



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



04-12-18

SEB

=====

61 TC-004239/989/16

Prefeitura Municipal: Salesópolis.

Exercício: 2016.

Prefeito: Benedito Rafael da Silva.

Advogados: Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226), Rafael Cezar dos Santos (OAB/SP nº 342.475), André Ricardo da Silva (OAB/SP nº 355.963) e outros.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. DESPESA COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE ENCARGOS. RESTRIÇÕES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO (descumprimento dos artigos 21, parágrafo único e 42 da LRF). AUSÊNCIA DE FIDEDIGNIDADE NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. Déficits orçamentário (14,44% - R\$ 5.526.529,44) e financeiro (R\$ 10.548.880,84), apesar da emissão de alerta ao Município sobre o descompasso entre receitas e despesas.
2. Extrapolação do limite da despesa com pessoal no 3º Quadrimestre (55,56%), em ofensa aos artigos 20, III, "b" e 23, §4º, da LRF.
3. Aumento da taxa de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, em afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF.
4. Descumprimento do artigo 42 da LRF, com aumento da iliquidez em 31-12-16 para R\$ 1.683.122,33, sendo que, em 30-04-16, a insuficiência financeira era de R\$ 331.492,90.
5. Ausência de fidedignidade dos registros contábeis (ausência de registro dos parcelamentos firmados, cancelamento de restos a pagar sem justificativas, ausência de registro de cancelamento da dívida ativa, classificação incorreta das despesas do ensino, ausência de movimentação dos recursos da CIP em conta específica, deficiência nos registros dos precatórios, inúmeras pendências nas conciliações bancárias).

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	25,42%	(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	100%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, "b"	55,56%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	30,73%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	6,17%	(7%)
Plano Municipal de Educação	Regular	26-06-15



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



Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, caput		
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	Irregular	R\$ 2.135,64
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	Prejudicado ²	A partir de abril/19 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, artigos 8º, §1º e 9º	Artigo 8º, §1º: Irregular Artigo 9º: Regular	
Execução Orçamentária: (R\$ 5.526.529,44)		14,44% Déficit
Resultado Financeiro: (R\$10.548.880,84)		Déficit
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais		INSS e FGTS: Irregular PASEP: Regular
Ordem Cronológica de Pagamento	Regular	
Iluminação Pública – O Município 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	Irregular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII	Regular	
ATJ: Desfavorável	MPC: Desfavorável	SDG: -

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	C	C+	B	C	B	A	C	C
2015	C	C	B	C	B+	B+	C	C+
2016	C	C	↓C	C	↓C+	↑A	C	↓C

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

1. RELATÓRIO:

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

² Obrigatório para Municípios com população superior a 20.000 habitantes.

³ Lei Federal nº 13.683 de 19-06-18.



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



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

1.2 O relatório da fiscalização “*in loco*” realizada pela Unidade Regional de SÃO JOSE DOS CAMPOS – UR.07 (evento 40.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas:

- LDO não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas e também não prevê critérios para empenho e movimentação financeira;
- LOA autoriza abertura de créditos adicionais suplementares em até 25% da despesa total.

A.2. Controle Interno:

- Não apresenta relatórios periódicos.

A.3. Fiscalização Ordenada – Transparência:

- Várias falhas não sanadas relacionadas à disponibilização de documentos no portal municipal da transparência, à divulgação de informações em tempo real, ao funcionamento do SIC, à implantação do serviço de Ouvidoria, dentre outros.

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária:

- Déficit da execução orçamentária de 14,44%, equivalente a R\$ 5.526.529,44, aumentando o déficit financeiro retificado do exercício anterior (de R\$ 5.022.351,40 para R\$ 10.548.880,84);
- Abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no percentual de 30,83% da despesa fixada inicial;
- As alterações por “excesso de arrecadação” não foram precedidas de justificativas e sem lastro financeiro equivalente para tanto.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

- Cancelamento de restos a pagar processados, no total de R\$ 848.513,95, sem ato formal e sem as devidas justificativas (essencialmente, tais cancelamentos decorreram de despesas empenhadas e liquidadas dos exercícios de 2014, 2015 e 2016 em favor da Caixa Econômica Federal (FGTS), com vistas à realização de parcelamento de tais contribuições sociais).

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

- Município não inscreveu no passivo de longo prazo os parcelamentos feitos com o FGTS (período de 2014 a 2016 no total de



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



R\$ 2.047.666,28 para pagamento em 60 parcelas) e INSS (realizado em 2014 no total de R\$ 1.177.780,30 para pagamento em 60 parcelas);

- Deixou de quitar parcelamentos de encargos nas datas e valores devidos;
- O Município não aderiu ao disposto na Medida Provisória n. 778/2017 que trata do parcelamento previdenciário.

B.1.5. Fiscalização das Receitas:

- Verificadas diferenças significativas nas receitas informadas do FPM e IPVA, daquelas contabilizadas pelo Órgão.

B.1.6. Dívida Ativa:

- Queda de 37,53% nos recebimentos de Dívida Ativa ante o exercício anterior;
- Divergências entre os valores lançados no Sistema AUDESP daqueles apurados no Setor da Dívida;
- Ausência dos registros de Cancelamentos de Dívida Ativa.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

- Não observou ao longo do exercício as restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, haja vista que no primeiro e segundo quadrimestres de 2016 o limite prudencial de 51% (95% do limite de 54%) foi extrapolado, respectivamente, em 53,31% e 53,64%;
- Superação do limite da despesa de pessoal no último quadrimestre de 2016, significando 55,56% da Receita Corrente Líquida (a despesa de pessoal no primeiro quadrimestre de 2017 atingiu o percentual de 51,98%, ainda acima do limite prudencial).

