



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



27-11-18

SM

=====

72 TC-004120/989/16

Prefeitura Municipal: Turmalina.

Exercício: 2016.

Prefeita: Fernanda de Menezes Andrea.

Advogados: Edemilson da Silva Gomes (OAB/SP nº 116.258) e Bráulio Tadeu Gomes Rabello (OAB/SP nº 176.301).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

Ementa: CONTAS ANUAIS. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ENCARGOS NÃO QUITADOS E AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE PARCELAMENTOS REALIZADOS. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LEI FISCAL. SETOR DE PESSOAL.

- Cancelamento de empenhos de encargos parcelados.
- Déficits orçamentário e financeiro ajustados em virtude de cancelamentos de empenhos relativos a encargos parcelados.
- Artigo 42 ajustado em virtude de cancelamentos de empenhos relativos a encargos parcelados, causando descumprimento do mesmo.
- Encargos não quitados. Prática contumaz em parcelamentos de encargos. Não cumprimento de parcelamentos realizados.
- Irregularidades reiteradas no setor de Pessoal.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	31,20%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	80,10%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	45,96%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	21,70%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, § 2º, I	4,52%	7%
Plano Municipal de Educação - Lei federal nº 13.005/14, arts. 1º e 8º, <i>caput</i>	Regular	
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional - Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	Regular	R\$ 2.135,64
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2020 ¹
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei	Regular	A partir de

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



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



federal nº 12.305/10, artigo 18		03-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, § 3º	²	A partir de 2019 ³
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, artigo 9º (artigo 8º - prejudicado)	Regular	A partir de 18-05-12
Execução Orçamentária ajustada – (R\$564.791,45)	Déficit de 4,42%	
Resultado Financeiro ajustado	(R\$1.063.233,38)	
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais (INSS e PASEP)	Regulares	
Encargos Sociais (Previdência Própria)	Irregular	
Iluminação Pública - O Município não instituiu a CIP - Contribuição de Custeio de Iluminação Pública.	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	4,86%	
Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira) – LRF, artigo 42	Irregular	
* Aumento da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Regular	
* Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VII	Regular	
* Despesas com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, art. 73, VI, “b”	Relevado	

ATJ: Favorável

MPC: Desfavorável

SDG: Favorável

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Faixas de Resultado	IEG M	i- Educ	i- Saúde	i- Planejamento	i- Fiscal	i- Amb	i- Cidade	i-Gov TI
2014	B	B	B+	A	B	B	C	C
2015	B	B+	B+	B+	B	C	C	C
2016	B	B↓	B+	B+	B	C	C	C

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

1. RELATÓRIO:

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

² Obrigatório para Municípios com população superior a 20.000 habitantes.

³ Lei 13.683, de 19-06-18.



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



1.2 Nos termos da Resolução nº 01/2012, artigo 1º, § 1º⁴, foi realizada **“Fiscalização Seletiva”** ou **“Fiscalização por Validação”** (TC-A-039686/026/15) no referido Município por estar ele incluído entre os Municípios Paulistas que cumpriram conjuntamente os seguintes requisitos:

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

Gestão Municipal.

1.3 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de Fernandópolis – UR.11 (evento 29.1) apontou:

1.1 Resultado da Execução Orçamentária

- Registrado déficit financeiro;
- Abertura de créditos adicionais e demais alterações orçamentárias correspondentes a 54,92% da Despesa Fixada inicialmente, demonstrando insuficiente planejamento orçamentário, em inobservância ao princípio da valorização do planejamento, bem como do princípio da gestão responsável, previsto no artigo 1º, §1º, da LRF.

1.2.2 Dívida de Longo Prazo

- Aumento de 45,75% no montante da dívida, em relação ao exercício anterior (confissão de dívida previdenciária).

3.1.1 Demais Aspectos Relacionados à Educação

- O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo, integralmente, as atribuições de sua competência;

⁴ **RESOLUÇÃO Nº 01/2012**
TC-A-023486/026/10

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

(...)

DAS CONTAS

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

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

(...)”



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



- No exercício anterior não houve o atingimento da nota prevista no IDEB.

3.2.1 Demais Aspectos Relacionados à Saúde

- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

- Não foi implantada a Ouvidoria da Saúde.

5 Encargos Sociais

- Não recolhimento da grande maioria dos encargos patronais ao RPPS;

- Recolhimentos em atraso dos parcelamentos firmados junto ao RPPS;

- Configurada prática reiterada de não recolhimento dos encargos patronais ao RPPS e consequentes parcelamentos (foram realizados três parcelamentos no mesmo mandato);

- O Município não possui Certificado de Regularidade Previdenciária.

6. Transferência à Câmara dos Vereadores

- Descumprimento ao artigo 29-A, §2º, incisos II e III, da Constituição Federal (repasse a menor e em atraso à Câmara de Vereadores).

8. Leis de Acesso à Informação e da Transparência Fiscal

- Não divulgação, integral, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e tipo de licitação realizada, desatendendo-se ao disposto no artigo 48-A da LRF.

9. Controle Interno

- o Responsável pelo Controle Interno não vem cumprindo, integralmente, com suas obrigações legais, em desatendimento aos preceitos constitucionais regedores da matéria, ademais, trata-se de pessoa pertencente ao quadro de Servidores do Gabinete da Prefeita, inclusive recebendo Gratificação de Gabinete, portanto em situação que se entende como irregular, estando impedido de exercer tal mister, pois não possui autonomia, independência e imparcialidade, necessárias para o desempenho de suas funções fiscalizatórias;

- A Prefeita, mesmo tendo conhecimento dos Relatórios Mensais elaborados, não tomou as necessárias providências para regularização das ocorrências.

10. Iluminação Pública



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



- Os recursos da CIP não foram movimentados em conta específica, em desobediência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF;

- O Município ainda não assumiu os ativos da iluminação pública;

- O Município não executa, diretamente, os serviços relacionados à iluminação pública, transferindo-os a terceiros, porém, sem licitação, em desobediência à Lei Federal nº 8.666/93.

11. Execução dos Serviços de Disposição Final dos Resíduos Sólidos

- Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza nenhum tipo de tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

12. Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP

- Não atendimento às Instruções e a várias recomendações desta Corte de Contas.

