a Municipalidade de sempre implementar sua estrutura pública, o que também compreende o reforço salarial do Magistério. (...)".

- Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar não vêm cumprindo suas atribuições;

Defesa – "(...) é certo que sua atuação fiscalizatória e opinativa em relação à educação e à alimentação escolar sempre fora efetiva, permitindo, inclusive, atestar a ausência de irregularidade, bem como a qualidade e a correta aplicação dos recursos efetuados em favor da alimentação escolar, tanto que nada fora apontado a este título no relatório. (...)".

- Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB;

Defesa – "(...) a qualidade da política local de educação foi plenamente observada, tendo como o foco principal o aluno e sua constante evolução global, sendo que tais diferenças não se mostram significativas, variando apenas poucos pontos em relação às metas projetadas e em relação à média nacional. (...)".



- **Déficit de vagas para crianças em creche correspondente a 56,27% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino para crianças de 0 a 3 anos.**

Defesa – “(...) *relativamente à alegação de existência de insuficiência de vagas em creches, primeiramente vale esposar que esta Administração, através da Secretaria de Educação, sempre procurou ao longo dos anos minimizar o problema (...)*”.

ITEM B.3.2 – SAÚDE:

- **Com parecer desfavorável do Conselho Municipal de Saúde à aprovação da gestão da Saúde no 3º quadrimestre de 2016 e exclusão de restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/2017, o Município aplicou 11,74% da receita de impostos na Saúde, não observando o piso constitucional de 15%.**

Defesa – Contesta a glosa referente à gestão da saúde no terceiro quadrimestre de 2016, que não obteve a aprovação do Conselho Municipal de Saúde em razão de falhas formais e desorganização, a exemplo da falta de apresentação de alguns relatórios e dados. Entretanto, não há dúvida de que os recursos foram empregados em proveito da saúde municipal.

ITEM B.3.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

- **Os recursos da CIP não foram movimentados em contas específicas;**

Defesa – “Com relação ao apontamento referente à não movimentação dos recursos da CIP em contas específicas, cumpre-nos ressaltar que a suposta irregularidade apontada pela Fiscalização não tem fundamento, pois a própria, em seu relatório, deixou estritamente estipulado que a conta específica existe, e houve movimentação de recursos nela durante o exercício de 2016. (...)”.



- **Os ativos não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial.**

Defesa – “(...) referente ao apontamento de que os ativos não foram detalhadamente discriminados e incorporados ao patrimônio, esclarecemos que, mesmo tendo sido os ativos de iluminação pública repassados à Prefeitura Municipal, não foi possível realizar a incorporação dos referidos bens aos controles patrimoniais, devido à grande extensão territorial do Município, com muitos locais a serem arrolados, bem como ao número insuficiente de funcionários que trabalham no Setor de Patrimônio do Município para a realização deste trabalho, sendo que este procedimento seria devidamente regularizado a partir do exercício seguinte, o que certamente poderá ser constatado pelas fiscalizações subsequentes dessa E. Corte de Contas. (...)”.

ITEM B.4.1.1 – PRECATÓRIOS - REGIME ESPECIAL MENSAL:

- **Prefeitura deixou de registrar o mapa orçamentário de 2016 do TJ-SP e do TRT-15;**
- **Registro incorreto do saldo da conta vinculada do TJ-SP em 31/12/2016.**

ITEM B.4.1.2 – QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF):

- **Ritmo de depósitos insuficiente para quitação dos precatórios até 2020;**
- **Balanco Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais.**

Defesa – Com “o advento da recentíssima Emenda Constitucional nº 99, editada em 14 de dezembro de 2017, que acrescentou o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais, passou a ser estabelecido, como prazo máximo para quitação dos precatórios por parte dos Municípios que se



encontram no regime especial, a data de 31 de dezembro de 2024, prorrogando-se assim por mais 04 anos além do limite a que alude o d. Agente de Fiscalização. (...) concernentemente à alegada ausência de registro do mapa orçamentário de 2016 do TJ-SP e do TRT-15, e registro incorreto do saldo da conta vinculada do TJ-SP nos registros contábeis da Municipalidade, cumpre mais uma vez ao Peticionário evidenciar tratar-se de equívocos formais, sem qualquer potencial de gravidade, os quais inclusive puderam ser adequadamente corrigidos a partir das observações tecidas pela própria Fiscalização, quando de sua inspeção in loco. (...)”.

ITEM B.5.3.2 – REGIME DE ADIANTAMENTOS:

- **Descontrole na utilização do regime na Prefeitura;**
- **Falta de apresentação de diversas prestações de contas à Fiscalização;**
- **Abertura de processo administrativo para apurar ausência de prestações de contas de 2015 e 2016;**
- **Concessão de novo adiantamento a servidor responsável por dois adiantamentos em aberto;**
- **Falta de comprovação de devolução de valores não utilizados;**
- **Falhas na formalização e apresentação de prestações de contas de adiantamentos.**

Defesa – “(...) eventuais falhas que possam ter ocorrido no regime de adiantamento de despesas foram meramente formais. (...) foram adotadas providências no sentido de corrigir as falhas apontadas, aprimorando os procedimentos (...)”.