B.3.1. Ensino:

- Demonstrativo AUDESP informado pela Origem não continha os valores de aplicação financeira do FUNDEB declarados;
- Classificação incorreta das despesas realizadas com o

⁴ A Lei Municipal nº 1.732/16, que extinguiu a Secretaria de Esportes e Lazer criando a Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esporte, extinguiu alguns cargos, manteve outros, mas, sobretudo, criou novos postos de trabalho (Coordenador de Eventos e Marketing, Coordenador de Informação, Pesquisa e Novos Negócios, Coordenador de Qualificação, Certificação e Novos Projetos, Agente Administrativo e Oficial de Manutenção); Houve contratação de forma temporária de Procurador Jurídico; Houve contratações comissionadas de Diretor de Obras (05-02-16), Secretário de Assuntos Jurídicos (18-02-16), Diretor de Desenvolvimento (09-03-16), Diretor do Abrigo (06-04-16), Diretor da Agricultura (06-04-16), Diretor de Finanças (17-05-16), Diretor de Cultura (01-06-16), Secretário de Assuntos Jurídicos (13-07-16), Diretor de Cultura (27-07-16), Diretor de Esporte e Lazer em (02-08-16), Secretário de Obras (19-09-16), Diretor do Abrigo (18-10-16) e Secretária Municipal de Turismo, Cultura e Esporte; Pagamento de horas extras no total anual de R\$ 215.620,36.



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



FUNDEB tornando os registros falhos em confiabilidade.

B.3.1.1. Ajustes da Fiscalização:

- Exclusão do valor de R\$ 17.292,22 para o pagamento de Agentes Políticos com valores advindos do FUNDEB;
- Exclusão do valor de R\$ 75.030,63 para o pagamento de alimentação com recursos próprios do Ensino.

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação:

- Remuneração do Magistério não se encontra de acordo com o Piso Nacional.

B.3.2.1. Ajustes da Fiscalização – Saúde:

- Foram custeadas multas de trânsito com recursos da saúde, no total de R\$ 4.639,16.

B.3.3.1. Iluminação Pública:

- Os recursos da CIP não foram movimentados em conta específica;
- Município ainda não assumiu os ativos da iluminação pública.

B.3.3.2. Multas de Trânsito:

- Prefeitura não comprovou o recolhimento de 5% das multas arrecadadas ao FUNSET;
- Verificadas transferências para outras contas bancárias da Prefeitura, além de gastos com encargos sociais de prestações de serviços não enquadráveis nas disposições de trânsito, no total de R\$ 94.853,39, passíveis de devolução integral à conta vinculada;
- Falta de apresentação de justificativas quanto ao ressarcimento dos valores arcados com multas de trânsito por infrações cometidas por seus agentes públicos.

B.3.3.3. CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico:

- Valor de R\$ 36.276,59, indevidamente transferido a outras contas bancárias, em desacordo com os artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336, de 2001, passíveis de devolução à conta vinculada.

B.4.1. Regime de Pagamento de Precatórios:

- O Balanço Patrimonial registra equivocadamente valores de precatórios pendentes de pagamento que, entretanto, já foram quitados em 2015 e 2016.



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



B.5.1. Encargos:

- Observou-se o valor de R\$ 1.149.726,57, devido e não empenhado ao INSS (diferença entre as GFPIs expedidas no exercício no total de R\$ 4.388.052,02 do valor empenhado ao INSS de R\$ 3.238.325,45);
- Falta de pagamento dos valores devidos ao FGTS implicando a celebração de parcelamento das competências dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, no total de R\$ 2.047.666,28, em 60 prestações mensais de R\$ 34.127,77, com a primeira vencível em dezembro de 2016, a qual não foi devidamente paga;
- Falta de pagamento, em 2016, da integralidade das prestações devidas pelo parcelamento realizado em 2014 junto ao INSS (R\$ 1.177.780,30 em 60 parcelas mensais de R\$ 19.629,67), sendo que do total devido no exercício em exame, de R\$ 235.556,04, foram recolhidos apenas R\$ 138.996,19;
- O Município não aderiu ao disposto na Medida Provisória n. 778/2017 que trata do parcelamento previdenciário.

B.5.3. Demais Despesas Elegíveis para Análise:

- Pagamentos de variadas multas no total de R\$ 43.842,46, decorrentes de atrasos em obrigações previdenciárias, infrações de trânsito e autos de infração, sem apuração de responsabilidades para o ressarcimento aos cofres públicos.

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais:

- Pendências contábeis e financeiras decorrentes de outros exercícios que remanescem nas conciliações bancárias sem solução;
- Não realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis.

C.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas:

- Contratação direta da empresa Prescon Informática Assessoria Ltda., para o fornecimento de sistema de software de gestão municipal, no valor de R\$ 26.480,00, em detrimento da realização de procedimento licitatório.

C.2.3. Execução Contratual:

- O contrato nº 20/2016 com a empresa Cavo Serviços e Saneamento S.A. para a transposição de resíduos sólidos ao preço de R\$ 147,01 a tonelada e valor mensal estimado em R\$ 55.863,80, não tem a pesagem controlada e aferida por funcionário da Prefeitura;



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



- Os contratos nºs 01/2016 e 11/2016 firmados, por dispensa de licitação, com a empresa Jota Consultoria e Serviços Administrativos Ltda., para a realização de processo seletivo e concurso público, possuem o valor unitário de R\$ 8.000,00, pagos por meio das inscrições e o excedente seria repassado aos cofres públicos, entretanto, a Prefeitura não apresentou os relatórios contendo os valores ao final arrecadados, impedindo a aferição do exato cumprimento da execução contratual;
- Prorrogações contratuais sem justificativas plausíveis e sem apresentação dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo referentes ao contrato nº 14/2009 (7º, 8º e 9º termos aditivos), firmado com a empresa PS Engenharia, Construção e Comércio Ltda. para a realização de obra no Parque da Nascente do Rio Tietê.

C.2.4. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:

- O contrato com a SABESP para saneamento básico e distribuição de coleta de água se encontrava vencido.