13. Denúncias, Representações e/ou Expedientes

- Irregularidades referentes aos recolhimentos previdenciários pendentes, inclusive de parcelamentos de débitos da Prefeitura Municipal frente ao IPMT;

- O Município, a Prefeita e seu companheiro (Ex-Prefeito e Ex-Servidor Público Municipal) são requeridos em Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, julgada procedente em 1ª instância, sem trânsito em julgado, com condenação à suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público e pagamento de R\$ 30.000,00 por descumprimento de decisão judicial.

14.1 Fiscalização das Receitas

- Concessão de uso (remunerada) de diversos bens imóveis de domínio público, sem demonstrar o interesse público justificador, bem como, alguns deles, mediante valores (mensais) inferiores aos praticados no mercado; locatários encontram-se em situação de inadimplência há anos, sem a efetiva cobrança do Executivo.

14.2. Renúncia de Receitas

- Apuradas ocorrências que caracterizam renúncia irregular de receitas, em desatendimento ao artigo 11 da LRF, consistentes em: permissão de uso de bem público imóvel, a título precário e em caráter



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



gratuito, a particular, sem demonstrar o interesse público justificador; a Municipalidade não vem realizando a cobrança efetiva e eficaz de seus créditos tributários, inclusive ocorrendo prescrição quinquenal de parte deles; a Planta Genérica de Valores e o Cadastro Técnico Imobiliário encontram-se desatualizados.

14.3 Dívida Ativa:

- Dívida Ativa em montante elevado, considerando-se o pequeno porte do Município e em comparação a outros Municípios, de porte similar, pertencentes à área de fiscalização desta Unidade Regional;
- Ineficiência no recebimento de seus créditos, cujas medidas de cobrança revelaram-se ineficazes, registrando baixíssimo percentual de arrecadação, em relação ao estoque da Dívida Ativa (2,56%);
- O saldo da Dívida Ativa não vem sendo atualizado;
- Cadastro Técnico Imobiliário e Planta Genérica de Valores desatualizados (a última atualização deu-se em 2008);
- Desatendimento ao disposto no artigo 11 da LRF;
- Ausência de cobrança efetiva dos débitos envolvendo bens públicos, objetos de concessão onerosa de uso a particulares, que não vêm recolhendo os valores devidos há vários exercícios;
- Ocorrências de débitos em nomes de atuais e ex-agentes políticos do Município.

14.4. Adiantamentos e Diárias

- Pagamentos, à Prefeita, realizados irregularmente sob a forma de reembolso, em desobediência à LF nº 4.320/64, artigo 60, que veda a realização de despesa sem prévio empenho;
- Retirada de adiantamento em nome de Agente Político (Prefeita);
- Algumas notas de empenho de adiantamentos (de viagens), à Prefeita, sobre as quais deveriam ser prestadas as contas, foram anuladas e substituídas, meses depois, por empenhos de diárias, para as quais a lei não prevê a obrigatoriedade de prestação de contas;
- Ausência de Prestação de Contas daqueles empenhos;
- Controle Interno acusou constantes atrasos na prestação de contas dos adiantamentos;
- Violação aos Princípios da legalidade, transparência e moralidade.

14.5 Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais



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



- O Inventário de Bens Móveis registra montante diverso do Balanço Patrimonial, em descumprimento ao Princípio da transparência e demais normas contábeis correlatas;

- Concessão remunerada de uso de diversos bens imóveis de domínio público, sem a demonstração do interesse público justificador, mediante valores inferiores aos praticados no mercado e ausência de cobrança efetiva dos locatários inadimplentes, há anos, sem o ajuizamento de ações de cobrança, mas apenas a expedição de notificações sem efeito algum;

- Descumprimento ao artigo 9º, Inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93;

- Permissão de uso de bem imóvel público a particular, a título precário, em caráter gratuito e sem justificativa de interesse público;

- Não foi providenciado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em inobservância ao disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4320/64.

14.6 Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas

- Origem informou ao Sistema AUDESP toda a sua despesa (com exceção das licitadas) como “Outros/Não aplicável”, inclusive aquelas passíveis de licitação e que foram realizadas através de dispensa, desatendendo, assim, ao Princípio da Transparência.

14.7. Pessoal

- Servidores em situações de desvio de função; Servidor “sem função”, recebendo normalmente seus vencimentos; violação aos Princípios Administrativos da legalidade e da moralidade;

- Concessões indevidas de Gratificações de Gabinete e de Nível Universitário;

- Indevido pagamento de Décimo Quarto Salário;

- Servidores com acúmulo de períodos de férias não usufruídas, inclusive em quantidade superior ao limite autorizado em lei municipal, bem como, acúmulo de licenças-prêmio vencidas, em descumprimento ao artigo 7º, inciso XVII, da Constituição Federal.

- Controle de frequência dos Servidores apresentou situação irregular (amostra)⁵;

⁵ Analisada a frequência do servidor Osmar Massoni, ocupante do cargo de Motorista I, em situação de desvio de função, exercendo as funções de Assistente de Administração. Trata-se de primo do ex-prefeito e atual companheiro da Prefeita Municipal.



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



- Servidora Pública efetiva, que cumula função de “Responsável pelo Setor de Saúde” do Município, é parente da Prefeita, em situação que configura nepotismo, violando os princípios da administração pública, da impessoalidade e da moralidade, artigo 37 da CF.

15.1.1 Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas (artigo 42, LRF)

- A Origem anulou, indevidamente, empenhos liquidados, referentes às contribuições patronais ao RPPS, incidentes sobre o 13º salário, não recolhidas e pendentes de pagamento até o período da inspeção ordinária.

15.2.2 Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- A partir de 07 de julho, o Município empenhou gastos de publicidade (no valor de R\$ 2.418,00), desatendendo ao artigo 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº. 9.504/97.

16. Fiscalização Ordenada

- Transparência: o site do órgão não possui diversas informações relevantes, comprometendo o atendimento ao princípio da transparência⁶.