ITEM B.6.1 – TESOURARIA:

- **Prefeitura desconhece sua posição acionária atual, não registrando corretamente seu Ativo;**



- Irregularidades na aplicação de recursos legalmente vinculados.

Defesa – “Conforme se constata dos documentos juntados (DOC. 53 do Evento 14), tratam-se de ações muito antigas, datadas dos anos de 1960 a 1999, cujos registros não foram localizados na Prefeitura. Em que pese os documentos indicados pelo Agente de Fiscalização serem extremamente lacunosos, não trazendo maiores informações acerca dessas ações, a Administração Municipal envidou esforços na tentativa de averiguar a efetiva existência das mesmas, enviando ofícios e e-mails para as instituições bancárias, e para as empresas Elektro e Telefônica solicitando levantamento quanto aos Títulos e Ações em nome da Prefeitura Municipal de Apiaí’ (DOC. 53 do Evento 14) Nessa senda, a Origem aguarda resposta das instituições contatadas, e que serão encaminhados para proceder aos devidos acertos no setor de Finanças e Tesouraria. (...)” (sic).

ITEM B.6.2 – ALMOXARIFADO:

- Diversas falhas nos controles do Almoхарifado da Saúde;**
- Em 2016, a responsável pelo setor não tinha total controle das compras, entradas e saídas de medicamentos em caráter emergencial.**

Defesa – “(...) o Município de Apiaí adotou providências para melhorar a gestão do estoque de medicamentos e materiais hospitalares, através da implantação de um sistema de informação utilizado para controle e gestão de estoque do Almoхарifado da Saúde. (...)”.

ITEM B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS:

- Falta de realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, bem como da elaboração de termos de responsabilidade dos bens patrimoniais.**



Defesa – “(...) já no âmbito da gestão do peticionário, ciente a Municipalidade de tal necessidade, já haviam sido iniciados os estudos e efetivas ações para regularização de tal procedimento. Já no que se refere à realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis, a Origem informa que referido levantamento está em fase elaboração e cadastramento, visando o saneamento da falha detectada”.

ITEM C.1 – FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS:

- O Executivo não informou corretamente ao Sistema AUDESP as modalidades dos procedimentos licitatórios relativos às despesas realizadas no exercício de 2016.

Defesa – “Em relação à análise da formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas havidas no exercício em análise, efetuou o D. Agente de Fiscalização apenas e tão somente um único apontamento de natureza formal, referentes a ocorrências isoladas, encontradas excepcionalmente em certames licitatórios raros e pontuais (...)” (sic).

ITEM C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO:

- Diversas falhas nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

Defesa – “A Fiscalização, ao analisar por amostragem determinados processos de dispensa e inexigibilidades, teria constatado algumas falhas, sendo, contudo, de NATUREZA EMINENTEMENTE FORMAL, que não influenciam em nada a regularidade dos processos analisados (...)”.

ITEM C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO:

- Contrato firmado em quantidade estimada inferior ao licitado e adjudicado;



- Prefeitura deixou de informar adequadamente à Fase IV do Sistema AUDESP.

Defesa – “(...) considerando que, conforme expressamente observado no Relatório, referida matéria está sendo tratada em autos próprios, especificamente no Processo TC – 15239/989/17-1, para análise do apontamento em testilha, em homenagem ao Princípio da Economia Processual, deixaremos de nos manifestar esmiuçadamente nestes autos de Relatório de Contas, para fazê-lo de forma mais precisa no âmbito do supracitado expediente. (...)” (sic).

ITEM C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Ocorrência de liquidação de despesa à conta de contrato extinto, expondo fragilidade nos controles do Executivo.

Defesa – “(...) o referido pagamento foi realizado pela nova gestão municipal, iniciada em janeiro de 2017, representada pelo Sr. Luciano Polaczek Neto, tendo ocorrido em 28 de agosto de 2017, restando então a impossibilidade do ora peticionário de se manifestar sobre o apontamento (...)” (sic).

ITEM C.2.4 – EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS:

- Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza qualquer tipo de tratamento de resíduos.

Defesa – “(...) cumpre-nos registrar que tanto os serviços de coleta, quanto de disposição final dos resíduos sólidos, são prestados com observância às regras emanadas da legislação de regência e preceitos de sustentabilidade inerentes à matéria (prova disso é que não há qualquer glosa de reprovação em sentido análogo), de modo a concluir que o processo de desenvolvimento e a adoção dos trâmites atinentes à



aprovação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos só fará aperfeiçoar a preservação ambiental. (...)”.

ITEM D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- A Prefeitura não criou o Serviço de Informação do Cidadão;**
- Falta de divulgação em tempo real das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada.**

Defesa – “(...) tal assertiva não procede, posto que através de um simples acesso ao sítio eletrônico da Prefeitura de Apiaí na internet, nos é dado constatar que há, efetivamente, a divulgação de cada uma das informações descritas em referido tópico, vez que, acionando o link ‘menu’ presente no canto esquerdo superior da tela inicial do site da Prefeitura, encontra-se um link denominado ‘Serviço ao Cidadão’, onde o cidadão-internauta tem acesso à todas as informações da gestão municipal. Apenas para comprovar que as informações se encontram disponíveis no endereço eletrônico, pede venia o ora Peticionário para proceder, neste defesa, a reprodução da seguinte tela do sistema: (...)”.