D.1. Cumprimento das Exigências Legais:

- Não verificada a divulgação na página eletrônica dos repasses às entidades do terceiro setor, das informações sobre licitações e ações governamentais, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, bem como do parecer prévio do Tribunal de Contas.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audeesp:

- Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

D.3. Pessoal:

- Divergências quanto aos números de cargos existentes e providos no Quadro de Pessoal;
- Origem considera erroneamente como cargos as evoluções funcionais decorrentes de progressões;
- Não foram enviados os dados do Quadro de Pessoal decorrentes do 3º Quadrimestre;
- Foram nomeados servidores para postos comissionados sem que suas atribuições tivessem sido definidas em lei.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e



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



Recomendações do Tribunal:

- Falta de atendimento de requisições da Fiscalização;
- Descumprimento de recomendações desta Corte de Contas.

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

- A Prefeitura não possuía liquidez em 31-12-16 para honrar seus compromissos financeiros frente às obrigações vincendas.

E.1.2. Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do Mandato:

- Descumprimento do art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o aumento da taxa da despesa de pessoal (em 0,88%) decorrente de atos de gestão expedidos a partir de 05 de julho de 2016 (admissão de servidores efetivos, temporários e em comissão dentro do lapso de vedação).

1.3 Subsidiou o exame das contas o expediente TC-018857/989/16: protocolado pelos Srs. Benedito Lelis Reno e Edney Campos dos Santos, vereadores da Câmara Municipal de Salesópolis, comunicando possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura local, no tocante ao pagamento, por serviços prestados, ao Sr. Rodolfo Rodrigues Marcondes, vereador eleito, tendo em vista que se encontrava em período de desincompatibilização e havia trabalhado como Diretor de Agronegócios da Prefeitura Municipal de Salesópolis.

A matéria foi tratada no item D.4. do relatório da Fiscalização onde não se verificou irregularidades formais ou materiais nas notas de empenho informadas, na descrição dos serviços prestados, nos respectivos valores ou montantes recolhidos a título de encargos sociais. Por outro lado, quanto à desincompatibilização eleitoral frente à exoneração do antigo ocupante do cargo de Diretor de Agronegócios da Prefeitura Municipal (e que acabou por se eleger Vereador), entendeu a Fiscalização que a possível irregularidade na conduta do Prefeito, ao autorizar a contratação de seu ex-funcionário, em maio de 2016, para proferir palestra no “*IV Dia de Campo – Ovinocultura*”, pelo valor de R\$ 388,00, é tema que, *smj*, cabe análise à Justiça Eleitoral.



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



1.4 Regularmente notificados os interessados (evento 44.1), o Sr. **BENEDITO RAFAEL DA SILVA**, ex-Prefeito Municipal, responsável pelas contas em apreço, apresentou justificativas e documentos (eventos 64.1/64.38), esclarecendo, em resumo, o que segue:

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária:

O Município não possui condições financeiras de arcar com profissionais técnicos gabaritados para análise diuturna dos índices que compõem o Resultado Orçamentário, porém, buscou, sobremaneira, incrementar a arrecadação das receitas. Ocorre que muitos Convênios firmados com outros entes da Federação não chegaram a se concretizar dentro do exercício em exame por conta do calendário eleitoral, impedindo novos investimentos.

Nem por isso o Gestor deixou de envidar esforços na condução de um município pequeno e pobre, extremamente dependente dos repasses Estaduais e Federais para que grande parte das políticas públicas se realize.

A despeito da parca arrecadação, importante observar que todos os investimentos nas áreas da Educação e da Saúde foram garantidos aos munícipes.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo e B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

No tocante aos cancelamentos de restos a pagar em favor da Caixa Econômica Federal (FGTS), de alguns meses dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, de fato deveriam ter sido feitos, em face de acordo de parcelamento de débitos que firmamos no final do mandato com anuência do novo gestor e de sua equipe de transição.

O desfecho de tais débitos é de fato o obrigatório pagamento, todavia o acordo celebrado com a CEF (evento 64.38) gerou novação da obrigação assumida, razão pela qual foi necessária a realização do cancelamento daqueles restos a pagar processados.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

Quanto aos limites para as despesas de pessoal⁵, deve-se

⁵

Período	Período 12/2015	Período 04/2016	Período 08/2016	Período 12/2016
% Art. 20, LRF	54%	54%	54%	54%
% Par. Ún, Art. 22, LRF	51,30%	51,30%	51,30%	51,30%
% apurado	47,20%	53,31%	53,64%	55,56%



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



levar em conta que a mencionada Lei Municipal nº 1.720/16, que criou os empregos de Professor de Ensino Fundamental especializado em Educação Especial de 40 horas (02 vagas) e de Auxiliar de Vida Escolar (15 vagas), foi sancionada em 03-03-16, ou seja, no primeiro quadrimestre de 2016, quando a base de tais despesas era de 47,20%.

No que tange à Lei Municipal nº 1.732/16, que institui o Plano Diretor de Turismo Municipal e alterou a estrutura administrativa e criou alguns cargos, não gerou nenhum aumento de despesa, isto porque os cargos de Coordenador de Eventos e Marketing, Coordenador de Informação, Pesquisa e Novos Negócios e de Coordenador de Qualificação, Certificação e Novos Projetos não possuem remuneração e devem ser ocupados por servidores da própria Administração (art. 9º, V, VI e VII da referida Lei); os cargos de Secretário Municipal de Turismo, Cultura e Esporte, Diretor de Turismo, Diretor de Cultura, Diretor de Esporte, Professor de Educação Física, Agente Administrativo e Oficial de Manutenção, não foram criados como cargos novos, mas reestruturados da antiga Secretaria de Esporte e Lazer, inclusive a estrutura administrativa foi reduzida com extinção de dois cargos (01 Diretor de Esportes e 01 Oficial de Manutenção).