-
- ⁶ - A Lei de Acesso a Informações não foi regulamentada neste Ente;
- Não foi implantado na entidade serviço de Ouvidoria;
 - No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente;
 - O Portal não disponibiliza endereços e telefones de todas as respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
 - Não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido;
 - Não há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem;
 - Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01-01-16, em tempo real, contendo dados sobre: número do processo; procedimento licitatório realizado ou dispensado; unidade gestora/centro de custo; íntegra dos editais de licitação; resultado dos editais com o vencedor; contratos na íntegra; modalidade licitatória; data das licitações; valor licitado; número/ano do edital e objeto licitado;
 - O site não contém dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente;
 - O site não disponibiliza as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;



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



1.4 Regularmente notificada (DOE de 30-11-17 – evento 42.1), a Prefeitura apresentou as seguintes justificativas (evento 53.1):

1.1 Resultado da Execução Orçamentária

- Devem ser consideradas as alterações orçamentárias ocorridas em função de convênios firmados durante o exercício de 2016, com os Governos Federal e Estadual, com o objetivo de construções de imóveis e aquisições de equipamentos;

- Não existe dispositivo legal determinando a meta da inflação como limite para abertura de créditos adicionais.

5 Encargos Sociais

- O município regularizou sua situação com um único parcelamento que englobou todos os parcelamentos anteriores a março de 2017.

Conforme Lei nº 1636, de 09-12-16, foi realizado parcelamento (autorizado pelo Ministério da Previdência Social) no valor de R\$ 977.364,39, incluindo o valor de R\$ 83.914,12, referente ao 13º salário, que também constava na Lei citada. Entre os documentos há “Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (Acordo Cadprev nº 01393/2016)” devidamente formalizado.

Com o parcelamento o município conseguiu seu Certificado de Regularidade Previdenciária.

14.4. Adiantamentos e Diárias

- Houve equívoco do Setor Contábil. É que os agentes políticos contam com Lei autorizando diárias de viagem. Em razão disso é que algumas notas de empenhos de adiantamentos (de viagens), à Prefeita, foram anuladas e os empenhos substituídos corretamente, nos termos da Lei, eis que se tratava de concessão de diárias. O Setor contábil ao perceber os erros os regularizou. As despesas a título de reembolso ocorreram poucas vezes somente para situações imprevisíveis em que não

-
- As audiências públicas não são transcritas em atas;
 - As audiências públicas não são gerais, englobando todas as funções de governo;
 - As audiências públicas não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...);
 - As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos versus realizados.



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



houve a possibilidade de concessão de diárias. Daí houve a prestação de contas das despesas por meio de documentos fiscais e o devido reembolso. E não se fale em prestação de contas, eis que para as concessões de diárias não há essa obrigação.

As acusações do Controle Interno relacionados aos “atrasos na prestação de contas dos adiantamentos” não têm razão de ser pois na realidade tratava-se de concessão de diárias e não de adiantamentos, tanto que a situação foi regularizada pelo Setor Contábil.

14.7. Pessoal

- A gratificação de gabinete é devida ao servidor que permanecer à disposição do Gabinete por vinte e quatro horas, não dando direito ao recebimento de horas extras, situação vantajosa para a administração. O servidor não necessita prestar serviços propriamente junto ao Gabinete ou permanecer no paço municipal; necessita sim ter ligação com os serviços do Gabinete e ele estar subordinado. Todos os servidores que recebem tal gratificação estão ligados aos serviços do Gabinete.

- A gratificação de nível universitário será extinta. Nesse sentido, Projeto de Lei será enviado ao Poder legislativo após o recesso parlamentar. No mesmo sentido, o Décimo Quarto Salário será extinto, cujo projeto de Lei também será enviado à edilidade após o recesso.

- A servidora que exerce a função de “Responsável pelo Setor de Saúde” não é parente da prefeita, sendo somente filha do companheiro da prefeita que não detém cargo junto a prefeitura. A servidora em questão, Priscilla Tatiana Dias Massoni, é servidora concursada do município desde 2003, detentora do cargo de “Fisioterapeuta”. Nomeada para exercer as funções de Secretária da Saúde, fez opção de vencimentos. Essa situação foi analisada pelo Ministério Público da Comarca que promoveu o arquivamento⁷ do processo (evento 53.14).

15.1.1 Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas (artigo 42, LRF)

- Não assiste razão à Agente de Fiscalização ao afirmar que houve cancelamento de empenhos liquidados relativos ao recolhimento das contribuições patronais sobre o 13º salário, anulados em 31-12-16.

⁷ Arquivamento homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público em 03-12-14.



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



Tais valores foram anulados em decorrência da Lei 1.636, de 09-12-16, que, em seu art. 1º, autorizou o parcelamento dos débitos do Município de Turmalina com seu Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de Turmalina – IPREM, relativos às competências de janeiro a novembro de 2016, incluindo 13º salário, observado o disposto no artigo 5º-A Portaria MPS nº 402/2008, na redação das portarias MPS nº 21/2013 e nº 307/2013. Assim nada mais restou à Contabilidade senão anular os respectivos empenhos, eis que açambarcados pelo parcelamento.

15.2.2 Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- O gasto no valor de 2.418,00 não ocorreu a título de publicidade e sim campanhas na área da saúde e educação, as quais não podem ser confundidas com publicidade propriamente dita.

1.5 Acompanham os autos os expedientes:

a) eTC 003577/989/17 (arquivado): o senhor Francisco Antonio Poli, Presidente do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CEACS, comunica a inadimplência da Prefeitura Municipal de Turmalina, na ordem de R\$ 30.970,52.

A Equipe Técnica informou que utilizou o presente Expediente como subsídio ao exame das contas de 2016, cujos comentários foram lançados em tópico específico do relatório da fiscalização⁸.

b) eTC 0017156/989/16 (arquivado): O Senhor João Pinhum Foresto, Diretor Presidente do Instituto de Previdência Municipal de Turmalina – IPMT, encaminha cópia de Ofício enviado à Prefeitura Municipal a fim de notificar-lhe quanto à ausência de recolhimentos previdenciários relativos ao exercício de 2016, inclusive de parcelamentos de débitos devidos pela Prefeitura Municipal frente ao IPMT.

A Equipe Técnica informou que utilizou o presente Expediente como subsídio ao exame das contas de 2016, cujos comentários foram lançados em tópico específico do relatório da fiscalização.

Ação Civil Pública

⁸ Demonstrado a regularização da pendência, comprovando o pagamento do referido débito.