ITEM D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Inconsistências entre os dados informados pela Origem ao Sistema AUDESP;**

Defesa – “(...) o assunto já está sendo analisado e fora esclarecido nos tópicos B.1.1, B.1.2.1, B.1.4, B.4.1.1 e B.6.1 dessa mesma peça de defesa, pelo que nos remetemos às justificativas apresentadas nesses tópicos, em homenagem ao princípio da celeridade e economia processual”.



- Inexatidão de dados informados, prejudicando a avaliação da Gestão Fiscal, bem como a transparência da Administração Pública.

Defesa – “(...) muito embora tenha havido erro nas informações transmitidas ao Sistema AUDESP, esse evento em nada comprometeu a análise da fiscalização, para materialização do relatório de Contas”.

ITEM D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL:

- Ausência de comprovação de que os cargos em comissão preenchidos em 2016 possuem verdadeira vocação de Assessoria, Chefia ou Direção;

Defesa – “(...) em que pese a equivocada alegação de que alguns cargos em comissão seriam desprovidos das características da espécie, nota-se claramente, s.m.j., que a própria nomenclatura dos cargos já aduz um entendimento de que estariam de acordo com o que estabelece a Constituição Federal, pois tratam-se de funções expressamente descritas no artigo 37, inciso V, haja vista que estamos a tratar de cargos que privam da confiança e intimidade da autoridade municipal, uma vez que com esta possuem uma ligação muito direta. (...)”.

- Falta de apresentação das declarações de bens dos servidores municipais;

Defesa – “(...) cumpre ressaltarmos que a Administração Municipal sempre buscou atender ao disposto na Lei Federal acima citada, exigindo de todos os agentes políticos a declaração de bens anualmente atualizada, não podendo, dessa forma, ser atribuída qualquer responsabilidade por tal ausência ao Ente. (...)”.

- Existência de servidores com mais de 75 anos no Município;



Defesa – "(...) no tocante aos três ocupantes de cargos efetivos com mais de 75 anos, impende esclarecermos que, sendo o regime trabalhista adotado na Administração Municipal de Apiaí, o da Consolidação das Leis do Trabalho, não há impedimentos para que continuem trabalhando, haja vista que a Constituição federal, após o advento da Emenda nº 20, de 15 de dezembro de 1998, não mais proíbe que celetistas ocupem empregos mesmo que com mais de 70 anos de idade, pois tal proibição vale apenas para os estatutários ocupantes de cargos efetivos, ou seja, vinculados ao regime próprio de previdência social, conforme art. 40, caput, da Carta Maior. (...)".

- Identificado servidor que acumula mais do que dois cargos públicos de médico em cinco órgãos públicos diversos, cumprindo somente 4 horas semanais ao invés de 20 horas no Município de Apiaí.

Defesa – "(...) com relação à acumulação ilegal de cargos por parte do servidor em questão, impende esclarecermos que, se houve qualquer irregularidade na situação do servidor, a responsabilidade pela mesma não pode ser atribuída de maneira alguma à Administração Municipal de Apiaí, uma vez que, quando da sua admissão no cargo público, através do Concurso Público nº 02/1997, não existia, na ocasião, qualquer impedimento para a sua nomeação. Assim, diante do quanto esposado, não há como responsabilizar a Administração pela acumulação ilegal de cargo, pois não agiu de má-fé, praticando seus atos dentro da legalidade, com a devida realização de Concurso Público, devidamente formalizado e publicado, não tendo, ademais, conhecimento de quaisquer das ilegalidades apontadas na ocasião da admissão. Outrossim, relativamente ao apontamento de que o referido servidor teria recebido por 20 horas semanais, mas cumprido somente 4 horas em um dia por semana, considerando se tratar 2016 do último ano do



mandato do ora Peticionário, tal fato, por si só, corrobora a ausência de tempo hábil para esta gestão implementar as devidas ações no sentido de apurar os fatos e eventuais responsabilidades, através de processo administrativo disciplinar próprio para tanto, no âmbito do exercício aqui analisado. (...)”.

ITEM D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Desatendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações;

Defesa – “(...) essa municipalidade vem se empenhando em cumprir a Lei Orgânica, as Instruções e Recomendações dessa E. Corte de Contas e, em algumas ocasiões, atendendo de pronto ao quanto determinado, noutras readequando-se e alterando o modo de trabalho, mas sempre visando corrigir suas falhas, a fim de que não mais venham ocorrer. (...)”.

- Omissão em informar existência de Empresa Pública a este Tribunal.

Defesa – “De outra banda, também apontou a fiscalização, pretensa omissão em informar existência de Empresa Pública a esse E. Tribunal, fato que, s.m.j., violaria a CF/88, a CE/89, a Lei Orgânica e as Instruções desse Tribunal. Todavia, em todas as fiscalizações anteriores, nada foi apontado em relação a existência da referida empresa, e somente no exercício de 2017, a Administração Pública Municipal tomou conhecimento da existência da EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE APIAI Não obstante, a Origem tomou todas as medidas administrativas legais cabíveis e procedeu a extinção desta empresa, inclusive com a baixa definitiva da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, da



Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme demonstrativo da receita Federal anexo (DOC. 06)" (sic).