Com relação à contratação temporária de Procurador Jurídico, se deu pela necessidade de suprir a ausência dos dois Procuradores do quadro efetivo que estavam licenciados.

As contratações dos servidores comissionados foram necessárias para o bom andamento das rotinas da Administração, e serviram à mera reposição de exonerações ou óbitos, sem acarretar aumento de despesa.

As contratações de 07 Auxiliares de Vida Escolar (AVE) foram realizadas em cumprimento a decisão proferida no Processo nº 0000648-41.2015.8.26.0523, em trâmite na Vara Única da Comarca de Salesópolis (evento 64.35).

Acerca das horas extras, houve rigoroso controle das mesmas, sendo que foram realizadas apenas as de caráter inadiável.

Por fim, deve-se levar em consideração que no mês de dezembro houve acréscimo natural nas despesas com a folha em razão do pagamento de rescisões trabalhistas de comissionados exonерados.

B.5.1. Encargos:

Os parcelamentos foram realizados com anuência do Prefeito



eleito para a gestão 2017/2020.

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

O quadro elaborado pela Fiscalização deixa claro que em 31-12-16 a disponibilidade de caixa era de R\$ 6.497.379,14 e o saldo de restos a pagar era de R\$ 6.182.260,96, de maneira que havia cobertura para as despesas assumidas.

1.5. O Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 101.1) se manifestou a respeito dos itens “Despesa de Pessoal” e “Despesas de Pessoal nos Últimos 180 Dias”.

Analizando as justificativas encartadas aos autos, verificou que as alegações não oferecem elementos a motivar a revisão dos cálculos demonstrados nas planilhas do relatório da Fiscalização, mesmo porque a Origem direciona sua defesa na apresentação dos motivos pelos quais o gasto laboral ultrapassou os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concluiu, portanto, que o Poder Executivo de Salesópolis, em 2016, ultrapassou o limite fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), bem assim majorou o percentual de despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato, em afronta ao artigo 21 da mesma Lei.

Quanto à recondução, ressaltou que, em se tratando de último ano de mandato, não se aproveita a possibilidade de estender o prazo para a regularização da matéria, nos termos do artigo 23 §4º, da Lei Fiscal.

A **Unidade de Economia da ATJ** (evento 101.2) opinou pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas, salientando o déficit da execução orçamentária elevando o déficit financeiro vindo do exercício anterior, a falta de contabilização de valores no passivo de longo prazo, a falta de pagamento no exercício do valor devido de encargos e a violação do previsto no artigo 42 da LRF.

A **Unidade Jurídica da ATJ** (evento 101.3), também concluiu pelo comprometimento das contas, enfatizando a falta de pagamento de todos os encargos sociais devidos no exercício em análise, o gasto com pessoal e reflexos em patamar superior ao preconizado pela LRF, as falhas de cunho econômico e financeiro, o descumprimento do artigo 42 da LRF, além das falhas verificadas na gestão dos recursos da CIDE e das Multas de



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



Trânsito, assim como falhas em licitações e contratos e desajustes no quadro de pessoal.

A **Chefia** do Órgão (evento 101.4), 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 108.1) opinou pela emissão de parecer prévio **desfavorável** em razão dos déficits orçamentário e financeiro; do baixo índice de liquidez imediata; dos gastos com pessoal acima dos limites impostos pela LRF; da insuficiência de vagas nas creches; do pagamento parcial de requisitórios de pequeno valor; do recolhimento parcial de encargos ao INSS; da contratação de escritório para auxiliar em eventual compensação tributária em ofensa ao princípio da economicidade; e do empenhamento de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato; do excessivo percentual de alterações orçamentárias; da abertura de créditos adicionais irregularmente amparada por inexistente excesso de arrecadação; do déficit orçamentário de -14,44% (R\$ 5.526.529,44), não amparado por superávit financeiro do exercício anterior; dos sucessivos déficits financeiros; do baixo índice de liquidez imediata (0,85); do aumento de 33,84% do saldo Final da Dívida Ativa; do excesso de gasto com pessoal no terceiro quadrimestre (55,56%); da ofensa às vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF; da inadimplência no recolhimento previdenciário; da nomeação de inúmeros servidores para cargos comissionados sem que suas atribuições tivessem sido definidas em lei; das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira (art. 42 da LRF) e do aumento da taxa de despesa de pessoal decorrente de atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2016.

Por fim, propôs recomendações⁶ a fim de que a Prefeitura aprimore a sua gestão.

⁶ Itens A.1. Planejamento das Políticas Públicas, A.2. Controle Interno, A.3. Fiscalização Ordenada – Transparência, B.1.4. Dívida de Longo Prazo, B.1.5. Fiscalização das Receitas, B.3.1. Ensino, B.3.3.1. Iluminação Pública, B.3.3.2. Multas de Trânsito, B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, C.2.4. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos, D.1. Cumprimento das Exigências Legais, D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp e D.3. Pessoal.



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



1.7. Pareceres anteriores:

2013 – **Desfavorável**⁷ (TC-002048/026/13 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA – DOE de 17-10-15). Decisão com trânsito em jugado em 23-11-15.

2014 – **Desfavorável**⁸ (TC-000521/026/14 – Relator E. Conselheiro Substituto SAMY WURMAN – DOE de 12-08-16). Pedido de Reexame não provido (Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 23-11-16).

2015 – **Desfavorável**⁹ (TC-002613/026/15 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 15-06-17). Decisão com trânsito em jugado em 31-07-17.

