



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



13-11-18

AMFS

=====

64 TC-004276/989/16

Prefeitura Municipal: Boituva.

Exercício: 2016.

Prefeito: Edson José Marcusso.

Períodos: (01-01-16 a 06-04-16), (18-04-16 a 14-08-16) e (04-10-16 a 31-12-16).

Substituto Legal: Vice-Prefeito – José Barbosa Júnior.

Períodos: (07-04-16 a 17-04-16) e (15-08-16 a 03-10-16).

Advogados: Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos (OAB/SP nº 231.319), Fernando Jammal Makhoul (OAB/SP nº 272.877) e Mariana Bim Sanches Varanda (OAB/SP nº 329.616).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RESTRIÇÕES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO (descumprimento do artigo 42 da LRF. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

1. Déficits orçamentário (7,81% - R\$ 13.587.000,15) e financeiro (R\$ 19.241.850,37), que representa mais de um mês de arrecadação, acima do patamar tolerado por esta Corte. Houve emissão de alerta ao Município sobre o descompasso entre receitas e despesas.
2. Afronta ao artigo 42 da LRF, com iliquidez em 31-12-16 no montante de R\$ 16.212.501,42, apesar da emissão de alerta ao Município sobre o descumprimento da referida norma fiscal.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. artigo 212	32,20%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	73,63%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	50,43%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	27,29%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	1,91%	(7%)
Plano Municipal de Educação Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, caput	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	Regular	R\$ 2.135,64



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



Plano Municipal de Saneamento Básico Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2020 ¹
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Lei federal nº 12.305/10, artigo 18	Regular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, §3º	-	A partir de abril/19 ²
Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei federal nº 13.146/15	Regular	A partir de 2016
Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º e 9º	Regular	
Execução Orçamentária: (R\$ 13.587.000,15).	7,81% Déficit	
Resultado Financeiro: (R\$19.241.850,37)	Déficit	
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais (FGTS e PASEP)	Regulares	
Iluminação Pública – O Município não instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública)	Irregular	
*Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar - LRF, artigo 42. (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)	Irregular	
*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, artigo 21, parágrafo único	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII	Regular	
ATJ: Desfavorável	MPC: Desfavorável	SDG: -x-

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Exercício	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B	C	B	B	B	B+
2015	B	B+	B+	C	B+	B	B+	B
2016	↑B+	B+	B+	↑C+	B+	B	↑A	B

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

1. RELATÓRIO:

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

1.2 O relatório da fiscalização “*in loco*” realizada pela Unidade Regional de SOROCABA – UR.09 (evento 50.21) apontou as seguintes ocorrências:

¹ Art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

² Lei Federal nº 13.683 de 19-06-18.



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



A.3. Fiscalização Ordenada:

– Transparência: Disponibilização de dados sem ligação a outros sites; O acesso à página/Portal de Transparência depende de utilização de senhas ou de cadastramento de usuários; Inexistência de indicação dos meios de acesso e de identificação do Ouvidor; Falta de normatização de prazos de resposta nas situações onde o cidadão é identificado; Impossibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento eletrônico de Ouvidoria; Ausência de relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Ouvidoria presencial e eletrônico contendo correspondentes quantitativos e prazo médio de resposta; Ausência de divulgação das atas de audiências públicas na Internet; Ausência de divulgação das peças que compõem o planejamento com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos versus realizados.

– Resíduos Sólidos: Não foi constituído o Conselho de Resíduos Sólidos no Município; Percentual da coleta seletiva em relação ao total do lixo coletado é inferior a 25%; O município não fiscaliza a execução dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos dos empreendimentos do setor agrossilvopastoril; Não existem sanções para o descumprimento dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

– Déficit da execução orçamentária de 7,81%, equivalente a R\$ 13.587.000,15;

– O déficit orçamentário fez aumentar em 240,27% o déficit financeiro retificado do exercício anterior;

– Referido déficit provém da ausência de adoção de novas medidas de contingenciamento das despesas, nos moldes preconizados pelo artigo 9º da LRF, posto que a economia orçamentária praticada não foi suficiente para o restabelecimento do equilíbrio entre receitas e despesas;

– Nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado, por 04 vezes, sobre descompasso entre receitas e despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

– Ausência de liquidez (R\$ 0,28 para cada R\$ 1,00 de dívida).