ITEM E.1.1 – DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS:

- Inobservância ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa – "(...) a metodologia de cálculo efetivado por essa E. Corte não se presta a configurar, por si só, violação à regra insculpida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que o proibido pelo dispositivo, na verdade, é que o titular do Poder, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, venha a 'contrair' obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Nesse diapasão, Excelência, importante inicialmente obtemperarmos, que contrair obrigação de despesa não se confunde com empenhar despesa (assim, tais atos não significam a mesma coisa). Assim, o fato de a Municipalidade simplesmente efetivar um empenho, não presume, de maneira alguma, mormente para efeito da configuração da hipótese de vedação prevista no art. 42 da LRF, que a importância/valor, objeto deste, automaticamente traduza uma nova obrigação assumida pelo gestor, neste momento de empenho. (...) TODAS as despesas acima demonstradas NÃO PODIAM deixar de ser empenhadas pelo gestor, sob pena de levar o Município ao caos, mas isso não significa automaticamente que foram contraídas no período de vedação legal. (...)".

ITEM E.2.2 – DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL:

- Realização de gastos com publicidade e propaganda nos três meses que antecedem o pleito;



Defesa – Trata-se de despesas com serviços de publicidade oficial, pactuados apenas para realização de divulgações de interesse público, cujo valor é ínfimo.

- Superação, no primeiro semestre de 2016, da média de gastos com publicidade e propaganda dos três últimos exercícios financeiros.

Defesa – “(...) no tocante à suposta superação do limite estabelecido pelo artigo 73, VII, do citado diploma legal, também equivoca-se o nobre auditor ao considerar o total das despesas efetivadas no primeiro semestre do exercício, NÃO EXCLUINDO AQUELAS DE CARÁTER OBRIGATÓRIO, EFETIVADAS EM ATENDIMENTO A PRECEITOS E REGRAS DISPOSTAS EM LEI, SEM AS QUAIS ESTARIA A MUNICIPALIDADE ARRISCADA, INCLUSIVE, DE SER RESPONSABILIZADA POR OMISSÃO, E PRINCIPALMENTE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADES, DE IMPERIOSA OBSERVÂNCIA, despesas obrigatórias e inevitáveis que, no caso em tela, consoante comprovado através da cópia da relação em anexo, foram equivocadamente computadas de forma conjunta. (...)”.

ITEM E.2.3 – DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS:

- Criação de novo programa de benefícios fiscais – REFIS – em 2016.

Defesa – “(...) como amplamente sabido, no âmbito de um programa de recuperação de crédito, tal como o instituído pela Municipalidade, a concessão de tal suposta ‘vantagem’ (consubstanciada na possibilidade de quitação de seu débito), pela Administração, reclama uma contrapartida dos contribuintes: pagar ou iniciar o pagamento de seus débitos perante a fazenda pública. Ou seja, em hipótese alguma o



administrador age por dádiva. (...) Ademais, até mesmo conceitualmente, os REFIS não constituem mera discricionariedade ou benevolência da administração, mas sim representam ferramentas do gestor público para fins de arrecadação tributária. Há, inclusive, respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal. (...)”.

ITEM E.3 – VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964:

- A Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato.

Defesa – “(...) referido apontamento deve ser considerado sem efeito. Isto porque, com o advento de sua edição, os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal acabaram por tratar inteiramente da matéria contida em determinados artigos da Lei Federal nº 4.320/64, dentre os quais o artigo 59, no qual se baseou a d. Fiscalização para exarar o apontamento em epígrafe. (...)”.

Setor Especializado da Assessoria Técnica

(evento 86.1) reviu o percentual de gastos com saúde calculado pela Fiscalização (11,74%), por entender que não há, no parecer do Conselho Municipal de Saúde, “*indicação cristalina de que, no 3º quadrimestre de 2016, pudesse ser desconsiderada toda a despesa pertinente ao Setor da Saúde do Município, como se inexistisse, naquele período, qualquer atendimento à população local*”. Dessa forma, apurou o percentual de aplicação de 20,77% da receita de impostos, de acordo, portanto, com o piso constitucional de 15%.

Sob a vertente econômico-financeira, **ATJ** (evento 86.2) manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, em razão do desequilíbrio das finanças municipais, somado ao descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Por conseguinte, **ATJ Jurídica** (evento 86.3) e **Chefia de ATJ** (evento 86.4) pronunciaram-se pela emissão de parecer desfavorável às contas em apreço.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público de Contas** (evento 91.1) opinou pela desaprovação dos demonstrativos examinados, pelos seguintes motivos:

- alterações orçamentárias equivalentes a 57,59% da despesa inicialmente fixada, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento;
- abertura de créditos adicionais lastreados em recursos fictícios, contrariando o disposto no artigo 43, §1º, II, da Lei no 4.320/64;
- déficit financeiro de R\$ 13.402.093,86 (reincidência);
- índice de liquidez imediata 0,15, revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;
- precária gestão da Rede Pública Municipal de Ensino, com destaque para o baixo desempenho na avaliação do IDEB e insuficiência de vagas nas creches, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, artigo 208, inciso IV;
- irregular renúncia de receita com instituição de REFIS, em desatendimento ao artigo 14 da LRF;
- ausência de integral recolhimento de encargos devidos ao INSS e FGTS;
- despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os oito alertas expedidos por esta Corte, com base no artigo 59, § 1º, da mesma lei;
- gastos com publicidade superaram a média despendida nos 3 (três)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

últimos exercícios financeiros, desatendendo ao artigo 73, inciso VII, da Lei 9.504/97;

- concessão de benefício tributário no derradeiro ano de mandato, em detrimento da imposição contida no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97;
- 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, a emissão de recomendações¹.