1.8 Dados Complementares:

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

SALESÓPOLIS	2013	2014	2015	2016
Habitantes	15.983	16.104	16.226	16.346
Receita Arrecadada	30.589.205,59	33.112.912,46	35.700.136,62	38.279.996,72
[A] Receita Per Capita no Município	1.913,86	2.056,19	2.200,18	2.341,86
[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 %)	76%	77%	79%	79%
[A] / [C] (em %)	63%	62%	66%	66%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	0,24%	(12,99%)	0,05%	(14,44%)

c) Indicadores de Desenvolvimento

⁷ Déficit financeiro superior a dois meses de arrecadação; incapacidade do Município de quitar a dívida de curto e longo prazo; inconsistências que comprometem a fidedignidade dos resultados contábeis apresentados; insuficiência de esforços para a cobrança da dívida ativa; precatórios; desatendimento da ordem cronológica de pagamentos.

⁸ Déficit da execução orçamentária (12,99%), acarretando um déficit financeiro superior a um mês de arrecadação; incapacidade do Município de quitar a dívida de curto prazo; ensino (23,14%); precatórios; falta de recolhimentos de parcelas pertinentes aos depósitos fundiários.

⁹ Impossibilidade de verificação das inconsistências dos recursos do FUNDEB; resultados contábeis negativos; falta de recolhimentos dos Encargos Sociais.



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



Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

Município de Salesópolis (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento		-4%	8%	16%
IDEB	5,3	5,1	5,5	6,4
Meta	5,2	5,5	5,8	6,0

(*) 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 Salesópolis	5,3	5,1	5,5	6,4
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>

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015**	2016
Artigo 212 CF (25%)	33,68%	37,54%	26,10%	25,70%	25,42%
FUNDEB (100%)	100%	88,24%	100%	Prejudicado	100%
Artigo 60 ADCT (60%)	87,11%	50,02%	80,23%	Prejudicado	100%

Fonte: (*) TC-000521/026/09 (Exercício de 2009), TC-001391/026/11 (Exercício de 2011), TC-002048/026/13 (Exercício de 2013) e TC-002613/026/15 (Exercício de 2015).

(**) A incorreta classificação contábil da aplicação de recursos provenientes do FUNDEB impossibilitou a verificação para fins de atendimento à legislação.

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	5.321.258,95	2.358.662,49		7.679.921,44	1.766	4.348,77
2016	5.764.075,18	2.824.722,52		8.588.797,70	1.847	4.650,13

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

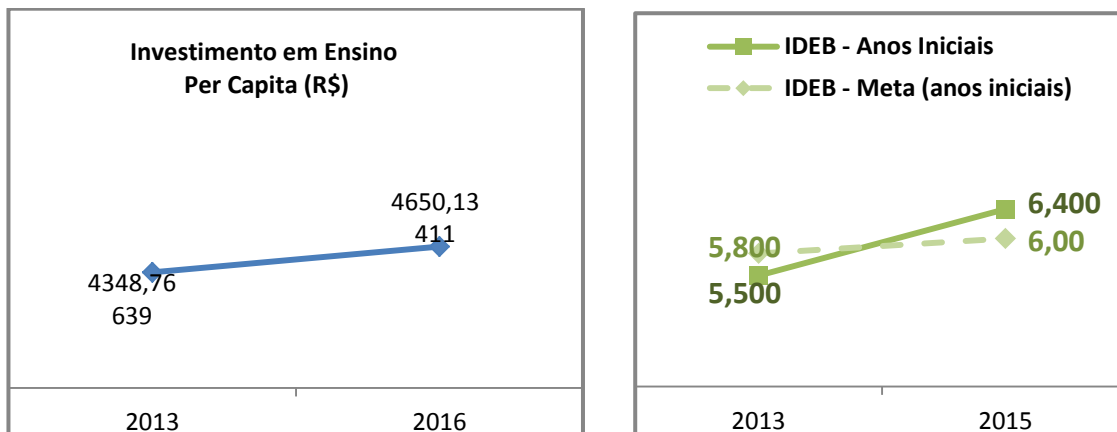
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(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



O gráfico indica que o Município apresentou, nos exercícios de 2013 e 2016, um crescimento no investimento *per capita* (R\$ 4.348,77 em 2013 e R\$ 4.650,13 em 2016).

Em relação ao IDEB, no período de **2013 a 2015**, houve uma progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (5,5 em 2013 e 6,4 em 2015), superando a meta projetada para 2015 (6,0).

É o relatório.

2. VOTO:

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

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 **C** (Baixo nível de adequação), mesma nota dos exercícios anteriores.



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



Verifico que houve evolução no índice **i-Amb** (2015: B+/2016: A) em relação ao exercício anterior. Permaneceram inalterados os indicadores **i-Educ** (2015: C/2016: C), **i-Planejamento** (2015: C/2016: C) e **i-Cidade** (2015: C/2016: C). Entretanto, houve piora nas notas do **i-Saúde** (2015: B/2016: C), **i-Fiscal** (2015: B+/2016: C+) e **i-Gov TI** (2015: C+/2016: C), 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.

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

- **i-Educ:**

- A prefeitura municipal não aplicou programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- Não fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar 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 utilizou indicador de qualidade para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano);
- Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;
- Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Não houve entrega do kit escolar, do uniforme nem de material didático (livros, apostilas, etc.) aos alunos da rede municipal;
- Não possui levantamento da distorção idade/série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano);
- Não utilizou programa específico para desenvolvimento de competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



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



- **i-Saúde:**

- A prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno;
- 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 os recursos da Saúde mediante contas bancárias próprias;
- 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;
- Não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica;
- Não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
- Não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) nem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária.