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação:



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



– Existência de professores da Educação Básica sem formação superior específica.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

– Os cargos de Assessor de Divisão, de Departamento e de Secretaria possuem atribuições genéricas (art. 28 da Lei Municipal nº 2522/2015), denotando atividades desprovidas da complexidade inerente à função de assessoramento, além de não exigirem requisito de escolaridade mínima para sua nomeação.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

– Descumprimento das Instruções da Casa, no que tange aos prazos de entrega de documentos.

E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas:

– Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (iliquidez de R\$ 16.212.501,42 em 31-12-16).

1.3 Subsidiaram as contas os seguintes expedientes:

a) TC-000087/989/17: protocolado por Luciana Bueno, munícipe de Boituva, comunicando possíveis irregularidades no tocante às atribuições que são inerentes ao cargo de auditor de controle interno. Da verificação realizada *in loco*, não foram constatados fatos dignos de nota;

b) TC-004157/989/17: protocolado pela empresa Suprema Comercial Eireli EPP, comunicando possível inadimplemento por parte da Prefeitura, decorrente do fornecimento de produtos. Constatou-se que o valor inscrito em restos a pagar processados, relativo ao contrato celebrado entre a Prefeitura e a ora interessada, foi pago em 17-02-17;

c) TC-002921/026/17 (eventos 45.1/45.5): documento encaminhado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, contendo esclarecimentos em relação ao diagnóstico efetuado quanto ao cumprimento das Políticas de Resíduos Sólidos pelos Municípios do Estado de São Paulo, no âmbito da IV Fiscalização Ordenada - Resíduos Sólidos.

1.4 Regularmente notificados os interessados (evento 54.1), o Sr. EDSON JOSÉ MARCUSO, ex-Prefeito do Município de Boituva apresentou



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



justificativas e documentos (eventos 108.1/108.2) esclarecendo, em resumo, o que segue:

A.3. Fiscalização Ordenada:

Os apontamentos referem-se a falhas formais de pequena significância e que já estão sendo regularizadas pela Administração, sendo passíveis de recomendações.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

No exercício em exame o Município obteve uma economia orçamentária de R\$ 20.631.504,49 comparando a fixação final da despesa e sua execução, ou seja, uma economia quase superior ao valor do déficit que fora alegado pela Fiscalização, revelando uma gestão responsável e equilibrada.

Por outro lado, ainda que se considerasse o déficit orçamentário apurado, este não ultrapassou o equivalente a 01 mês de arrecadação de receitas municipais (R\$ 14.500.869,30), redundando numa falha passível de recomendação, consoante entende a majoritária jurisprudência emanada deste E. Tribunal, que, inclusive, releva expressivos déficits quando existentes outros resultados positivos de aplicação no ensino, na saúde e dos recursos do FUNDEB, além do pagamento dos precatórios, como é o caso das contas em exame.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

O pretense déficit financeiro apurado nada mais é do que o reflexo do déficit orçamentário, o qual, conforme já esclarecido, não comprometeu orçamentos futuros, uma vez que seu valor não superou ao equivalente a um mês de arrecadação.

Ademais, deve-se levar em consideração que a análise da liquidez sofre oscilações diárias, não permitindo aferir a exata capacidade do Executivo para promover o pagamento de suas dívidas.

Nesse passo, enquanto as receitas e o ativo disponível sofrem variações constantes, os estoques das dívidas de curto e longo prazo oscilam de acordo com os pagamentos, cancelamentos, amortizações, atualizações e inscrições de novos passivos circulantes.

Ademais, existe lastro na arrecadação do exercício posterior para pagamento destas despesas, que só seriam exigíveis no exercício seguinte, mesmo se liquidadas no exercício em comento.