Pareceres anteriores:

Exercício	Processo	Parecer
2015	TC-002290/026/15	Desfavorável – Primeira Câmara – DOE 10/10/2017 – em trâmite
2014	TC-000198/026/14	Desfavorável – Tribunal Pleno – DOE 13/12/2017 – trânsito em julgado em 22/01/2018
2013	TC-001725/026/13	Desfavorável – Tribunal Pleno – DOE 27/01/2017 – trânsito em julgado em 03/02/2017

É o relatório.

GCECR
CMB

¹ Itens A.1, A.2, A.3, B.1.6, B.3.1.2, B.3.3.1, B.4.1.1, B.5.3.2, B.6.1, B.6.2, B.6.3, C.1.1, C.2.2, C.2.3, C.2.4, D.2 e D.3.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-003808/989/16

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	26,80%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	91,09%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	47,70%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	20,77%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	5,73%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Existente	
População	24.695 habitantes	
Execução Orçamentária	Superávit – 1,55%	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Parcelados	
Precatórios (Regime Especial Mensal)	Pagos	
Requisitórios de baixa monta	Pagos	
Atendido o artigo 42, da LRF?	Não	
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim	

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	C+
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)	A
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal	B



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

	de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	B
i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	C
i-PLANEJ	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	C
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	C+

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = C+

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

Verificou-se a aplicação no ensino do equivalente a 26,80% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF²) e 91,09% dos recursos do FUNDEB foram destinados à valorização do magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT³.

² **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

³ **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

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



Houve, também, utilização da integralidade do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, como previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07⁴.

A correta aplicação dos recursos destinados ao ensino traduziu-se no índice i-EDUC do IEGM atribuído ao Município, "B - Efetiva". Não obstante, ainda há espaço para melhorias, principalmente quanto à necessidade de reparos em quinze unidades escolares e à ausência de: aplicação de programa de avaliação de rendimento escolar municipal; pesquisa/estudo para levantamento do número de crianças que necessitavam de pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental em 2016; entrega do uniforme aos estudantes; controle, por meio de relatórios elaborados por nutricionista e de atas do Conselho de Alimentação Escolar, que permita atestar as condições físicas da cozinha, a higienização e acondicionamento dos alimentos e a qualidade e aceitabilidade do cardápio da merenda escolar; e programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

A meta do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental foi alcançada no exercício de 2017, verificando-se sensível melhora com relação à avaliação anterior (2015). É o que se depreende do quadro abaixo⁵:

⁴ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

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

⁵ Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

4ª série/ 5º ano⁶

	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↕	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
Apiaí	5.2	4.9	5.2	5.8	5.8	6.2	6.8	5.3	5.6	5.9	6.2	6.4	6.6	6.9	7.1

Por outro lado, a Municipalidade deverá empregar esforços para que o Conselho de Alimentação Escolar cumpra integralmente suas atribuições, bem como adequar a remuneração do magistério ao piso nacional da categoria.

Além disso, a existência de expressivo déficit de vagas nas creches da Rede Municipal de Ensino, correspondente a 211 crianças, ou 56,27% das matrículas disponíveis, reclama a expedição de **severa advertência** à Origem para que adote medidas urgentes com vistas à reversão deste grave quadro.

No que concerne à aplicação na saúde, filio-me ao posicionamento adotado pelo Setor Especializado da Assessoria Técnica, que promoveu o retorno da glosa referente à falta de aprovação da gestão do último quadrimestre pelo Conselho Municipal de Saúde, por não haver, no parecer deste órgão, indicação de que a totalidade da despesa direcionada à área não tenha sido empregada. Refeitos os cálculos, o percentual de aplicação da receita de impostos atingiu de 20,77%, superior, portanto, ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT⁷. Além disso, os recursos do setor foram movimentados em contas bancárias próprias do “Fundo Municipal de Saúde”.

⁶ Não há resultados disponíveis para os anos finais do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano).

⁷ **Art.77. (...)**

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



Não obstante, os apontamentos que constam do parecer do Conselho Municipal de Saúde deverão ser objeto de detida apreciação pela Prefeitura, de modo a promover a responsabilização dos agentes e a correção das impropriedades detectadas.

Ademais, a aplicação do mínimo constitucional não se traduziu no conceito obtido pelo Município no i-SAÚDE do IEGM: "C+ - Em fase de adequação". Nesse contexto, deverão ser adotadas medidas saneadoras, notadamente no que concerne à necessidade de se assegurar a presença de médicos em todas as equipes do Programa Saúde da Família; adotar controle de frequência dos médicos das UBS por meio de ponto eletrônico ou mecânico, assegurando-se de que eles cumpram integralmente sua jornada de trabalho; instituir controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS; divulgar nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada dos profissionais da saúde; disponibilizar agendamento e consultas à distância utilizando instrumentos tecnológicos; adotar medidas voltadas à expedição de auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária para os locais de atendimento médico-hospitalar; realizar ação para promoção da saúde bucal nas escolas; manter cadastro atualizado dos pacientes portadores de Diabetes Mellitus e hipertensão; implantar a Ouvidoria da Saúde e o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado; e realizar reparos em cinco unidades de saúde.