- **i-Planejamento:**

- Não foram criados cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento) na estrutura de planejamento;
- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
- Não há coleta de sugestões pela Internet;
- Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
- Não há acompanhamento da execução do planejamento;
- Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- Não há levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- Não há relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária;
- Não há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento;



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



- Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- 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 informações de pré-planejamento);
- Não há diagnóstico no pré-planejamento ou não estão materializados nas peças orçamentárias;
- Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- Os servidores não recebem treinamento sobre planejamento;
- Os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborar suas dotações;
- Não há elaboração do diagnóstico ou não são levados em conta planos do governo federal ou estadual.
- **i-Amb:**
 - A estrutura de Meio Ambiente não encontra-se em nível de primeiro escalão no organograma da prefeitura;
 - Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
 - O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
 - não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana.
- **i-Cidade:**
 - A prefeitura municipal não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
 - Não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;
 - Não está listado no Programa Construindo Cidades Resilientes, do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres;
 - Não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;
 - Não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;
 - Não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizados;
 - Não utiliza registro eletrônico para cadastramento de ocorrências da Defesa Civil.
- **i-Gov TI:**
 - A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
 - Não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);



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



- 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;
- A prefeitura municipal não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro; Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios são divulgados na Internet;
- Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas);
- Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet.

2.3. Sem embargo dos aspectos abordados nos itens anteriores, as contas se ressentem de **irregularidades graves, capazes de comprometê-las por inteiro**. Refiro-me ao seguinte:

A) Dos Resultados Econômico-Financeiros:

A Fiscalização apurou (fl. 08) que o Município apresentou **excesso** de arrecadação no montante de R\$ 3.129.996,72 (8,90% da receita prevista de R\$ 35.150.000,00). Ainda assim, o déficit na execução orçamentária alcançou o expressivo valor de R\$ 5.526.529,44, equivalente a **14,44%** da receita efetivamente arrecadada de R\$ 38.279.996,72, não amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior, também deficitário em R\$ 6.052.699,18. Tal percentual encontra-se muito acima da margem tolerada por esta Corte de Contas.

Ressalto que referido resultado negativo seria ainda muito pior caso a Prefeitura tivesse contabilizado corretamente seus encargos. Isso porque, restou comprovado que, com relação aos encargos devido ao INSS em 2016, a Prefeitura deixou de empenhar o montante de R\$ 1.149.7263,57 (pag. 38 do relatório da fiscalização). Além disso, promoveu o cancelamento do valor do FGTS devido no exercício, conforme relatado no item B.1.4. Dívida de Longo Prazo.

A alegação de que o déficit ocorreu devido a convênios firmados com o Estado e a União sem que os recursos tenham sido recebidos no exercício não está comprovada nos autos, o que impossibilita seu acolhimento.

O resultado financeiro foi deficitário em **R\$ 10.548.880,84**.

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*



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



arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”.

No caso em tela, o déficit financeiro representou **108** (cento e oito) **dias** de arrecadação (RCL)¹⁰, portanto, muito acima da margem tolerada por esta E. Corte e, desta forma, impactará negativamente nos orçamentos futuros.

Demais Resultados:

O estoque de restos a pagar aumentou 42,18% em relação a 2015 (de R\$ 12.016.053,47 para R\$ 17.083.842,79), ressaltando-se que a Prefeitura deixou de empenhar encargos devidos ao INSS e cancelou empenhos relativos ao FGTS do exercício, como já mencionei anteriormente. Dessa forma, o saldo dos restos a pagar em 31-12-16 seria sensivelmente maior que o valor de R\$ 17.083.842,79.

O saldo da dívida ativa aumentou 33,84% (de R\$ 2.226.256,92 em 2015, para R\$ 6.476.311,87, em 2016) e a disponibilidade financeira geral de R\$ 1.040.908,15 (fl. 11 do relatório da fiscalização), frente ao Passivo Financeiro da Municipalidade, de R\$ 1.223.459,18, demonstra um índice de liquidez imediata de apenas 0,85, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

A fragilidade do planejamento pode ser observada também no elevado percentual de alterações orçamentárias, realizadas por meio da abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 10.760.345,46, equivalente a 32,16% da despesa inicialmente fixada para o Executivo (R\$ 33.458.000,00), acima da já elevada margem permitida pela Lei municipal nº 1.718, de 23-11-15 (LOA), que autorizou, em seu artigo 4º, a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% do orçamento das despesas.

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

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.

A situação ainda foi agravada com o pagamento da

¹⁰ Considerando:

R\$ 35.120.533,95 (RCL) ÷ 12 meses ÷ 30 = R\$ 97.557,04 (1 dia de arrecadação) .

R\$ 10.548.880,84 (déficit financeiro) ÷ 97.557,04 = 108,13 dias de arrecadação, aproximadamente.



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



importância de R\$ 215.620,36 a título de horas extras em período vedado pelo inciso V do parágrafo único do artigo 22 da LRF (1º, 2º e 3º quadrimestres/2016), como também pela ineficiência no desempenho da cobrança da Dívida Ativa.

B) Despesa de Pessoal e Aumento da Despesa nos Últimos 180 (Cento e Oitenta) Dias do Mandato:

A Fiscalização apurou que a despesa de pessoal atingiu o percentual de **55,56%** da Receita Corrente Líquida – RCL ao final do exercício, ultrapassando o limite previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF¹¹.

Destaco que, com base no artigo 59, § 1º, II, da LRF, o Executivo Municipal foi alertado quanto à superação do limite da despesa laboral.

As alegações apresentadas não convencem na medida em que restou demonstrado que o Município apresentou gastos com pessoal superiores ao limite prudencial desde o 1º quadrimestre/2016, e, mesmo com os alertas emitidos por esta Corte, não adotou as providências cabíveis. Importante ressaltar que se a Prefeitura tivesse empenhado e pago regularmente os encargos patronais devidos no exercício de 2016 o percentual das Despesas de Pessoal teria sido bem maior.

Aliás, em se tratando do último ano de mandato, não incidem os prazos de ajuste previstos na LRF, já que as sanções são imediatas: acontecem a partir do 1º quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º), consoante assinala o Manual Básico desta Corte *Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*.