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



A Fiscalização continua acompanhando a Ação Civil Pública nº 0001595-76.2014.8.26.01854 (Improbidade Administrativa) proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Municipalidade de Turmalina, de Fernanda de Menezes Andréa e de José Carlos Massoni, julgada procedente e declarando nula a Portaria nº 4.532, de 01-02-13, editada pela Prefeita do Município de Turmalina, que nomeou o Senhor Carlos Massoni para o cargo de Secretário Geral de Governo, além de condenar os responsáveis a diversas penalidades.

Em 2ª Instância, em sede de recurso de apelação, em 11-05-17, foi dado provimento parcial aos recursos, apenas para redimensionar as sanções aplicadas, afastando-se a condenação ao ressarcimento do dano e à perda da função pública; reduzindo-se a multa civil de vinte e cinco vezes para três vezes o valor recebido pelo requerido, mantendo-se as demais sanções (evento 29.32).

O processo transitou em julgado em 18-04-18.

1.6 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 64.1), diante da situação de equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, manifestou-se pela emissão de parecer **favorável** às contas.

A **Unidade Jurídica** (evento 64.2) opinou também pela emissão de parecer **favorável** às contas, arredando a falha relativa aos gastos de publicidade e propaganda oficiais, diante das justificativas apresentadas pelo Responsável.

Quanto aos Encargos, considerou como regular a matéria, diante da notícia de parcelamento que englobou todos os parcelamentos anteriores a março de 2017, inclusive o valor relativo a 13º salário de 2016.

Com relação aos apontamentos descritos no item 14.7 – Pessoal, considerando as justificativas e providências anunciadas, opinou pela relevação das impropriedades, sem embargo de que a Fiscalização verifique a regularização dos pontos impugnados. Especificamente sobre a servidora pública em situação que configuraria nepotismo, concluiu que esta não restou caracterizado, ante os esclarecimentos prestados.

A **Chefia** do órgão (evento 64.3) endossou tais posicionamentos, com proposta de recomendação ao atual Prefeito para que: estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições condicionado à inflação



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



projetada para o período de acordo com os Comunicados SDG n.º 29/10 e 35/15, regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos itens: Ensino, Saúde, Encargos Sociais, Transferência à Câmara dos Vereadores, Execução dos Serviços de Disposição Final dos Resíduos Sólidos, Dívida Ativa, Pessoal e Restrições de Último Ano de Mandato.

1.7 O Ministério Público de Contas (evento 72.1) pugnou pela emissão de parecer desfavorável com recomendações pelos seguintes motivos:

Item 1.1 – expressivo redesenho orçamentário, correspondente a 54,92% da despesa inicialmente fixada, em ofensa às orientações deste Tribunal (Comunicado SDG n.º 29/2010 e Comunicado SDG n.º 32/2015);

Item 1.2.2 – aumento de 45,75% da Dívida de Longo Prazo em decorrência de novo Termo de Parcelamento de Débitos, firmado junto ao IPREM, pela ausência de recolhimentos de contribuições patronais, relativas ao período de janeiro a novembro de 2016, e 13º salário;

Item 5 – recolhimento intempestivo de encargos previdenciários devidos ao Instituto de Previdência Municipal de Turmalina (IPMT); dívida objeto de acordo de parcelamento para quitação em 60 vezes;

Item 5 – ausência de Certificação de Regularidade Previdenciária (devido à falta de recolhimento das contribuições e aos sucessivos atrasos nos pagamentos dos parcelamentos);

Item 6 – transferência intempestiva e a menor à Câmara dos Vereadores, na contramão do disposto no art. 29-A, §2º, II e II, CF/88.

1.8 A Secretaria-Diretoria Geral (evento 82.1), por sua vez, posicionou-se pela aprovação das contas. A seu ver, o posterior parcelamento de débitos, no âmbito da Portaria MF n.º 333/2017, revoga a anterior situação jurídica irregular, impossibilitando que dela decorram consequências gravosas aos que a ocasionaram.

Acrescentou que a aprovação da Lei Municipal n.º 1.669/17, que autorizou o reparcèlement (ou parcelamento) de débitos previdenciários com o Regime Próprio de Previdência Social, nos termos da Portaria MF n.º 333/2017, e os posteriores acordos de parcelamento,



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



firmados junto ao Instituto de Previdência Municipal com base naquela portaria, são providências que erigiram novo rol de obrigações, cujo atendimento deverá ser objeto de certificação por parte de equipes responsáveis por futuras auditorias.

Dessa forma, entende que não se deve falar em ajustes nos resultados, bem como no cálculo para verificação do atendimento do artigo 42 da Lei fiscal.

1.9 Em sessão da C. 1ª Câmara de 23 de outubro de 2018, o processo foi retirado de pauta tendo em conta o pedido de vista do Ministério Público do Estado.

1.10 Após análise dos autos, o d. MPC ratificou sua manifestação anterior, por não vislumbrar qualquer alteração no cenário das contas, ressaltando que os parcelamentos não são suficientes para afastar a irregularidade no recolhimento dos encargos no exercício em função do princípio da anualidade (artigo 35, II da Lei Federal nº 4320/64).

Assim, manifestou-se novamente pela emissão de parecer **desfavorável** das contas.

1.11 Pareceres:

2013 – **Favorável** (TC-001707/026/13 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 03-09-15).

2014 – **Favorável** (TC-000180/026/14 – Relator Substituto de Conselheiro ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 27-01-17).

2015 – **Desfavorável**⁹ (TC-002272/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 30-11-17). Pedido de Reexame não provido (DOE de 30-08-18)¹⁰.

1.12 Dados Complementares:

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

⁹ Insuficiente recolhimento de encargos sociais.

¹⁰ Parcelamento realizado pelo Município não foi nos moldes da MP nº 778/17 e Portaria MF nº 333/17.