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto, são realizados pela SABESP mediante o Contrato de Programa nº 023/2011, de 27/10/2011, com prazo de validade de 30 (trinta) anos.



Já os serviços de recolhimento e a disposição final de rejeitos e resíduos sólidos são executados diretamente pela Prefeitura. Porém, antes de aterrar o lixo, a Municipalidade deverá promover a sua valorização, mediante reutilização, aproveitamento, compostagem ou reciclagem.

O Município recebeu o conceito "C+ – Em fase de adequação" no índice i-AMB, o que evidencia a necessidade de melhoria na gestão da área, sobretudo no tocante à presença de animais no aterro municipal e ausência de: ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável de uso comum para as redes municipais de ensino e atenção básica da saúde; programa de educação ambiental na rede municipal de ensino; habilitação junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local; coleta seletiva; Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final; estatísticas quanto ao percentual da população abrangido pelos serviços de coleta de esgoto, água tratada e tratamento de esgoto; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana.

Por fim, os indicadores do IEGM i-CIDADE e i-FISCAL receberam, respectivamente, notas "A – Altamente efetiva" e "B - Efetiva". De outra parte, aos indicadores i-PLANEJ e i-GOV-TI foi atribuído o conceito "C – Baixo nível de adequação", o que aponta insatisfatórios resultados a demandar advertência à Prefeitura para que promova imprescindíveis ajustes na área de planejamento e governança de tecnologia da informação, voltados à solução das deficiências identificadas no questionário aplicado à Municipalidade (questionário e respostas divulgados na página eletrônica deste Tribunal – IEGM).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Os gastos com pessoal e reflexos (R\$ 29.015.138,57⁸) atingiram 47,70% da Receita Corrente Líquida (R\$ 60.834.575,45) no exercício, abaixo do limite de 54% previsto na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00⁹.

Inserida no Regime Especial Mensal para liquidação dos precatórios, a Administração Municipal depositou a quantia de R\$ 1.254.969,64. Por outro lado, a Fiscalização apurou que o Balanço Patrimonial não registra corretamente a dívida judicial¹⁰, situação que, de acordo com a defesa, já foi corrigida, o que deverá ser verificado por ocasião da próxima visita *in loco*. Não obstante, advirto a Origem para que observe os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e evidênciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/64).

A Prefeitura quitou as prestações dos acordos firmados junto ao INSS (2015) e FGTS (2013 e 2015) e firmou novos parcelamentos durante o exercício, no valor de R\$ 338.463,16 (INSS) e

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	27.182.020,79	26.847.559,64	27.904.156,59	29.015.138,57
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		26.847.559,64	27.904.156,59	29.015.138,57
Receita Corrente Líquida	52.982.146,70	54.246.288,54	56.878.759,83	60.834.575,45
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		54.246.288,54	56.878.759,83	60.834.575,45
% Gasto Informado	51,30%	49,49%	49,06%	47,70%
% Gasto Ajustado		49,49%	49,06%	47,70%

8

9

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

III - na esfera municipal:

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

¹⁰ Falta de contabilização do mapa orçamentário de 2016 do TJ-SP, no valor de R\$ 233.240,24 e do TRT-15, no montante de R\$ 112.141,72.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

R\$ 1.456.446,09 (FGTS) e a Municipalidade dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

O valor repassado pela Prefeitura e utilizado pela Câmara (R\$ 2.058.511,08¹¹) corresponde a 5,73% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior (R\$ 35.953.061,66), aquém do limite (7%) imposto pelo inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal¹².

O Executivo respeitou parte das restrições atinentes ao último ano de gestão, dando cumprimento aos artigos 21, parágrafo único (não houve aumento da taxa de gastos de pessoal nos últimos 180 dias de mandato¹³) e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (não foi realizada operação de crédito por antecipação de receita¹⁴), e observando as vedações previstas na Lei

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	2.058.511,08
Despesas com inativos		-
Subtotal		2.058.511,08
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	35.953.061,66
Percentual resultante		5,73%

11

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

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

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

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

IV - estará proibida:

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



Eleitoral (Lei nº 9.504/97) para alterações salariais (artigo 73, inciso VIII¹⁵).

Quanto ao empenhamento de despesas com publicidade (R\$ 9.004,50) a partir de 7 de julho (artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97¹⁶) e à extrapolação (em R\$ 145,61), no 1º semestre de 2016, da média de gastos do 1º semestre dos três últimos exercícios (artigo 73, inciso VII, da mesma Lei¹⁷), adoto o entendimento de ATJ, no sentido de que considerada a destinação de tais dispêndios (divulgação de atos e programas de interesse público desvinculados da figura do chefe do Executivo), a questão não compromete as contas, tendo em vista que o *caput* do artigo 73 da Lei Eleitoral¹⁸ considera proibidas tais despesas quando tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos.