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação:



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



São apenas 03 docentes da Educação Básica que não possuem formação superior específica, tratando-se dos servidores mais antigos do quadro, admitidos quando se exigia apenas a formação em magistério. Atualmente os editais de concurso requisitam curso superior de licenciatura plena em pedagogia, com habilitação para o magistério ou curso superior de licenciatura plena ou plenificada na respectiva área de atuação.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

Os cargos em comissão existentes no quadro, reestruturados pela Lei Municipal nº 2.522/2015, encontram-se em absoluta harmonia com os preceitos constitucionais, ligados às funções que privam da confiança e intimidade do Administrador e de seus colaboradores dos mais elevados escalões.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

A municipalidade vem se empenhando em cumprir as Instruções dessa E. Corte de Contas.

E.1.1. Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas:

A metodologia de cálculo utilizada não demonstra a realidade, porquanto a regra do art. 42 da LRF proíbe a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Nesse diapasão, contrair obrigação não se confunde com empenhar nova despesa, ou seja, compromissos que não existiam antes dos últimos oito meses de mandato.

Portanto, mesmo que hipoteticamente tivesse o Município experimentado um aumento matemático de sua situação de iliquidez nos dois últimos quadrimestres em relação ao fechamento do primeiro, esse aumento não se deu em virtude da assunção de novas obrigações pelo Administrador, mas tão somente refletem a continuidade de despesas essenciais que já existiam antes do período de vedação.

A assertiva pode ser comprovada verificando-se a relação de empenhos emitidos entre 01-05-16 e 31-12-16 junto ao Sistema Audesp, onde resta incontroverso que a Administração apenas efetuou empenhos de despesas essenciais e inadiáveis, necessárias ao atendimento de



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



situações impreteríveis de setores prioritários do interesse público, em especial saúde e educação, bem como o pagamento de salários dos servidores, o cumprimento de determinações judiciais, a execução de serviços de limpeza, coleta e destinação final de resíduos e continuidade de obras que vinham desde 2012.

Ademais, vale frisar que em 05-10-15, em razão da forte crise que assolou o País, o Executivo se viu obrigado a editar o Decreto Municipal nº 2097, que dispôs sobre medidas de racionalização de despesas e contingenciamento orçamentário (documento no evento 108.2), o que praticamente impediu a realização de novas despesas que não fossem essenciais.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 128.1) opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, salientando o déficit orçamentário sem suporte financeiro, a ausência de liquidez financeira e o não atendimento ao artigo 42 da LRF.

A **Unidade Jurídica da ATJ** (evento 128.2), também concluiu pelo comprometimento das contas, enfatizando as falhas de cunho econômico e financeiro, em especial o descumprimento do artigo 42 da LRF. Por fim, propôs recomendações à Administração.

A **Chefia** do Órgão (evento 128.3), acompanhando a posição desfavorável de seus antecessores, reforçou a necessidade de emissão de recomendações ao atual Chefe do Executivo.

1.6 O Ministério Público de Contas (evento 138.1) opinou pela emissão de parecer prévio desfavorável, com recomendações, especialmente em razão do desequilíbrio econômico-financeiro evidenciado pelo expressivo déficit orçamentário de 7,81%, equivalente a R\$ 13.587.000,15; do resultado financeiro negativo (evolução de 240,27% em relação ao exercício anterior); da iliquidez frente à expressiva dívida flutuante; do aumento do saldo da dívida ativa em 129,59%, do crescimento da dívida de longo prazo em 131,11%; assim como do descumprimento do artigo 42 da LRF.

Observou a delicada situação da dívida ativa municipal, tendo em vista os altos percentuais de valores inscritos e também dos não recebidos, a demonstrar a urgente necessidade de maiores esforços



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



arrecadatórios, nos termos do Comunicado SDG nº 23/2013³, o que poderia contribuir para a redução do desequilíbrio em que se encontram as finanças Municipais.

Salientou que as alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$ 53.502.319,42, equivalente a 26,35% da despesa inicialmente prevista, revelando o frágil planejamento orçamentário.

Acrescentou a ausência de recolhimento do INSS, cujas competências de 02 a 05/2016 foram parceladas em 23-06-2016, no total de R\$ 5.432.686,53 (evento 50.11) e as competências de 07 ao 13º/2016 e 01 e 02/2017 foram parceladas em 12-05-17, no total de R\$ 15.203.011,86 (evento 50.12).

1.7. Pareceres anteriores:

2013 – **Desfavorável**⁴ (TC-001738/026/13 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO – DOE de 13-01-16). Pedido de Reexame – Provido (Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 10-11-16).