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



Turmalina	2013	2014	2015	2016
Habitantes	1.923	1.904	1.885	1.869
Receita Arrecadada	10.506.962,40	11.726.664,54	11.706.200,55	12.786.198
[A] Receita Per Capita no Município	5.463,84	6.158,96	6.210,19	6.841,20
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Receita Per Capita média dos Municípios	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	218%	229%	222%	232%
[A] / [C] (em %)	179%	186%	187%	192%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	6,87%	(4,61%)	1,53%	

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

ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas							
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Turmalina												
Anos Iniciais	6,9	6,5	7,0	6,5	5,9	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado			
	2009	2011	2013	2015
TURMALINA	6.9	6.5	7.0	6.5
Estado de SP – Pública	5.3	5.4	5.8	6.2
Brasil – Pública	4.4	4.7	4.9	5.3

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

Percentuais alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	29,37%	29,99%	31,08%	30,83%	31,20%
Fundeb (100%)	100%	94,60%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	75,65%	65,61%	68,64%	79,73%	80,10%

Fonte: (*) TC- 000180/026/09 (Exercício de 2009), TC-001050/026/11 (Exercício de 2011), TC- 001707/026/13 (Exercício de 2013), TC-002272/026/15 (Exercício de 2015).



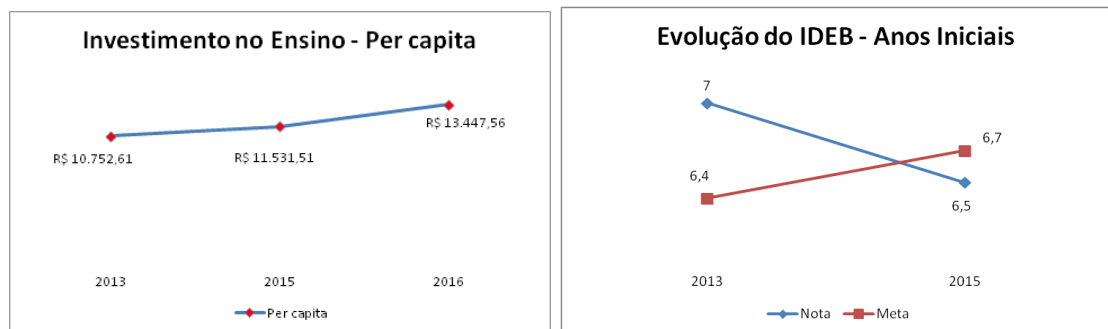
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



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

Exercício	Recursos Próprios - R\$	Perda ou Ganho (Plus) com FUNDEB (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total - R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	2.846.809,18	-1.233.918,34	0,00	1.612.890,84	150	10.752,61
2015	3.237.550,48	-1.380.977,69	0,00	1.856.572,79	161	11.531,51
2016	3.619.505,94	-1.548.582,13	0,00	2.070.923,81	154	13.447,56
(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-escolar-matricula						

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



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, um aumento no **investimento per capita** (R\$ 10.752,61 em 2013; R\$ 11.531,51 em 2015 e R\$ 13.447,56 em 2016).

Em relação ao IDEB (período: 2013-2015), houve uma regressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (7,0 em 2013 e 6,5 em 2015). Além disso, o resultado alcançado no exercício de 2015 (6,5) ficou aquém da meta projetada para o período (6,7).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de TURMALINA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere



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



à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, FUNDEB, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, precatórios e encargos sociais (INSS e PASEP).

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

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** (efetiva), igual à obtida no exercício anterior.

Mesma situação foi verificada nos quesitos **i-Saúde, i-Planej, i-Fiscal, i-Amb, i- Cidade e i-Gov TI**, destacando-se, porém, a deficiência observada nos índices referentes ao **i-Amb, i-Cidade e i-Gov TI** que permaneceram avaliados como “baixo nível de adequação” por até três períodos consecutivos.

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

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

i-Educ:

- ✓ Não aplicou nenhum programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- ✓ Não elaborou uma pesquisa/estudo para levantar o do número de crianças que necessitavam de creches, de pré-escola e ensino fundamental em 2016;
- ✓ Não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano));
- ✓ Não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal;



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



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

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

✓ Não divulga e não cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista.

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 município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.;

✓ Não divulga nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores;

✓ O município não possui gestão de estoque dos insumos (Ex.: luvas, capotes, gorros, máscaras e seringas) para operacionalização da sua atenção básica;

✓ Não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;

✓ O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;

✓ O Município tem implantado 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-Gov TI

✓ Não mantém site na Internet com informações atualizadas (semanalmente);



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



- ✓ Não possui um quadro com funcionários da área de TI;
- ✓ Não possui o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI;
- ✓ Não possui um documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;
- ✓ Os dados relativos aos contratos bem como às atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet;
- ✓ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas);
- ✓ Não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação.

i-Amb

- ✓ A estrutura de Meio Ambiente não se encontra em nível de primeiro escalão no organograma da Prefeitura;
- ✓ Não adota na rede escolar municipal algum programa ou ação de educação ambiental;
- ✓ Não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;
- ✓ Não possui estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal;
- ✓ Não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
- ✓ Não possui programa ou ação que promovam a melhoria continua da qualidade ambiental no município;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino ;
- ✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;



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



- ✓ Não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
- ✓ Não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- ✓ Não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final;
- ✓ Não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
- ✓ Quanto à arborização urbana, o pessoal da prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta;
- ✓ Nem todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e/ou humana.

i-Cidade:

- ✓ Não está listado no Programa Construindo Cidades Resilientes, do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres;
- ✓ Não possui nenhum tipo de levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;
- ✓ Não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;

Defesa Civil:

- ✓ Não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências;
- ✓ Não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;
- ✓ Não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC;
- ✓ Não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada (Lei nº 12.608/12);
- ✓ Não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;
- ✓ Não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.

i-Planejamento:

- ✓ Não existe equipe estruturada nem uma estrutura administrativa para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);



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



- ✓ Não há coletas de sugestões pela Internet para a elaboração de cada peça orçamentária;
- ✓ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- ✓ Os servidores do setor de planejamento, bem como dos demais setores, não recebem treinamento sobre planejamento;
- ✓ Para a elaboração do diagnóstico não é levado em conta algum plano do governo federal ou estadual;
- ✓ O sistema informatizado não é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida);
- ✓ Os diagnósticos não serviram para as soluções e não estão materializados nas peças orçamentárias.

i-Fiscal:

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

2.2 Com relação às **restrições do último ano de mandato**, 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.

No que se refere ao cumprimento do artigo 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei federal nº 9.504/97 (despesas com publicidade e propaganda oficial), consta que o Município, a partir de 07 de julho, empenhou gastos de publicidade, no total de R\$ 2.418,00 (evento 29.56).