¹⁵ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

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

¹⁶ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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

¹⁷ **VII -** realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

¹⁸ **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

A despeito dos resultados positivos supramencionados, **obstam a emissão de parecer favorável a situação financeira do Município, o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a inobservância da legislação eleitoral no que concerne à proibição de distribuição gratuita de bens valores e benefícios.**

As excessivas alterações do orçamento, equivalentes a 57,59% (R\$ 29.132.551,36¹⁹) da despesa inicialmente fixada, ultrapassaram o já elevado limite previsto na Lei Orçamentária Anual (21%), prejudicando a prudência da gestão pública e o equilíbrio exigido pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme se depreende do quadro abaixo, a execução orçamentária registrou superávit de 1,55%, equivalente a R\$ 978.656,75:

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	59.293.000,00	67.945.823,22	14,59%	107,58%
Receitas de Capital	90.000,00	2.324.418,62	2482,69%	3,68%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(6.383.000,00)	(7.111.247,77)	11,41%	-11,26%
Subtotal das Receitas	53.000.000,00	63.158.994,07		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	53.000.000,00	63.158.994,07		100,00%
Excesso de Arrecadação		10.158.994,07	19,17%	16,08%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	56.197.011,97	54.804.707,68	-2,48%	88,14%
Despesas de Capital	6.230.639,39	5.317.118,56	-14,66%	8,55%
Reserva de Contingência	700,00	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Repasse de duodécimos à CM	2.413.000,00	2.413.000,00	0,00%	3,88%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	-	-	#DIV/0!	0,00%
Dedução: devolução de duodécimos		(354.488,92)		
Subtotal das Despesas	64.841.351,36	62.180.337,32		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	64.841.351,36	62.180.337,32		100,00%
Economia Orçamentária		2.661.014,04	-4,10%	4,28%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	978.656,75		1,55%

¹⁹ Verificou-se, ainda, a abertura de Créditos Adicionais, sem lastro, na ordem de R\$ 1.682.357,29 (R\$ 1.405.705,93 + R\$ 276.651,36).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Porém, esse resultado positivo não foi capaz de eliminar o significativo déficit financeiro do Município:

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	(16.237.613,93)	(13.402.093,86)	17,46%
Econômico	(11.697.212,63)	9.854.007,50	184,24%
Patrimonial	(24.038.233,89)	(11.593.407,40)	51,77%

A deficiência financeira do período em exame representa dois meses e meio da arrecadação municipal ($R\$ 63.158.994,07 / 12 = R\$ 5.263.249,50$), situando-se, pois, em patamar muito superior ao tolerado por este Tribunal (um mês da receita).

Apesar de ter havido melhoria no resultado econômico (184,24%), que passou a ser positivo, o saldo patrimonial permaneceu negativo.

Além disso, a Fiscalização constatou a ocorrência de cancelamento de restos a pagar já processados, cujas justificativas indicam falhas nos procedimentos do setor de contabilidade da Prefeitura, colocando em risco a confiabilidade das demonstrações contábeis de 2016. De acordo com os manuais deste Tribunal, a conduta de se cancelar restos a pagar já liquidados "(é) *absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, talvez, parecer desfavorável desta Casa*"²⁰.

²⁰ Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos" (Fevereiro de 2012), p. 34 e "Manual Básico A Lei de Responsabilidade Fiscal" (Revisado em dezembro de 2012), p. 50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Verificou-se, ainda, aumento da dívida flutuante e baixo índice de liquidez imediata (apenas R\$ 0,15 disponíveis para cada R\$ 1,00 de dívida), demonstrando impossibilidade de arcar com os compromissos de curto prazo, e pequena oscilação no valor da dívida fundada (total de R\$ 26.289.923,96 – diminuição de 0,11% com relação ao período anterior).

Contribuiu à situação crítica das finanças municipais a ineficiência na gestão da dívida ativa, consubstanciada na expressiva elevação de seu estoque final (1165,04%), em razão da retirada da provisão para perdas registrada no exercício anterior (R\$ 7.324.619,99). Nesse contexto, a Municipalidade deverá incrementar os meios de cobrança, de forma a possibilitar a imediata e consistente retração do seu saldo, nos moldes do Comunicado SDG nº 23/2013²¹, bem como reinstituir provisão para perdas, que deverá ser calculada de acordo com critérios técnicos, com amparo em dados estatísticos e séries históricas que reflitam a realidade do Município.

Além disso, o Chefe do Executivo descumpriu vedações aplicáveis ao último ano de gestão. No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo ao artigo 59, § 1º, da Lei nº

21

COMUNICADO SDG nº 023/2013

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

4.320/64²². Tal desacerto até poderia ser relevado, se respeitado o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal²³.

No entanto, em 31 de dezembro, a Municipalidade não dispunha de cobertura financeira para suportar as despesas empenhadas e liquidadas nos dois derradeiros quadrimestres do exercício²⁴, registrando iliquidez (R\$ 4.691.892,19) maior que aquela verificada ao final do primeiro quadrimestre (R\$ 2.782.799,43), o que revela descumprimento do aludido dispositivo legal.

Em suas justificativas, o Responsável alega que não contraiu despesa nova no período vedado pela legislação fiscal, apenas empenhou obrigações preexistentes. Ocorre que, consoante entendimento externado por esta Corte no Manual "Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral", todos os gastos, inclusive aqueles de

²² **Art. 59** - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

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

²³ **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Iliquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Iliquidez em 31.12

2016
2.731.166,58
1.964.902,70
3.549.063,31
(2.782.799,43)
2.648.839,57
7.340.731,76
-
-
-
(4.691.892,19)



caráter contínuo e obrigatório, devem compor a apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF²⁵:

"Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro²⁶, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em época pretérita, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública²⁷".