11

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	15.360.497,57	17.463.764,86	18.120.050,70	19.514.104,16
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		17.463.764,86	18.120.050,70	19.514.104,16
Receita Corrente Líquida	32.543.738,18	32.759.280,74	33.777.964,73	35.120.533,95
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		32.759.280,74	33.777.964,73	35.120.533,95
% Gasto Informado	47,20%	53,31%	53,64%	55,56%
% Gasto Ajustado		53,31%	53,64%	55,56%



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



O tema, aliás, foi recentemente abordado por esta Colenda Primeira Câmara, na sessão de 16-10-18, no exame das contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Cosmorama (TC-003862/989/16), Relator o E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues:

“Aliás, não se aplicam as regras e os prazos de recondução dos dispêndios previstos nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, tratando-se de último ano de mandato, rejeitam-se excessivos gastos da espécie observados em qualquer um dos três quadrimestres do exercício conforme orientação traçada no § 4º do mencionado dispositivo de lei (artigo 23 da LRF).”

Nesse sentido, cito ainda as mais recentes decisões: eTC- 004286/989/16 e eTC- 003873/989/16¹².

Por fim, o Executivo desatendeu também ao artigo 21, parágrafo único, da LRF, eis que restou evidenciado o aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato.

C) Dos Encargos:

INSS – O Órgão Instrutivo relatou (fl. 38), ainda, que a Prefeitura se mantém inadimplente, deixando de recolher os valores relativos ao INSS. Isso porque, após analisar todas as guias GFIPS expedidas com os valores a serem recolhidos, juntamente com as informações do sistema AUDESP, concluiu que o Município deveria ter empenhado e pago o montante de R\$ 4.338.052,02, ao passo que consta como empenhado a favor do INSS o total de R\$ 3.238.325,45, resultando no valor de **R\$ 1.149.726,57 não empenhado**.

Além disso, o Município não cumpriu o parcelamento (INSS a quitar: encargos e auto de infração) firmado em 2014 com vistas ao pagamento de R\$ 1.177.780,30 em 60 (sessenta) parcelas mensais de R\$ 19.629,67. Isso porque, constatou a Fiscalização que houve pagamentos em 2016 da ordem de R\$ 138.996,19 e não R\$ 235.556,04, valor devido no ano em exame (fls. 13/14 do relatório da Fiscalização).

¹² 004286/989/16 – Prefeitura Municipal de Descalvado. Sessão da 1ª Câmara de 13-11-2018. Relatoria da E. Conselheira CRISTIANE DE CASTRO MORAES.

003873/989/16 – Prefeitura Municipal de Eldorado. Sessão da 1ª Câmara de 13-11-2018. Relatoria do E. Conselheiro-Substituto ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS.



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



Verificada também a falta de recolhimento do FGTS, tendo o Município parcelado, junto com os débitos de 2016, as contribuições não pagas dos exercícios de 2014 e 2015, demonstrando que a inadimplência é prática reiterada.

O ajuste celebrado em 09-12-16 perfazia o montante de R\$ 2.047.666,28, parcelado em 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas de R\$ 34.127,77, e englobava contribuições não pagas dos exercícios de 2014 a 2016. Informou a Fiscalização que não constatou registros no Sistema AUDESP do regular pagamento da primeira parcela (vencível em dezembro/2016) do referido Acordo.

A defesa limitou-se a informar que os parcelamentos foram realizados com anuência do Prefeito eleito para a gestão 2017/2020.

Não houve adesão ao disposto na Lei Federal nº 13.485/17 (Portaria nº 333/MF de 11-07-17) – REFIS Previdenciário/2017¹³ (fl. 14 do relatório da Fiscalização).

O Município, ao invés de se aproveitar do benefício concedido pelo Governo Federal e reequalizar de maneira **permanente** seus débitos para com o Instituto de Previdência, insiste em não quitar suas obrigações patronais para, posteriormente, lançar mão do Instituto do parcelamento e do reparcelamento.

Este Tribunal tem afastado a irregularidade concernente à ausência de quitação dos encargos previdenciários¹⁴, desde que o Município tenha firmado os parcelamentos nos moldes da Lei Federal já citada – REFIS/2017 e esteja cumprindo integralmente com todas as obrigações previdenciárias (parcelamentos e encargos do exercício), situação essa não constatada na Municipalidade.

Irregular, portanto, a matéria.

¹³ Que permitiu aos entes da Administração Pública oportunidade de renegociação de seus débitos junto ao Instituto Nacional de Previdência (INSS), bem como aos regimes previdenciários próprios, em melhores condições no que se refere à dilação do prazo de pagamento e à atenuação de decorrentes multas e juros.

¹⁴ TC – 000091/026/14 Prefeitura Municipal de Jarinu, E. Sessão Plenária de 01-11-17. Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

TC- 000497/026/14 Prefeitura Municipal de Pedregulho, E. Sessão Plenária de 08-11-17. Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.

TC- 000553/026/14 Prefeitura Municipal de Silveiras, E. Sessão Plenária de 08-11-17. Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.



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



D- Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas:

A Fiscalização apontou em 31 de dezembro de 2016 situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura, conforme quadro a seguir:

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
6.162.653,99
3.774.810,07
2.719.336,82
(331.492,90)
6.497.379,14
6.182.260,96
-
848.513,95
-
(533.395,77)

Contudo, o valor apresentado pela Fiscalização merece reparo, uma vez que não foram consideradas pela Fiscalização as despesas não empenhadas relativas ao INSS devido no exercício (fl. 38 do relatório da Fiscalização) de R\$ 1.149.726,57. Sobre essa ausência de empenho não houve qualquer justificativa por parte da defesa.

Referidas despesas devem ser incluídas no 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, TC's -001788/026/12, 001524/026/12, 001930/026/12, 001709/026/12 e 004191/989/16¹⁵.

Mesmo raciocínio se aplica ao ajuste realizado pela Fiscalização no montante de R\$ 848.513,95, relativo a restos a pagar processados individualmente, cancelados pelo Município.