2014 – **Favorável** (TC-000211/026/14, sob minha relatoria – DOE de 05-08-16).

2015 – **Favorável** (TC-002303/026/15 – Relator E. Conselheiro Substituto VALDENIR ANTONIO POLIZELI – DOE de 10-08-17).

1.8 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

³ Comunicado SDG nº 23/2013

“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.”

⁴ FUNDEB (99,51%), Ordem Cronológica de Pagamentos e Quadro de Pessoal.



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



BOITUVA	2013	2014	2015	2016
Habitantes	51.147	52.177	53.228	54.017
Receita Arrecadada	139.323.845,09	168.747.549,83	179.792.642,53	174.010.431,71
[A] Receita Per Capita no Município	2.723,99	3.234,14	3.377,78	3.221,40
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Média Individualizada	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	109%	120%	121%	109%
[A] / [C] (em %)	89%	98%	102%	90%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	(2,11%)	1,98%	(0,60%)	(7,81%)

c) Indicadores de Desenvolvimento

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

Município de Boituva (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento		-2%	0%	10%
IDEB	6,2	6,1	6,1	6,7
Meta	5,2	5,6	5,8	6,1

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	IDEB observado			
	2009	2011	2013	2015
Município de Boituva	6,2	6,1	6,1	6,7
Estado de SP – Pública	5,3	5,4	5,8	6,2
Brasil – Pública	4,4	4,7	4,9	5,3

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

ANOS FINAIS - 8ª SÉRIE/9º ANO

Município de Boituva (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento		6%	-4%	12%
IDEB	4,8	5,1	4,9	5,5
Meta	4,3	4,4	4,7	5,1

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



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



Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	IDEB observado			
	2009	2011	2013	2015
Município de Boituva	4,8	5,1	4,9	5,5
Estado de SP – Pública	4,3	4,4	4,4	4,7
Brasil – Pública	3,7	3,9	4,0	4,2

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

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	27,25%	27,24%	29,09%	27,94%	32,20%
FUNDEB (100%)	100%	100%	99,51%	100%	100%
Artigo 60 ADCT (60%)	63,79%	65,70%	74,19%	73,84%	73,63%

Fonte: (*) TC-000221/026/09 (Exercício de 2009), TC-001081/026/11 (Exercício de 2011), TC-001738/026/13 (Exercício de 2013) e TC-002303/026/15 (Exercício de 2015).

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).

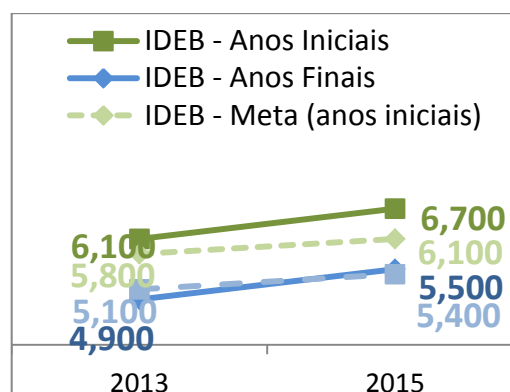
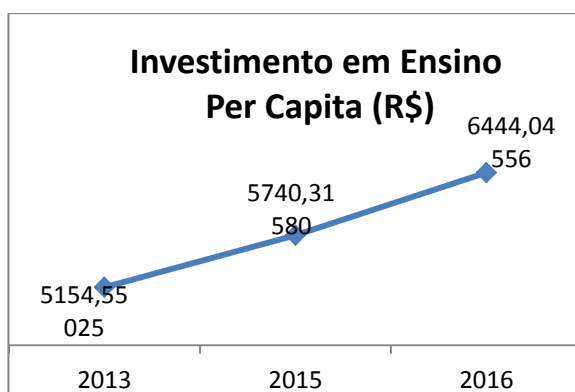
em R\$						
Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	29.352.614,69	16.177.338,29	-144.138,05	45.385.814,93	8.805	5.154,55
2015	37.812.139,39	11.525.874,91		49.338.014,30	8.595	5.740,32
2016	41.804.379,68	13.305.097,91		55.109.477,59	8.552	6.444,05

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

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

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

e) Investimento Per Capita em relação à Evolução do IDEB.