Esclareceu a Prefeitura que as despesas restringiram-se à divulgação campanhas na área da saúde e educação (evento 53.15), não se tratando, portanto, de gasto com publicidade institucional.

Tendo em conta as justificativas apresentadas, a modicidade dos valores envolvidos, bem como o atendimento ao inciso VII do mesmo dispositivo legal¹¹ e, ainda, os casos análogos já examinados por esta E. Corte¹², entendo que essa falha pode ser levada ao campo das recomendações.

¹¹ No primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade não superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015).

¹² eTC-004433/989/16 Prefeitura Municipal de Salto. C. Primeira Câmara Sessão de 05-06-18. Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

eTC-004303/989/16 Prefeitura Municipal de Jardinópolis. C. Primeira Câmara Sessão de 08-05-18. Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.



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



2.3 Entretanto, não obstante as considerações anteriormente mencionadas, as contas se ressentem de graves irregularidades, capazes de comprometê-las por inteiro.

Refiro-me aos encargos, aos desfavoráveis indicadores econômico-financeiros, ao descumprimento do artigo 42 da LRF e aos desacertos no setor de Pessoal.

Consta nos autos que a Prefeitura deixou de recolher ao Instituto de Previdência Municipal de Turmalina – IPMT os encargos patronais relativos aos meses de janeiro a novembro de 2016, além do relativo ao 13º salário.

Em 23-12-16, foi firmado o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (Acordo Cadprev nº 1393/2016 no montante de R\$1.025.768,18)¹³, relativo aos meses de janeiro a novembro de 2016, não incluindo o 13º salário (evento 29.22, pgs. 04/05). Somente após o questionamento da Fiscalização, acerca da inadimplência dos encargos relativos ao 13º salário de 2016, a Prefeitura firmou novo Termo de Acordo de Parcelamento (sob o mesmo número, 1393/2016, retroativo a 20-01-17), incluindo os encargos relativos ao 13º salário, perfazendo a dívida o valor total de R\$ 1.116.900,07, evento 29.24.

Informou a Fiscalização, ainda que, o Município possuía 04 (quatro) Termos de Parcelamento junto ao IPMT, sendo que 03 (três) deles foram firmados na gestão da Sra. Prefeita reeleita (02 em 2016)¹⁴.

Registrado, também, o não cumprimento regular no exercício em exame dos parcelamentos já existentes, uma vez que realiza os pagamentos das obrigações parceladas de forma intempestiva e incompleta¹⁵.

eTC-004206/989/16 Prefeitura Municipal de Mirandópolis. C. Segunda Câmara Sessão de 05-06-18. Relator E. Conselheiro-Substituto SAMY WURMAN.

eTC-004240/989/16 Prefeitura Municipal de Salto de Pirapora. C. Primeira Câmara Sessão de 19-06-18, de minha relatoria.

¹³ Autorizado através da Lei Municipal nº 1.636 de 09-12-16 (evento 29.22).

¹⁴ CADPREV nº 1064/2004; CADPREV nº 2811/2013; CADPREV nº 004/2016 (referente ao período de setembro a dezembro/2015) e CADPREV nº 1393/2016 (referente ao período de janeiro a novembro/2016 e 13º salário).

¹⁵ - Termo de Confissão nº 1064/2004 (240 parcelas): a parcela nº 142, de janeiro/2016, foi quitada somente em junho/2016; as parcelas de fevereiro a novembro (nºs 143/152) foram quitadas de



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



As irregularidades persistem no exercício de 2017 (Prefeita reeleita): pagamentos dos parcelamentos intempestivos e recolhimentos dos encargos devidos no exercício em situação irregular (eTC- 006598/989/16)¹⁶.

Em 12-12-17, foi editada a Lei Municipal nº 1.669 que autorizou a Administração a realizar o reparcelamento com o IPREM, nos moldes da Portaria MF nº 333/17, dos Termos de Parcelamento nºs 38/2004, 2811/2013, 04/2016 e 1393/2016 em 200 (duzentas) parcelas (evento 15.9 do eTC 004355/989/18, que trata das Contas Anuais do exercício de 2018 – 1º quadrimestre).

Dessa forma, foi firmado o Termo de Reparcimento Cadprev nº 131/2018 (consolidando os parcelamentos Cadprev nº 2811/2013 e 04/2016/: débitos relativos ao exercício de 2015), bem como os Termos de Parcelamento Cadprev nºs 132/2018 e 133/2018 (relativos aos encargos não recolhidos do exercício de 2017).

Assim, destaco que, apesar de autorizado em Lei Municipal, o **parcelamento relativo ao exercício em exame, Cadprev nº 1.393/2016 não foi consolidado no Refis** e, além disso, consta no relatório da Fiscalização de 2018 – 1º quadrimestre que as parcelas do referido Termo não foram recolhidas no citado período (janeiro a abril/2018). Aliás as parcelas relativas ao CADPREV nº 131/2018 também não foram recolhidas no período de janeiro a abril/2018.

Dessa forma, não há notícias de acordo firmado nos moldes do REFIS com relação aos débitos **relativos ao exercício em exame**, impossibilitando a aplicabilidade do decidido nesta Corte no sentido de afastar o irregular recolhimento dos encargos previdenciários quando demonstrada a adesão ao REFIS/2017. Além disso, o acordo firmado nos moldes do REFIS (CADPREV nº 131/2018) não vem sendo cumprido, o que

uma só vez em 19-12-16 e a de dezembro, quitada em 29-12-16. Restando 87 parcelas. Saldo em 31-12-16: R\$ 1.510.940,76.

- Termo de Confissão nº 2811/2013 (60 parcelas): as parcelas de janeiro a março/2016 foram pagas em maio e junho/2016 (nºs 25/27); as parcelas de abril a novembro (nºs 28/35) foram todas quitadas em 19-12-16. Saldo em 31-12-16: R\$ 139.363,68.

- Termo de Confissão nº 004/2016 (30 parcelas, firmado em 04-01-16): referente ao período de setembro a dezembro/2015. As parcelas de janeiro e fevereiro/2016 foram pagas em maio e julho/2016 (nºs 01/02); as parcelas de março a novembro foram todas quitadas em dezembro. Saldo em 31-12-16: R\$ 159.761,70.