²⁵ "(...) no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

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

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

TCE/SP: São Paulo, 2016, p.56. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>.

²⁶ "Ex.: folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais" (Nota de rodapé nº 15 do Manual").

²⁷ "As LDO da União interpretam artigos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando órgãos e entidades federais, sem embargo de subsidiar a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista

a excelente qualidade dos orçamentistas que, de há muito, ocupam postos efetivos em Brasília. Nesse contexto, determina o art. 102, § único da LDO da União para 2012 que há de haver, sim, suporte financeiro para as despesas preexistentes aos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que aptas a pagamento, ou seja, já liquidadas" (Nota de rodapé nº 16 do Manual).



Consoante consignado no aludido Manual, bem como na jurisprudência desta Corte²⁸, o descumprimento do artigo 42 da LRF é falha grave, que compromete os demonstrativos.

Por fim, corrobora o juízo contrário à aprovação dos presentes demonstrativos a inobservância da vedação prevista na Lei Eleitoral quanto à distribuição gratuita de bens, valores e benefícios (artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97²⁹). Isso porque o Chefe do Executivo criou novo programa de benefícios fiscais (REFIS), por meio da Lei Municipal nº 169/2016, que entrou em vigor em 16/08/2016. Conforme destacou a ATJ, apesar das justificativas da Origem negarem qualquer caráter eleitoreiro do benefício, é fato que *"a preocupação externada pelo Sr. Chefe do Executivo na quitação dos débitos junto aos cofres municipais se deu no final de seu mandato e às vésperas do pleito daquele ano"*.

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

²⁸ TC-002089/026/12 (contas de 2012 da Prefeitura de Trabiju, Decisão com Trânsito em Julgado em 08/04/2016); TC-001878/026/12 (contas de 2012 da Prefeitura de Colina, Decisão com Trânsito em Julgado em 27/05/2014); TC-001690/026/08 (contas de 2008 da Prefeitura de Sabino, Decisão com Trânsito em Julgado em 26/01/2011); e TC-001960/026/08 (contas de 2008 da Prefeitura de Cunha, Decisão com Trânsito em Julgado em 25/07/2011).

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



Sem embargo das Advertências retro consignadas, Recomendações serão transmitidas pela Fiscalização para que a Administração Municipal, na elaboração do projeto de LDO, estabeleça indicadores que permitam a efetiva avaliação dos resultados das ações e programas propostos, bem como preveja critérios para repasses a entidades do terceiro setor; edite o Plano de Mobilidade Urbana; cumpra a legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade; adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, especialmente no que se refere à necessidade de sanar as falhas identificadas nos relatórios de Controle Interno no decorrer do próprio exercício, dando efetividade ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal e ao artigo 35 da Constituição Paulista; corrija as falhas identificadas na fiscalização ordenada sobre transparência pública; promova adequado planejamento, com vistas à obtenção de superávit orçamentário capaz de eliminar o déficit financeiro; reduza o volume de alterações do orçamento, observando os Comunicados SDG nº 29/2010 e 18/2015, e abstenha-se de promover a abertura de créditos adicionais sem lastro; institua provisão para perdas da dívida ativa, calculada a partir de critérios técnicos, considerando-se dados estatísticos do Município; compatibilize a remuneração do Magistério ao Piso Nacional da categoria; garanta cumprimento integral das atribuições pelo Conselho de Alimentação Escolar; atenda à demanda reprimida por vagas nas creches; promova melhorias nas áreas de ensino, saúde, meio ambiente, planejamento, cidade (defesa civil) e governança de TI, a partir das deficiências constatadas no questionário do IEGM; movimente os recursos da Contribuição para o custeio da Iluminação Pública em conta específica; discrimine detalhadamente os ativos de iluminação pública para a necessária incorporação patrimonial; contabilize, adequadamente, no Balanço Patrimonial, todas as pendências judiciais, em respeito aos princípios da



transparência fiscal e da evidenciação contábil; compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao artigo 68 da Lei 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos; corrija os desacertos identificados nos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais; promova a correta classificação dos empenhos quanto às respectivas modalidades de licitação; cumpra, com rigor, as normas da Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório, e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução; antes de aterrar os resíduos sólidos, promova sua valorização, mediante reutilização, aproveitamento, compostagem ou reciclagem; preveja, em lei, as atribuições e requisitos de escolaridade para os cargos comissionados, observando a norma do artigo 37, V, da Constituição Federal; exija que os servidores apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe a Lei 8.429/1992; certifique-se da compatibilidade de horários e licitude do eventual acúmulo de cargos por parte de seus servidores; assegure-se da fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP; e atente para Instruções e recomendações deste Tribunal.

Aconselhável à Fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas noticiadas pela Origem corrigiram os desacertos detectados nos itens Fiscalização Ordenada – Transparência; Iluminação Pública (incorporação dos ativos); Precatórios (inscrição no Balanço Patrimonial); Regime de Adiantamentos; Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; e Cumprimento das Exigências Legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

É O MEU VOTO.

GCECR
CMB