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



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, crescimento no investimento *per capita*, (R\$ 5.154,55 em 2013; R\$ 5.740,32 em 2015 e R\$ 6.444,05 em 2016).

Em relação ao IDEB, no período de **2013 a 2015**, houve progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (6,1 em 2013 e 6,7 em 2015), acima da meta projetada para 2015 (6,1). Da mesma forma, nos anos finais, houve evolução nas notas (4,9 em 2013 e 5,5 em 2015), superando a meta do exercício de 2015 (5,4).

É o relatório.

2. VOTO:

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

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

Na avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, efetuada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **B+** (Muito efetiva), superando as nota dos exercícios anteriores.

Verifico que houve evolução nos índices **i-Planejamento** (2015: C/2016: C+) e **i-Cidade** (2015: B+/2016: A). Permaneceram inalterados os indicadores **i-Educ** (2015: B+/2016: B+), **i-Saúde** (2015: B+/2016: B+) e **i-Fiscal** (2015: B+/2016: B+), com a nota **B+** (Muito efetiva). Também apresentaram estabilidade em relação ao exercício anterior, os indicadores do **i-Amb** (2015: B/2016: B) e **i-Gov TI** (2015: B/2016: B), ambos com a nota **B** (Efetiva), demonstrando ao Executivo local a necessidade de avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.



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



Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos, aponta para necessidade de aperfeiçoamentos nos seguintes temas:

- **i-Educ:**

- Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Não houve entrega do uniforme à rede municipal.

- **i-Saúde:**

- As despesas consideradas, para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde;
- Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
- O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de Diabetes Melittus e de hipertensão não estão atualizados;
- O Fundo Municipal não movimenta todos os recursos da Saúde mediante contas bancárias próprias;
- Não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).

- **i-Planejamento:**

- A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
- As audiências públicas não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...);
- Não á coleta de sugestões pela internet;
- As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados;
- Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
- Não existe órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com a apresentação de relatórios periódicos;
- Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- Não há levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- Não há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento;
- Não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;



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



- O servidor responsável pela contabilidade do município não é ocupante de cargo de provimento efetivo;
- O sistema informatizado é centralizado (a unidade central de planejamento alimenta e consolida as informações de Pré-planejamento);
- Não houve diagnósticos, ou não serviram para as soluções e materializados nas peças orçamentárias;
- Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria;
- Os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações;
- Para a elaboração do diagnóstico não é levado em conta planos do governo federal ou estadual.

- **i-Amb:**

- A prefeitura municipal não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;
- Não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final;
- Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
- Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino;
- O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
- Nem todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e/ou humana.

- **i-Cidade:**

- A prefeitura municipal não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
- Não está listado no Programa Construindo Cidades Resilientes, do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres.

- **i-Gov TI:**

- A prefeitura não disponibiliza programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- Não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas).

- **i-Gov TI:**



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



- Os repasses para o regime geral ou regime próprio de previdência social são não realizados dentro do prazo legal.

2.3 No que se refere aos **Encargos Sociais**, apurou a Fiscalização que a Prefeitura deixou de recolher os encargos devidos ao INSS nos meses de fevereiro a maio de 2016, promovendo o parcelamento em junho/2016, portanto ainda dentro do exercício em exame.

Em pesquisa realizada por minha Assessoria, verifiquei que em julho/2017 a Prefeitura celebrou parcelamento em 200 meses no montante de R\$13.355.413,20, baseado na Medida Provisória nº 778 de 17-05-17, incluindo os demais meses de 2016 (07 a 12/2016 e 13º salário), eventos 89.16 e 89.18 do eTC-006754/989/16⁵.

Em consulta ao *site* do Ministério da Previdência Social, constatei que o Município de Boituva encontra-se com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP em situação regular, durante todo o exercício de 2016⁶, sendo o último emitido em 09-05-18 com validade até 05-11-18⁷.

Dessa forma, considerando que em Sessão de 01-11-17 o E. Tribunal Pleno firmou entendimento⁸ de que referida falha só poderá ser relevada desde que o Município tenha aderido ao REFIS, afasto a impropriedade apontada, devendo a próxima inspeção acompanhar o devido adimplemento das obrigações pactuadas.

⁵ Contas anuais relativas ao exercício de 2017.

⁶ <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crplista.asp>.

⁷

Ministério da Previdência Social

CRPs emitidos para: Boituva
Regime: Geral

Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
09/05/2018 00:00:00	05/11/2018			Não	
10/11/2017 00:00:00	09/05/2018			Não	
14/05/2017 00:00:00	10/11/2017			Não	
15/11/2016 00:00:00	14/05/2017			Não	
19/05/2016 00:00:00	15/11/2016			Não	
21/11/2015 00:00:00	19/05/2016			Não	

⁸ TC-000091/026/14 – Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de Jarinu, Sessão do Tribunal Pleno de 01-11-17, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.



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



Nesse sentido, as decisões recentemente proferidas nos TC's-002587/026/15⁹ e 002568/026/15¹⁰.

2.4 Com relação às **restrições do último ano de mandato**, constato que a Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que não houve aumento da taxa da despesa de pessoal, e atendeu ao artigo 73, VI, letra "b", e VII da Lei federal nº 9.504/97 (despesas com publicidade e propaganda oficial).

2.5 Mas, apesar desses índices favoráveis, as contas se ressentem de **irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro**. Refiro-me aos desfavoráveis indicadores econômico-financeiro e ao descumprimento do artigo 42 da LRF.

A) Dos Resultados Econômico-Financeiros:

A Fiscalização apurou (fl. 05) que o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 282.850,98 (0,16% da receita prevista de R\$ 174.293.282,69). Assim, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 13.587.000,15 (7,81% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 174.010.431,71), não amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior, também deficitário em R\$ 5.219.954,14.

O resultado financeiro foi deficitário em **R\$ 19.241.850,37**.

Sobre referido déficit, a jurisprudência desta E. Corte admite a seguinte análise: *"se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros"*.

No caso em tela, o déficit financeiro representou **40** (quarenta) **dias** de arrecadação (RCL)¹¹, portanto, acima da margem tolerada por esta

⁹ TC-002587/026/15 – Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de Paulo de Faria, Sessão do Tribunal Pleno de 30-05-18, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

¹⁰ TC-002568/026/15 – Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de Monte Alegre do Sul, Sessão do Tribunal Pleno de 09-05-18, de minha Relatoria.

¹¹ Considerando:

R\$ 171.080.408,62 (RCL) ÷ 12 meses = R\$ 14.256.700,72 (1 mês de arrecadação) ÷ 30 dias = R\$ 475.223,36.

Assim, têm-se, portanto:

R\$ 19.241.850,37 (déficit financeiro) ÷ 475.223,36 = 40,49 dias de arrecadação, aproximadamente.



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



E. Corte e, desta forma, impactará negativamente nos orçamentos futuros.

Observo, ainda, que o déficit financeiro teria sido sensivelmente pior se o Município tivesse recolhido regularmente os encargos devidos ao Regime Próprio de Previdência.

Demais Resultados:

O estoque de restos a pagar aumentou **119,57%** em relação a 2015 (de R\$ 12.114.518,83 para R\$ 26.599.776,30), destacando-se que a maior parte é constituída de restos a pagar **processados**.

O endividamento a longo prazo também sofreu acréscimo em relação a 2015 de 131,11% (de R\$ 2.647.713,32 para R\$6.119.140,21), em razão de parcelamento de débitos previdenciários junto à Receita Federal.

O saldo da dívida ativa aumentou **129,59%** (de R\$ 19.097.810,39 em 2015, para R\$ 436.846.478,70, em 2016) demonstrando precários esforços arrecadatórios, como bem ressaltado pelo MPC.

A disponibilidade financeira de R\$ 7.981.007,38 (fl. 07), frente ao Passivo Financeiro da Municipalidade, de R\$ 28.031.022,95, demonstra um índice de liquidez imediata de apenas 0,28, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

Tudo isso demonstra a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e financeira, impondo a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, §1º, da LRF.

A situação ainda se agrava tendo em vista que, nos termos do artigo 59, §1º, I, da LRF, o Executivo foi alertado sobre o descompasso entre receitas e despesas e, mesmo assim, nenhuma providência eficaz foi adotada.

No que se refere às **alterações realizadas no orçamento**, a Equipe de Fiscalização observou que alcançaram o montante de **R\$ 53.502.319,42**, equivalente a **26,35%** das despesas inicialmente fixadas, portanto, acima da margem permitida pela Lei municipal nº 2.555, de 10-12-15 (LOA), que, em seu artigo 6º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 17% do total estimado do orçamento, percentual já elevado e superior ao recomendado por esta Corte (Comunicado SDG nºs 29/10 e 35/15).

B) Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liuidadas:



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



Os autos indicam que restou configurado o descumprimento do artigo 42 da LRF, isto porque foi apurada situação de iliquidez em 31-12-16.

As alegações do Recorrente no sentido de que o demonstrativo elaborado por esta Corte de Contas não demonstra a realidade, pois os empenhos emitidos entre 01-05 a 31-12-16 foram apenas para suprir despesas essenciais, não podem ser aceitas.

O artigo 42, parágrafo único, da LRF dispõe que “*na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício*”, logo, tanto as dívidas novas como aquelas já existentes estão abrangidas pela mesma.

Assim, o que esta Corte de Contas avalia é se houve aumento ou redução da indisponibilidade financeira entre o primeiro e os dois últimos quadrimestres.

Pelo critério matemático estabelecido por esta E. Corte ficou demonstrada a indisponibilidade para pagamento das despesas **contraídas no período vedado (ou seja, de maio a dezembro de 2016)**, uma vez que a Prefeitura, no último ano de mandato, possuía uma **iliquidez** de R\$ 10.733.828,18 em 30-04-16 que aumentou para de R\$ 16.212.501,42 no encerramento 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
9.332.357,29
1.017.955,89
19.048.229,58
(10.733.828,18)
7.981.007,38
24.193.508,80
-
-
-
(16.212.501,42)

Sobre o assunto, o Manual Básico – “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”, 2016, desta Corte, preconiza:

“4.1.1 Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal
Assim dispõe tal dispositivo:



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



“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”.

Vai daí que, 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.”

Observe, também, que a Fiscalização emitiu alertas sobre possível descumprimento da norma fiscal em análise, no entanto, não foram adotadas providências para ajustar o descompasso entre as disponibilidades financeiras e as exigibilidades.

Ainda que se tratasse de falha isolada, a iliquidez no último quadrimestre de mandato bastaria para comprometer as contas. A situação é de tal gravidade que o legislador tratou de tipificar a possível conduta infracional da autoridade como crime, nos termos do artigo 359-C do Código Penal, devendo o assunto ser encaminhado ao DD. Ministério Público do Estado, para as medidas cabíveis.

Por fim, importante destacar a firme jurisprudência desta Corte sobre a matéria, da qual extraio os seguintes precedentes: eTC: 003926/989/16, 003922/989/16 e 004339/989/16.¹².

¹² eTC-003926/989/16: Prefeitura Municipal de Itaí, Sessão da C. Primeira Câmara de 02-10-18. Relatoria do E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

eTC-003922/989/16: Prefeitura Municipal de Iracemápolis, Sessão da C. Primeira Câmara de 11-09-18. Relatoria da E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

eTC-004339/989/16: Prefeitura Municipal de Tremembé, Sessão da C. Primeira Câmara de 12-06-18. Relatoria do E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.



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



2.6 As demais falhas consignadas no relatório da Fiscalização reforçam o juízo adverso às presentes contas.

2.7 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA, relativas ao exercício de 2016.

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

a) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

b) Atente para o prazo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, nos termos da Lei Federal nº 13.406, de 26-12-16.

c) Regularize os apontamentos efetuados pelas Fiscalizações Ordenadas nas áreas da Transparência e Resíduos Sólidos.

d) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais com vistas a obter equilíbrio entre receitas e despesas.

e) Diligencie quanto ao aprimoramento da capacitação profissional dos professores.

f) Aprimore a gestão de pessoal, com vistas à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, atentando para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.

g) Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal.

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

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

Sala das Sessões, 13 de novembro de 2018.

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
CONSELHEIRO SUBSTITUTO