¹⁶ No caso dos encargos relativos aos meses de janeiro e dezembro/2017 houve recolhimento integral, nos demais meses (fevereiro a novembro e 13º/2017), recolhimentos parciais.



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



demonstra a falta de comprometimento do Executivo Municipal para com seu sistema Previdenciário.

A falha é recorrente no Município, tendo ensejado a desaprovação das contas relativas ao exercício de 2015, conforme apontado no item 1.9 deste voto

Por fim, verifico que o último Certificado de Regularidade Previdenciária emitido para o ao Município em 20-02-16 possui validade até 18-08-16¹⁷.

2.4 Em relação aos **indicadores econômico-financeiros**, o Município apresentou superávit de arrecadação no montante de R\$ 898.198,25 (7,56% da receita prevista de R\$ 11.888.000,00), sendo o resultado da execução orçamentária superavitário em R\$ 496.487,06 (3,88% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 12.786.198,25).

Contudo, mencionado resultado merece uma retificação.

Isso porque, consta nos autos (item Encargos Sociais) que a Prefeitura **cancelou** empenhos no montante de R\$1.061.278,51 (fl. 09 do relatório de fiscalização) relativos a encargos devidos ao Instituto de Previdência (competência janeiro a novembro/2016 e 13º salário) que foram parcelados no início do exercício seguinte (Acordo CADPREV nº 1393/2016), conforme citei anteriormente.

Tal ato ocasionou reflexos nos demonstrativos contábeis apresentados, melhorando artificialmente os resultados orçamentário e financeiro, dívida de curto prazo e índice de liquidez. A inclusão em comento se faz necessária ante o disposto no artigo 35 da Lei Federal nº 4320/64 que trata do princípio da competência. Assim decidiu esta Corte nos autos dos TC's: 001788/026/12, 001709/026/12 e, recentemente, eTC-003976/989/16¹⁸.

¹⁷ <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>

¹⁸ TC-001788/026/12 Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio, Primeira Câmara de 30-09-14. Relatoria da E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Pedido de Reexame não provido (Tribunal Pleno de 21-10-15, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES). TC-01709/026/12 – Prefeitura Municipal de Guarulhos, Primeira Câmara de 21-10-14. Relatoria da E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Pedido de Reexame não provido (Tribunal Pleno de 28-10-15, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES).

003976/989/16 – Prefeitura Municipal de Murutinga do Sul, Primeira Câmara de 09-10-18. De minha relatoria.



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



O cancelamento de despesas dessa natureza caracteriza ocultação de passivo do exercício e, por consequência, ofensa aos princípios da transparência fiscal (artigo 1º, §1º da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4320/64).

Refazendo os cálculos, o resultado orçamentário apresenta-se da seguinte forma:

Receitas Realizadas		R\$ 12.786.198,25	100%
Despesas Empenhadas	R\$ 12.289.711,19		
(+) Despesas canceladas indevidamente	R\$ 1.061.278,51	(R\$ 13.350.989,70)	
= Déficit Orçamentário		(R\$ 564.791,45)	(4,42%)

Observo que não havia superávit financeiro do exercício anterior que pudesse amparar o déficit orçamentário do exercício em exame, uma vez que o resultado financeiro apurado em 2015 foi deficitário em R\$ 498.614,30.

Tal resultado, aliado a outros expostos, demonstram, de forma inequívoca, que não houve um rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária por parte da Municipalidade:

- O Município registrou, no exercício em exame, déficit financeiro de R\$ 1.954,87, contudo, considerando o ajuste mencionado anteriormente, o déficit financeiro passa a ser de R\$ 1.063.233,38 equivalente a 25 dias¹⁹ da RCL, aproximadamente, um aumento de 113,24% em relação ao exercício anterior.²⁰

- A Dívida de Curto Prazo aumentou 41% em relação ao exercício anterior (de R\$ 2.097.101,02 para R\$ 2.956.373,29, considerando os

¹⁹ Considerando: R\$ 15.290.130,91 (RCL) ÷ 12 meses ÷ 30 dias = R\$ 42.472,59 (1 dia de arrecadação).

Assim, têm-se, portanto: R\$ 1.063.233,38 (déficit financeiro ajustado) ÷ 42.472,59 = 25,03 dias de arrecadação, aproximadamente.

²⁰

Déficit financeiro	
2015	(498.614,30)
2016 (ajustado)	(1.063.233,38)



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



empenhos relativos aos encargos que foram cancelados no exercício em exame).

Dessa forma, verifico que a Responsável pelas contas, ao invés de manter o superávit orçamentário verificado no exercício anterior e também diminuir o déficit financeiro obtido em 2015, tratou de piorá-los, produzindo déficit orçamentário, aumentando consideravelmente o déficit financeiro do exercício anterior e o endividamento de curto prazo.

A fragilidade do planejamento pode ser também observada no **elevado percentual de alterações orçamentárias** que alcançaram o total de R\$ 7.441.801,01, equivalente a **66,10%** da despesa inicial fixada para o Executivo (R\$ 11.258.000,00), muito superior, portanto, ao autorizado pela Lei municipal nº 1.598, de 01-12-15 (11%), bem como ao considerado satisfatório por esta Corte²¹.

A situação ainda foi agravada com as seguintes ocorrências: ineficiência no desempenho da cobrança da Dívida Ativa, tendo sido constatado o baixíssimo percentual de recebimento de 2,56% do estoque e ocorrências que caracterizam renúncia irregular de receita, em desatendimento ao artigo 11 da Lei Fiscal.

Desta forma, **determino** à Prefeitura Municipal de Turmalina que adote medidas voltadas ao equilíbrio de suas contas, em conformidade com a gestão fiscal responsável prevista no artigo 1º, §1º, da LRF.

2.5 Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas – Artigo 42 da LRF²²:

A Fiscalização apontou em 31-12-16 situação de liquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura²³.

²¹ Inflação em 2016: 6,29%. Fonte IBGE/IPCA
https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201805_3.shtm

²² **“Artigo 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.”

²³



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



Contudo, o valor apresentado pela Fiscalização merece reparo, uma vez que não foram consideradas as despesas canceladas de R\$ 1.061.278,51, relativas aos encargos devidos ao RPPS.

Referidas despesas não devem ser excluídas do cálculo sob análise, tendo em vista o artigo 35 da Lei federal nº 4.320/64 e, bem por isso, devem estar resguardadas com cobertura financeira. Nesse sentido, os TC's 001788/026/12, 001524/026/12, 001930/026/12, 001709/026/12 e 004191/989/16²⁴.

Assim, ao realizar novamente os cálculos, os números apresentam-se da seguinte forma:

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12 do exercício de 2016	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-04-16	1.278.264,53
(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30-04-16	-185.793,41
(-) Empenhos <u>Liquidados</u> a Pagar em 30-04-16	-1.181.271,76
Ilíquidez	-88.800,64
Disponibilidade de Caixa em 31-12-16	1.755.845,17
(-) Saldo dos Restos a Pagar Liquidados em 31-12-16	-845.339,20
(-) Cancelamento de Restos a Pagar Liquidados	-78.072,63
(-) Cancelamento de Restos a Pagar Processados	-1.061.278,51
Ilíquidez em 31-12-16	-228.845,17

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

Ilíquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pag Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016

1.278.264,53

185.793,41

1.181.271,76

(88.800,64)

1.755.845,17

845.339,20

78.072,63

-

-

832.433,34

²⁴

TC-001524/026/12 Prefeitura Municipal de Guaimbê, Tribunal Pleno de 07-10-15. Relator E. Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELI.

TC-001930/026/12 – Prefeitura Municipal de Mirassolândia, Tribunal Pleno de 02-12-15. Relator E, Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

TC-001709/026/12 – Prefeitura Municipal de Guarulhos, Primeira Câmara de 21-10-14. Relatoria da E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Pedido de Reexame não provido (Tribunal Pleno de 28-10-15, Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES).

eTC-004191/989/16 – Prefeitura Municipal de Itapura, Primeira Câmara de 18-09-18. De minha relatoria.



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



Ainda que fosse 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 Estadual, para as medidas cabíveis.

Em relação à regra contida no artigo 59, §1º, da Lei Federal nº 4.320/64 entendendo-a abrangida pelo artigo 42 da LRF que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*²⁵.

2.6. As irregularidades verificadas no setor de Pessoal, muitas delas reincidentes há vários exercícios²⁶, também reforçam a desaprovação das contas em exame. Além disso, as justificativas apresentadas pela Responsável com relação à completa falta de controle de frequência do servidor Osmar Massoni, companheiro da Ex-Prefeita, não foram suficientes para afastar o apontamento.

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

²⁵ A Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

²⁶ 2012 (TC-001639/026/12 – DOE de 28-10-14 – Conselheiro RENATO MARTINS COSTA): “Oficie-se ao Prefeito recomendando que adote medidas objetivando impedir as ocorrências apontadas no relatório da fiscalização, fls. 15/48, nos seguintes itens: Controle Interno; Despesas Realizadas sob o Regime de Adiantamento; Tesouraria; Bens Patrimoniais; Precatórios (contabilização); Encargos (FGTS); Pessoal (férias, licença-prêmio vencida e desvio de função)...”

2013 (TC- 001707/026/13 – DOE 03-09-15 – Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES): “Por fim, parte dos desacertos apontada na conclusão do laudo técnico enseja recomendações; desta forma, a origem deverá ser alertada para que ... regularize a concessão da gratificação de nível universitário (item D.3.3) e observe com rigor as Instruções do Tribunal....”

2014 (TC-000180/026/14 – DOE de 27-01-17 – Conselheiro-Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS): “2.6 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências: ... m) Aprimore a gestão de pessoal, adotando medidas concretas com vista à regularização quanto aos “Servidores em Desvio de Função” e “Pagamento de Gratificação por Nível Universitário”....”



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



2.8 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Turmalina, relativas ao exercício de 2016.

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

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

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

c) Atente para o pagamento dos encargos sociais nos respectivos prazos de vencimento, uma vez que a inadimplência previdenciária aumenta a dívida municipal, afronta o princípio da responsabilidade fiscal e o da anualidade orçamentária, sem embargo de comprometer a futura agenda de programas governamentais.

d) Garanta que o Conselho Municipal de Alimentação Escolar cumpra suas atribuições de maneira eficiente.

e) Promova melhorias na qualidade do ensino, tendo em vista a regressão no índice IDEB alcançado pelo Município em 2015 em relação 2013 bem como pelo fato dos índice de 2015 ter se apresentado aquém da meta estipulada para o período.

f) Providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, visando à regularização das edificações das Unidades Básicas de Saúde do Município, bem como implemente a Ouvidoria da Saúde .

g) Assegure o estrito cumprimento do artigo 48-A da Lei Fiscal.

h) Corrija as falhas apontadas nos itens Controle Interno, Iluminação Pública, Fiscalização de Receitas, Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais.

i) Adote providências urgentes para a devida regularização das impropriedades constatadas quanto ao tratamento dos resíduos sólidos antes do aterramento.

j) Atenda integralmente às recomendações desta Corte.



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



k) Aprimore os mecanismos de cobrança da dívida ativa, para possibilitar maior índice de recuperação de créditos, inclusive de multas de trânsito, de modo a evitar o seu cancelamento por perda de prazo para envio de notificação ao infrator.

l) Observe, em relação aos adiantamentos, as diretrizes traçadas por esta Corte (Comunicado SDG nº 19/2010²⁷), a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.

m) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09²⁸.

n) Promova as medidas necessárias para solucionar os apontamentos efetuados por ocasião da Fiscalização Ordenada (Transparência).

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

²⁷ **Comunicado SDG nº 19/2010: “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:**

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.

2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 042975/026/08).

3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.

4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.(grifei)

5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.

6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.

7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.”

²⁸ **“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.**

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)”.



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



Determino, ainda, a abertura de autos apartados para tratar do item 14.4 – Adiantamento e Diárias.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, principalmente quanto à Ação Civil Pública nº 0001595-76.2014.8.26.01854, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Municipalidade de Turmalina, de Fernanda de Menezes Andréa (Ex – Prefeita e responsável pelas contas) e de José Carlos Massoni.

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

Sala das Sessões, 27 de novembro de 2018.

SILVIA CRISTINA MONTEIRO MORAES
CONSELHEIRA SUBSTITUTA