¹⁵ 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



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
Disponibilidades de Caixa em 30.04			6.162.653,99
Saldo de Restos a Pagar em 30.04			(3.774.810,07)
Empenhos liquidados a pagar em 30.04			(2.719.336,82)
Iliquidez em 30.04			(331.492,90)
Disponibilidades de Caixa em 31.12			6.497.379,14
Saldo de Restos a Pagar em 31.12			(7.331.987,52)
Cancelamentos de empenhos liquidados			
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados			(848.513,95)
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo			
Iliquidez em 31.12			(1.683.122,33)

Em sua defesa, o Responsável apenas alegou que havia cobertura financeira para as despesas assumidas, porque o saldo das disponibilidades de caixa em 31-12-16 (R\$ 6.497.379,14) era suficiente para quitar as despesas assumidas (R\$ 6.182.260,96).

Com efeito, a Prefeitura não conduziu com zelo suas disponibilidades financeiras nos dois últimos quadrimestres do mandato, eis que não conseguiu cumprir integralmente as obrigações de despesa no encerramento de dezembro/2016, com cobertura financeira para suas despesas empenhadas.

Observe 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, tal como recomendado por esta Corte (“Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”, 2016, pg. 54).:

No mês de dezembro, será comparada a situação de disponibilidade financeira com a posição calculada no mês de abril. Caso a situação financeira passe de superavitária ou equilibrada para deficitária, o Gestor, a princípio, poderá ter incorrido em descumprimento do artigo 42. Idêntico raciocínio se aplicará àquele que promover um aumento da situação deficitária anteriormente apurada.



Ainda que fosse falha isolada, a iliquidez no último quadrimestre do mandato bastaria para comprometer as contas.

A infração 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 Penal¹⁶, devendo o assunto ser encaminhado ao DD. Ministério Público Estadual, para as medidas cabíveis.

E- Falta de Fidedignidade dos Registros Contábeis

Outro fator preponderante para o juízo desfavorável refere-se à ausência de fidedignidade dos registros contábeis.

A análise das contas, além da aplicação dos limites legais e constitucionais das despesas obrigatórias, deve levar em consideração os demais pontos levantados pela fiscalização sobre a gestão Municipal, incluindo os registros e escrituração contábil, mecanismos de controle, atuação do controle interno e outras rotinas administrativas do órgão, com objetivo de obter uma visão global dos demonstrativos.

No caso dos autos, a instrução processual constatou graves irregularidades, tais como: ausência de registro dos parcelamentos firmados, cancelamento de restos a pagar sem justificativas, ausência de registro de cancelamento da dívida ativa, classificação incorreta das despesas do ensino (tonando os registros falhos em confiabilidade), ausência de movimentação dos recursos da CIP em conta específica, deficiência nos registros dos precatórios, inúmeras pendências nas conciliações bancárias.

Essas ocorrências demonstram o descontrole do administrador sobre o setor financeiro, sobretudo no que diz respeito aos registros do setor, evidenciando a precariedade da gestão, que não atende aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da LF nº 4.320/64), além de causar efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

¹⁶ **Art. 359-C.** Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



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



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

2.5 Diante do exposto, acompanhando as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica e do MPC, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Salesópolis, relativas ao exercício de 2016.

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

a) Aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de que a LDO estabeleça, por ação de governo, indicadores e metas físicas a serem atingidas; preveja critérios para empenho e movimentação financeira.

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

c) Diligencie para a necessidade de apresentação de relatórios periódicos por parte do Sistema de Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte.

d) Regularize os apontamentos efetuados pela Fiscalização Ordenada da Transparência.

e) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais para obter equilíbrio entre receitas e despesas e manter os gastos com pessoal dentro dos limites legais.

f) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicados SDG nºs 18 e 32/2015).

g) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações contábeis, bem como sua respectiva inserção no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do



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



Comunicado SDG nº 34/09¹⁷, respeitando os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos.

- h)** 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.
- i)** Aprimore os mecanismos de cobrança da dívida ativa para possibilitar maior índice de recuperação de créditos.
- j)** Cumpra com rigor as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, da Lei Fiscal.
- k)** Promova melhorias quanto às fragilidades demonstradas pelo IEGM em todas suas dimensões.
- l)** Envide esforços para regularizar a remuneração dos profissionais de ensino que ainda se encontra abaixo do piso nacional, nos termos do artigo 2º da Lei federal nº 11.738/08.
- m)** Regularize a movimentação dos recursos provenientes da iluminação pública e da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.
- n)** Realize o efetivo controle das autuações de trânsito dos veículos oficiais, bem como o pagamento de multas decorrentes de infração de trânsito sem identificação do condutor, a fim de promover o devido ressarcimento.
- o)** Providencie o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64¹⁸.
- p)** Cumpra as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução, principalmente com relação ao Contrato nº 14/2009 (Concorrência nº 01/09)

¹⁷ “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.

(...)”.

¹⁸ **Artigo 96** - O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.



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



r) Adote medidas eficazes de forma a sanar as irregularidades verificadas no item “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”.

s) Aprimore a gestão de pessoal de modo a sanar as impropriedades apontadas no item “D.3 Pessoal”.

t) Adote as providências necessárias para a identificação das atribuições e requisitos de provimento dos cargos em comissão, atentando para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.

u) Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Determino, ainda, que:

1- autos próprios sejam abertos para tratar da Licitação PP 08/2016, Contrato nº 20/2016 e sua respectiva execução contratual;

2- cópias do parecer, do relatório de Fiscalização e das correspondentes notas taquigráficas sejam encaminhadas ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis, tendo em vista o indício de infração ao disposto no artigo 359-C do Código Penal (assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura);

3- a Fiscalização verificar, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras, assim como acompanhe a conclusão da obra decorrente do Contrato nº 14/09 (Concorrência nº 01/09).

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

Sala das Sessões, 04 de dezembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO