



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



11-12-18

SEB

=====

77 TC-004407/989/16

Prefeitura Municipal: Santa Bárbara d'Oeste.

Exercício: 2016.

Prefeito: Denis Eduardo Andia.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Sustentação oral proferida em sessão de 04-12-18.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. GASTO COM PESSOAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ENCARGOS SOCIAIS. RESTRIÇÕES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. Extrapolação do limite da despesa com pessoal nos três quadrimestres de 2016.
2. Déficit orçamentário (2,21%) e déficit financeiro (34 dias de RCL).
3. Encargos Sociais: recolhimento parcial de INSS e PASEP.
4. Cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas: descumprimento do artigo 42 da LRF.
5. Despesa com Publicidade e Propaganda: média de gastos liquidados de publicidade no primeiro semestre de 2016 superou a média dos gastos efetuados no primeiro semestre dos três últimos exercícios (Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, inciso VII).

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	26,86%	(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	97,46%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	54,73%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	30,64%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	5,90%	(7%)
Plano Municipal de Educação Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, caput	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	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, art. 24, §3º, alterada pela Lei nº 13.683, de 19-06-18	-	A partir de abril/19

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



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



Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei federal nº 13.146/15	Parcial	A partir de 2016
Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º e 9º	Regulares	
Execução Orçamentária: (R\$ 8.842.968,49), não amparado no resultado financeiro anterior, deficitários em (R\$ 53.222.529,21).	2,21% Déficit	
Resultado Financeiro: (R\$ 42.777.450,21)	Déficit	
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais	FGTS: Regular INSS e PASEP: Irregulares	
Iluminação Pública – O Município instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública) – Lei Complementar nº 07, de 20-12-14.	Regular	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
*Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar - LRF, artigo 42. (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)	Irregular	
*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, artigo 21, parágrafo único	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII	art. 73, VI, “b”: Relevado art. 73, VII: Irregular	
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	B	A	B	C	B	B+	A	B
2015	B	B+	B+	B	B	B	B	B
2016	B	B+	B+	↓ C	B	B	↑ A	B

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

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**, exercício de 2016.



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



1.2 Referido município recebeu fiscalização concomitante, nos termos dispostos no TC-A-023486/026/10, Ordem de Serviço nº 01/2012 (item 1.3.2) e §1º do artigo 1º da Resolução nº 01/2012².

Nas análises relativas aos períodos de janeiro a abril e de maio a agosto de 2016 (eventos 12.1 e 44.1) foram apontadas falhas nos seguintes itens: A.1. Planejamento das Políticas Públicas; B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária; B.1.2. Dívida de Curto Prazo; B.2.2. Despesa de Pessoal; B.3.1. Ensino; B.3.1.2. Da Merenda Escolar; B.3.1.3 Dos Estagiários Vinculados à Secretaria de Educação; B.3.2.3 Jornada de Trabalho dos Médicos; B.5.1. Encargos; B.6. Tesouraria; B.3.2.3. Jornada de Trabalho dos Médicos; D.1. Cumprimento das Exigências Legais; D.3.1.1. Horas Extras; D.3.1.2. Cessão de Servidores; D.3.1.3. Cessão de Servidores; D.3.2. Terceirização de Mão de Obra; D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal; E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial.

O Chefe do Executivo foi devidamente cientificado e notificado (eventos 12.2, 16.1, 44.2 e 65.1) acerca dos respectivos relatórios de acompanhamento realizados e disponibilizados no processo eletrônico, para ciência e eventuais providências visando à regularização dos apontamentos.

1.3 O relatório da fiscalização “*in loco*” realizada pela Unidade Regional de CAMPINAS – UR.03 (evento 82.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas:

– a LDO Municipal não contemplou critérios para repasses às entidades do 3º setor e a LOA autoriza abertura de crédito suplementar acima de 20%.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

– déficit no resultado da execução orçamentária de 2,21% (R\$8.842.968,49).

² **“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



B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:

- resultado financeiro negativo em R\$ 42.777.450,21.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

- considerando o resultado financeiro apurado, verificou-se que a Prefeitura não possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

- aumento de 82,21% da Dívida Consolidada. Tal incremento deu-se em razão do parcelamento de dívidas previdenciárias, as quais cresceram 851,99% do exercício de 2015 para 2016, passando de R\$ 1.921.244,04 para R\$ 18.290.106,80.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

- superação do limite da despesa laboral nos três últimos quadrimestres, com a inclusão de R\$ 6.460.070,20 referentes à terceirização de mão-de-obra (médicos) e R\$ 3.085.626,26, correspondentes aos encargos sociais (INSS) parcelados, totalizando 54,73% da Receita Corrente Líquida no 3º quadrimestre.

B.3.1. Ensino:

- a parcela relativa ao FUNDEB diferido não foi empregada com código de aplicação próprio e, ainda, não foi movimentada em conta bancária específica;
- ausência de alvará da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros na cozinha e no refeitório das escolas municipais visitadas in loco;
- ausência de luvas no manuseio e preparo da merenda;
- precariedade das condições físicas e dos eletrodomésticos utilizados na preparação da merenda escolar;
- alimentos fora do prazo de validade;
- estagiários assumindo, por si só, atividades de classes de educação infantil no período da tarde, sem que haja qualquer supervisão docente ou de monitores.

B.3.2. Saúde:

- irregularidades no cumprimento da jornada de trabalho dos médicos.

B.5.1. Encargos Sociais:

- não pagamento, nas competências 01-2016 e 02-16 de



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



parte do INSS devido e parcelamento de débitos com INSS por 60 meses, acrescidos de ônus moratórios, em afronta aos Princípios da Moralidade e da Gestão Fiscal Responsável;

- recolhimento parcial de valores devidos ao INSS, a partir de 08-2016;

- pedido de parcelamento dos encargos devidos, protelando o pagamento para gestões futuras, com afronta ao equilíbrio das contas públicas e desprestígio à gestão fiscal responsável;

- juros moratórios por atraso no recolhimento dos encargos sociais;

- não recolhimento dos valores de encargos devidos ao PASEP nas competências 10 a 12-2016;

B.6. Tesouraria:

- conciliações bancárias não demonstram adequadamente a realidade dos fatos ocorridos quanto aos princípios da oportunidade e da competência dos registros contábeis, restando afrontados, por conseguinte, os princípios da transparência fiscal (art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos:

- descumprimento da Ordem Cronológica de Pagamento, em afronta ao art. 5º, caput, da Lei Federal nº 8.666/93.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

- os cargos de Assessor Técnico, conforme Anexo III da Lei Complementar nº 215/2015, não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 37, inc. V, da Constituição Federal.

D.3.2. Cessão de Servidores:

- no exercício em exame, a Prefeitura de Santa Bárbara D'Oeste manteve 47 servidores cedidos, situação esta que não se coaduna com os princípios da razoabilidade e eficiência que devem reger os atos administrativos.

D.3.3. Terceirização de Mão De Obra:

- contratação de médicos por meio de empresa terceirizada para a prestação de serviços de plantões junto aos Prontos-Socorros “Dr. Afonso Ramos” e “Dr. Edison Daniel dos Santos Mano”, em afronta ao art. 37, II, da CF.

D.3.4. Outros Apontamentos do Quadro de Pessoal:



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



– servidores com jornada de trabalho muito superior àquela autorizada pela legislação vigente (art. 59, CLT), que prevê o máximo de duas horas extras diárias (apontamento nos 1º e 2º quadrimestres).

D.5. Atendimento às Recomendações do Tribunal:

– não atendimento às recomendações do Tribunal.

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

– Descumprimento do art. 42 da LRF, com um aumento de 87,03% da indisponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres de 2016.

E.2.2 - Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:

– despesa com publicidade e propaganda oficial em descompasso com o art. 73, VII, da Lei Eleitoral.

E.3 - Vedação da Lei Nº 4.320, de 1964:

– desobediência do art. 59, §1º, da Lei 4.320/64.

1.4 Regularmente notificados os interessados (evento 86.1), o Sr. **DENIS EDUARDO ANDIA**, prefeito do Município de Santa Bárbara d'Oeste apresentou justificativas e documentos (eventos 140.1/140.42) esclarecendo, em resumo, o que segue:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas:

Quanto aos critérios para repasses às entidades do 3º setor, o Município elabora Lei específica com os critérios objetivos de tais repasses, reservando à legislação orçamentária os demais critérios.

Quanto à LOA autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares em percentual acima do razoável, todos os créditos foram abertos com amparo legal, observando os preceitos estabelecidos nas Leis Municipais, ficaram abaixo do limite máximo legalmente permitido.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

Alegou que o déficit orçamentário também decorreu da ausência de recebimentos de recursos decorrentes de convênios firmados com a União e com o Estado (no montante de R\$ 90.955.690,53). Nesse sentido, citou jurisprudência desta Corte de Contas que releva a questão nesses termos (TC-001611/026/08 e TC-002453/026/02).

E, além disso, justificou que a atual administração assumiu obras em andamento no início da anterior (2013), sem previsão de caixa que pudesse suportar tais contratos, porém após as mesmas iniciadas sem



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



o devido planejamento, não foi possível seu cancelamento e honrar esses contratos fez com que o Município compromettesse o orçamento.

Sustentou que, embora o Município de Santa Bárbara d'Oeste tenha apresentado um déficit orçamentário, o índice caiu drasticamente em comparação com os dos últimos exercícios, uma vez que reduziu de 8,31% de 2015 para 0,92% em 2016, o que demonstra que as ações de reequilíbrio orçamentário têm dado resultados positivos.

Citou as medidas adotadas pelo Executivo a fim de evitar o descompasso entre as receitas e as despesas, considerando os alertas emitidos por esta Casa:

- Editou o Decreto nº 6.595, de 29-01-16 (DOC. nº 4), o qual traçou ações que reduziram o consumo;

- Reduziu o número de funcionários públicos de 4.465 no ano de 2015 para 4.336 em 2016.

- Para minimizar o impacto negativo nas finanças públicas, ocasionado pela diminuição dos repasses estaduais e federais melhorou sua arrecadação tributária e buscou outras fontes de recursos, o que refletiu numa elevação das receitas.

- Parcelou o repasse inflacionário para os funcionários, diminuindo o reflexo nas despesas com pessoal;

- No exercício de 2016, não foi concedido aumento e nem ao menos repasse inflacionário aos agentes políticos e cargos comissionados de livre nomeação;

- Promulgou a Lei Complementar Municipal nº 243, de 15-12-16 (DOC. nº 5), que reinstituiu no Município a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, que beneficiará os próximos exercícios.

Argumentou que no exercício de 2017 foram cancelados R\$ 4.192.616,56 de restos à pagar, devendo estes ser abatidos das despesas

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:

O principal motivo que levou ao resultado negativo foi a queda de arrecadação Municipal, principalmente se levarmos em consideração o montante de receita de capital que deixou de ingressar nos cofres públicos, bem como a queda de participação deste Município no FPM e no repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).



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



Alegou que a de jurisprudência desta Casa (TCs: 001686/026/13, 00410/026/14, 001994/026/13, entre outros) releva déficit financeiro igual ou pouco maior que um mês de arrecadação na RCL, visto que não compromete o exercício subsequente.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

Apesar de o Município não ter conseguido alcançar o índice de liquidez imediata suficiente, observando as informações que constam no respectivo quadro verifica-se que a situação melhorou de um exercício para outro, onde se obteve uma redução de saldos de restos a pagar. Considerando o cenário econômico desfavorável ainda no exercício de 2016, onde as transferências constitucionais não acompanham nem ao menos os índices inflacionários do período, o Município tem conseguido gradativamente reduzir a diferença entre seus recursos disponíveis e seus passivos.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

O Município possui um baixo índice de comprometimento, apenas 6,82% da Receita Corrente Líquida.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

O serviço contratado trata de suprir lapsos na escala dos plantões médicos, conforme discriminado no documento fiscal emitido pela empresa, e foi contabilizado em “outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”. É impessoal, descaracterizando um dos elementos fundamentais de substituição de mão-de-obra, qual seja a personificação do trabalho, visto que o contrato aborda serviços prestados de plantões médicos.

B.3.1. Ensino:

Quanto ao valor residual do FUNDEB (0,01%), apesar de não possuir no exercício de 2016 um código de aplicação próprio, ele foi regularmente aplicado no prazo legal.

A fiscalização havia deduzido os valores de restos a pagar de 2015, que não tinham sido pagos até 31-01-16. Tais valores deveriam ser incluídos no cálculo do percentual de 2016.

Os demais apontamentos já foram regularizados ou providências foram tomadas para sua regularização.

B.3.1. Demais aspectos relacionados à Educação:

Quanto ao apontamento relacionado à remuneração do magistério, a Secretária Municipal de Educação, Sr.^a Tânia Mara da Silva,



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



retificou as informações colacionadas aos autos, dando conta que o Município de Santa Bárbara d'Oeste remunera seus profissionais muito acima do piso nacional.

B.3.2. Saúde:

A Administração investiu na aquisição de 30 relógios de pontos biométricos, repercutindo num controle mais efetivo da jornada de trabalho.

B.5.1. Encargos Sociais:

A Administração teve que priorizar pagamentos, o que, eventualmente, causou descompasso nos recolhimentos previdenciários, pois não dispunha, tendo em vista forte queda de arrecadação de recursos suficientes para recolher encargos sociais nos prazos estabelecidos.

B.6. Tesouraria:

A Secretária Municipal da Fazenda informou que as conciliações são feitas regularmente e demonstram adequadamente a realidade dos fatos. Entretanto, algumas inconsistências podem demandar tempo um pouco maior para serem resolvidas.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos:

A quebra da cronologia de pagamento ocorreu em situações excepcionais, para o atendimento da população. As justificativas das quebras foram afixadas nos quadros de aviso da Prefeitura, dando cumprimento ao princípio da publicidade.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

Os cargos de assessor técnico em regime de comissão, admitidos em 2016, foram extintos pela Lei Complementar 249/17, que alterou a Lei Complementar 215/2015.

O cargo de assessoria técnica passou a integrar o quadro das funções de confiança/assessoramento técnico, ou seja, só serão ocupados por servidores públicos concursados.

D.3.2. Cessão de Servidores:

As cessões dos servidores são realizadas com base na Lei 2.581/01 e nos convênios firmados entre diversos órgãos externos com esta Municipalidade. Em 2017 houve redução do número de servidores cedidos para 42.

D.3.3. Terceirização de Mão De Obra:

A contratação desses serviços foi motivada por: déficit de profissionais; concursos que não lograram o êxito almejado; e o aumento



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



de atendimentos nos Prontos-Socorros. Ainda, há de se destacar o Termo de Ajuste de Conduta firmado entre esta Municipalidade e o Ministério Público, que culminou com a possibilidade de contratação de tais serviços pela Administração Pública.

D.3.4. Outros Apontamentos do Quadro de Pessoal:

A demanda de serviços públicos emergenciais, muitas vezes imprevisível, em setores como Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança, gera a necessidade da realização de horas extras.

D.5. Atendimento às Recomendações do Tribunal:

Quanto ao cumprimento parcial às recomendações dessa C. Corte, temos a informar que esta Administração atendeu quase a integralidade das recomendações desse Sodalício, restando apenas algumas que já estão em vias de atendimento.

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

A liquidez inferior de 31-12-16 em relação à de 30-04-16 se deve principalmente ao fato de que no segundo semestre é realizado o empenho do décimo terceiro dos funcionários, e que no primeiro semestre estão concentrados os volumes maiores das receitas tributárias. Não houve no segundo semestre aumento de despesa causado por novas ações governamentais. Além disso, cabe incluir em tais despesas os gastos compulsórios com pagamento de precatórios, o que foi, no exercício de 2016, plenamente atendido por esta Municipalidade.

E.2.2 - Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:

O empenho nº 6806, no valor de R\$ 3.531,00, com a empresa Ponto Alto Som Ltda., se refere a um aditamento de contrato que gerou automaticamente o empenho.

Quanto à alegação de que o Município não cumpriu a média dos gastos com publicidade também não deve prosperar, pois essas despesas são realizadas através do contrato com a empresa Audaz Comunicação e Design Ltda., que no exercício de 2016 prestou serviços que somam R\$ 189.303,91, inferior à média. Verificou-se também que no cálculo dos gastos com publicidade a r. fiscalização somou, indistintamente, valores referentes à publicidade oficial, valores empenhados e não liquidados, gerando um montante de R\$ 1.476.600,26, sendo que o valor correto de gastos com publicidade para o exercício de 2016 é de R\$ 189.303,91, ou seja, dentro da média



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



semestral.

E.3 - Vedação da Lei nº 4.320, de 1964:

Conforme se observa no quadro abaixo o saldo líquido dos empenhos no mês de dezembro de 2016 da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara d'Oeste ficou bem abaixo de um duodécimo da despesa prevista.

Despesa prevista	461.855.591,23
1/12	38.487.965,94
Empenho balancete	13.632.328,90

Diante do exposto, não há que se falar nesse ponto em mácula que condene as contas do Executivo do Município de Santa Bárbara d'Oeste para o exercício de 2016.

1.5 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 161.1), a respeito do item “B.2.2 - Despesa de Pessoal”, referente à violação ao disposto no art. 20, III, b, da LRF, entendeu que as despesas com médicos plantonistas deveriam ser contabilizadas na rubrica “Outras Despesas de Pessoal”, e não em “Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Jurídica”, e, conseqüentemente, computadas nos limites de gasto de Pessoal. Verificou também, que não há como excluir as despesas com encargos sociais parceladas, pois seguem o regime contábil da competência, devendo ser apropriadas à execução orçamentária do exercício financeiro de 2016 para fins de apuração da Despesa Total com Pessoal, de acordo o “caput” e o §2º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 161.2) manifestou-se pela emissão de parecer **desfavorável** às contas apresentadas pela Municipalidade, tendo em vista os resultados apresentados: déficit na execução orçamentária (R\$ 8.842.968,49, ou 2,21%) não amparado pelo resultado financeiro deficitário do exercício anterior (R\$ 53.222.529,21); déficit financeiro do exercício (R\$ 42.777.450,21) representando mais de um mês em relação à Receita Corrente Líquida; não recolhimento devido ao INSS e PASEP; e descumprimento do artigo 42 da LRF. Ressaltou que, o parcelamento de débitos com encargos, se deferido, oneraria não só a gestão atual, mas também os mandatos futuros, em prejuízo à responsabilidade fiscal.



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



A **Unidade Jurídica** (evento 161.3), igualmente opinou pela emissão de parecer **desfavorável** às contas, considerando a infringência ao limite estabelecido pelo artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF, assim como pela somatória de irregularidades de cunho econômico e financeiro. Quanto ao item E.2.2 (Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial), entendeu procedentes os argumentos da defesa.

A **Chefia** do órgão (evento 161.4) acompanhou a posição de suas antecessoras, reforçando a proposta de recomendações ao Prefeito (reeleito).

1.6 O Ministério Público de Contas (evento 172.1) opinou pela emissão de parecer **desfavorável**, em razão de: inadequada gestão dos recursos públicos demonstrada na situação econômica-financeira apresentada no encerramento do exercício; expressivo redesenho orçamentário; excesso de gastos com pessoal e precária gestão do setor; insuficiente recolhimento das contribuições devidas ao INSS e ao PASEP; desatendimento às restrições de último ano de mandato; e quebra da ordem cronológica de pagamentos.

Propôs, ainda, recomendações³ para que a Prefeitura aprimore a sua gestão, bem como pugnou pela responsabilização pessoal do gestor, nos termos do art. 5º, §1º, do citado diploma legal, com multa de 30% dos vencimentos anuais por estar caracterizada infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

Opinou pela instrução na forma de autos próprios/apartados quanto ao item B.3.2.3⁴, a fim de que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio.

Por fim, entendeu que os apontamentos constantes dos tópicos D.3 (pessoal), E.1.1 (dois últimos quadrimestres – cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas) e E.2.2 (despesas com publicidade e propaganda oficial) justificam a expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, a fim de que sejam adotadas as medidas que entenda cabíveis.

³ Itens A.1. Planejamento de Políticas Públicas; B.3.1. Ensino; B.6. Tesouraria e D.3.4 Outros Aspectos do Quadro de Pessoal.

⁴ Item B.3.2.3 (evento 12.1) – falta de compatibilidade de horário nas jornadas de servidores médicos, com superposição de horários de trabalho em dois municípios, evidenciando fraude no sistema de controle de frequência.



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



1.7 Em sessão da C. 1ª Câmara de 04 de dezembro de 2018, o processo foi retirado de pauta, após sustentação oral proferida pelo Senhor Jairo Josef Camargo Neves, advogado, que representava o Prefeito Senhor Denis Eduardo Andia.

Ressalto que a defesa apresentou memoriais em meu Gabinete, cujas alegações foram devidamente analisadas por minha Assessoria para a elaboração do voto.

1.8 Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável** (TC-001686/026/13 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES – DOE de 07-11-15).

2014 – **Favorável** (TC-000159/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 29-09-16).

2015 – **Desfavorável**⁵ (TC-002251/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 17-10-17). Pedido de Reexame Pendente de Julgamento.

1.9 Dados Complementares:

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

SANTA BÁRBARA D'OESTE	2013	2014	2015	2016
Habitantes	182.764	183.720	184.682	185.487
Receita Arrecadada	308.905.749,85	345.503.367,93	357.268.838,33	399.980.511,33
[A] Receita Per Capita no Município	1.690,19	1.880,60	1.934,51	2.156,38
[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 %)	68%	70%	69%	73%
[A] / [C] (em %)	55%	57%	58%	60%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	(0,80%)	(2,45%)	(8,31%)	(2,21%)

⁵ Gestão de Pessoal; falta de recolhimento de encargos sociais; desequilíbrio fiscal, marcado pelos déficits da execução orçamentária, financeira e falta de liquidez quanto às despesas de curto prazo.



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



c) Indicadores de Desenvolvimento

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

SANTA BÁRBARA D'OESTE (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento		2%	2%	8%
IDEB*	6,2	6,3	6,4	6,9
Meta	5,5	5,9	6,1	6,4

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

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	IDEB observado			
	2009	2011	2013	2015
SANTA BÁRBARA D'OESTE	6,2	6,3	6,4	6,9
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%)	25,24%	25,72%	26,23%	25,52%	26,86%
FUNDEB (100%)	100%	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT (60%)	65,70%	60,44%	66,05%	97,52%	97,46%

Fonte: (*) TC-000159/026/09 (Exercício de 2009), TC-001029/026/11 (Exercício de 2011), TC-001686/026/13 (Exercício de 2013) e TC-002251/026/15 (Exercício de 2015).

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

em R\$

Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	61.960.774,07	16.051.737,48	-	78.012.511,55	13.974	5.582,69
2015	69.814.834,49	19.479.909,35	-	89.294.743,84	14.204	6.286,59
2016	78.331.435,64	20.699.824,51	-	99.031.260,15	14.342	6.904,98

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

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

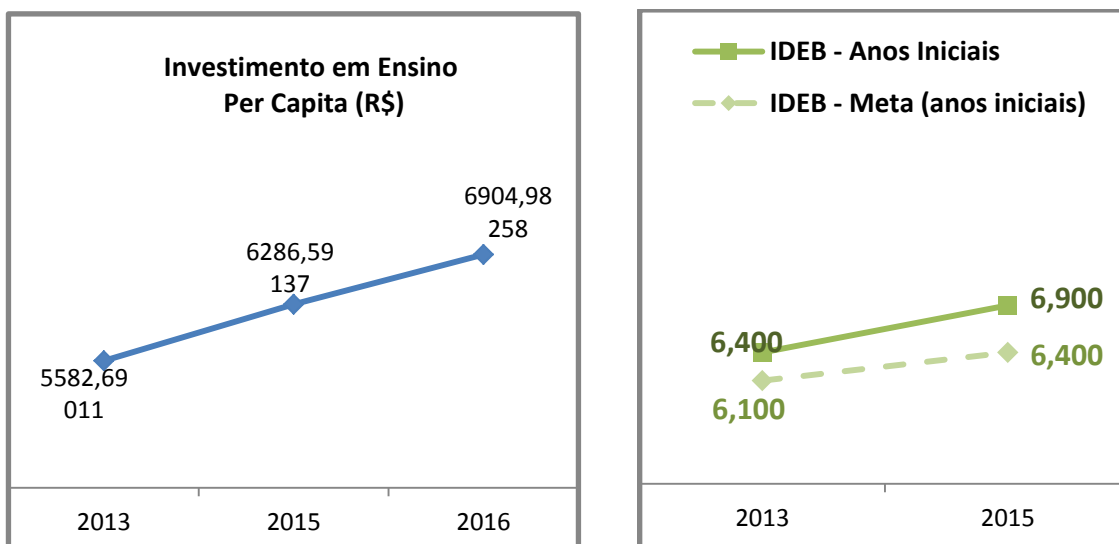
(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>



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



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



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, um crescimento no investimento *per capita*, (R\$ 5.582,69 em 2013; R\$ 6.286,59 em 2015 e R\$ 6.904,98 em 2016).

Em relação ao IDEB, no período de **2013 a 2015**, houve uma progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (6,4 em 2013 e 6,9 em 2015), superando a meta projetada para 2015 (6,4).

É o relatório.

2. VOTO:

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Santa Bárbara d'Oeste** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, aplicação de recursos provenientes do FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, subsídios dos agentes políticos, CIDE, Royalties, Multas de Trânsito, precatórios, FGTS e ordem cronológica de pagamentos.



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



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

Na avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, efetuada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **B** (Efetiva), igualando a nota obtida no exercício anterior.

Verifico que houve progressão nos indicadores **i-Cidade** (2015: B/2016: A). Permaneceram inalteradas as notas **i-Educ** (2015: B+/2016: B+), **i-Saúde** (2015: B+/2016: B+), **i-Fiscal** (2015: B/2016: B), **i-Amb** (2015: B/2016: B) e **i-Gov TI** (2015: B/2016: B). Entretanto, observo a piora no índice **i-Planejamento** (2015: B/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 fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) em 2016;
- não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- não houve entrega de kit escolar e uniforme à rede municipal;
- o município não fez um levantamento da distorção idade/série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano);
- 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.

- **i-Saúde:**

- O município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem etc.;
- não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);

- **i-Planejamento:**

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



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



- as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
- as audiências públicas não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...);
- não há coleta de informações pela Internet;
- as peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados;
- não há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento;
- não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- para a elaboração do diagnóstico não são levados em conta planos do governo federal ou estadual.
- **i-Fiscal:**
 - Os repasses para o regime geral ou regime próprio de previdência social não foram realizados dentro do prazo legal.
- **i-Amb:**
 - O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014.
- **i-Cidade:**
 - O município não elaborou seu Plano de Mobilidade Urbana.
- **i-Gov TI:**
 - A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
 - 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;
 - não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
 - não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas).

2.3 Em relação aos empenhos, no montante de R\$ 3.531,00, com propaganda e publicidade em período vedado pela legislação eleitoral (artigo 73, VI, "b", da Lei federal nº 9.504/97), esclareceu a Prefeitura que a despesa decorreu de um aditamento contratual.



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



Tendo em conta a modicidade dos valores envolvidos e os casos análogos já examinados por esta E. Corte⁶, entendo possa essa falha ser conduzida ao campo das advertências.

2.4 Não obstante os índices favoráveis, as contas se ressentem de graves irregularidades, capazes de comprometê-las por inteiro. **Refiro-me ao seguinte: despesa com pessoal acima dos limites da LRF, desequilíbrio econômico-financeiro, recolhimento irregular de encargos sociais, descumprimento do artigo 42 da LRF e despesas com publicidade e propaganda acima do limite da Lei Eleitoral.**

A) Despesa com Pessoal:

A Fiscalização apurou (Item B.2.2) que o percentual atingiu **54,73%** da Receita Corrente Líquida – RCL⁷ ao final do exercício, após inclusões⁸ das contribuições previdenciárias, objeto de cancelamento de

⁶ **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.

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.

⁷ Quadro da Fiscalização:

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	222.532.152,06	229.298.591,06	233.181.127,21	232.958.494,77
Inclusões da Fiscalização		10.252.247,65	9.751.606,86	9.547.696,46
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		239.550.838,71	242.932.734,07	242.506.191,23
Receita Corrente Líquida	396.229.361,91	404.271.522,42	431.352.446,99	443.095.024,33
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		404.271.522,42	431.352.446,99	443.095.024,33
% Gasto Informado	56,16%	56,72%	54,06%	52,58%
% Gasto Ajustado		59,25%	56,32%	54,73%

⁸ Inclusões da Fiscalização: 1ª) terceirização de mão de obra de profissionais médicos (R\$ 6.462.070,20); 2ª) encargos sociais (INSS) referentes às competências 01/2016 e 02/2016 (R\$ 3.085.626,26).



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



empenhos liquidados, e despesas com a contratação de serviços médicos terceirizados, ultrapassando o limite previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF⁹.

Nas justificativas apresentadas, o Responsável pleiteou a exclusão de diversas despesas e, após análise detalhada, o Setor Especializado da ATJ ratificou os cálculos da Fiscalização, os quais acompanho.

Verifico que, no caso de superação dos gastos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 23) possibilita um prazo de dois quadrimestres para recondução das despesas aos limites legais.

Entretanto, em se tratando do último ano de mandato, não incidem os prazos de ajuste previstos nesse diploma legal, 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*.

O tema 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).”

Persiste, assim, a irregularidade apontada.

B) Resultados Econômicos-Financeiros:

O Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 75.451.376,67 (15,87% da receita prevista de R\$ 475.431.888,00).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 8.842.968,49 (2,21% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 399.980.511,33),

⁹ “Artigo 20: A repartição dos limites globais do artigo 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal: (...)

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



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



não amparado no resultado financeiro do exercício anterior, também deficitário em R\$ 53.222.529,21.

A Prefeitura registrou déficit financeiro de R\$ 42.777.450,21. Sobre referido déficit, a jurisprudência desta E. Corte admite a seguinte análise: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*.

No caso em tela, o déficit financeiro representou, aproximadamente, **34,75 dias** de arrecadação (RCL)¹⁰, portanto, acima da margem tolerada por esta E. Corte, pois impactará negativamente os orçamentos futuros. Observo, ainda, que o déficit financeiro teria sido sensivelmente pior se o Município tivesse recolhido regularmente os encargos (INSS e PASEP) devidos à Receita Federal.

A alegação do Responsável de que os resultados deficitários decorreram do não recebimento de repasses dos governos federal e estadual, não se fez acompanhar da documentação comprobatória correspondente (cópia dos termos contratuais, valores empenhados no exercício e recebidos, extratos bancários etc.), não sendo, portanto, possível a sua acolhida¹¹.

Ademais, nos últimos exercícios, o Município tem apresentado sucessivos déficits orçamentários e financeiros, ratificando a má gestão de seus recursos, conforme quadro a seguir:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Resultado Financeiro (déficit)
2015	Déficit de	-8,31%	(R\$ 53.222.529,21)
2014	Déficit de	-2,45%	(R\$ 25.450.212,26)
2013	Déficit de	-0,80%	(R\$ 13.375.931,81)

Demais Resultados:

¹⁰ Considerando: R\$ 443.095.024,33 (RCL) ÷ 12 meses ÷ 30 dias = R\$ 1.230.819,51/dia. Déficit no Resultado Financeiro em 2016 = R\$ 42.777.450,21 (÷ R\$ 1.230.819,51 ≈ 34 dias de arrecadação).

¹¹ Em análise ao Sistema Pentaho, minha assessoria verificou que, ao final do exercício em exame, havia um total de R\$ 8.334.033,88 de empenhos líquidos decorrentes de Obras e Instalações (nos subelementos 02 e 05 - *Transferências e Convênios Estaduais e Federais Vinculados*). Destes, foram pagos um total de R\$ 6.992.821,80.



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



A disponibilidade financeira de R\$ 26.746.877,23 (fl. 19), frente ao Passivo Financeiro de R\$ 69.524.327,44, demonstrou um índice de liquidez imediata de 0,38, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

O endividamento de longo prazo sofreu um acréscimo de 82,21% decorrente de parcelamento de encargos sociais (INSS) junto à Receita Federal.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Prefeitura Municipal de Santa Bárbara d'Oeste promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 104.753.771,80, equivalente a **25,18%** da despesa inicialmente fixada, portanto, acima da margem permitida pela LOA¹² (Lei Municipal nº 3.803, de 17-12-15) e também do tolerado por este Tribunal (Comunicados SDG nºs 29/10 e 35/15).

C) Encargos Sociais

A Fiscalização informou que o município não efetuou o recolhimento integral de débitos ao INSS, relativos às competências de setembro de 2015 a fevereiro de 2016, sendo objeto de parcelamento junto a Receita Federal, totalizando R\$ 16.993.132,89, a serem pagos em 60 meses. Informou também o não recolhimento integral do INSS a partir de agosto de 2016, perfazendo um débito de R\$ 6.216.737,22.

Em consulta ao relatório de contas de 2017 (TC-006885/989/16), verificou meu gabinete que o município aderiu ao parcelamento¹³ de débitos previdenciários com o INSS, conforme disposto pela Lei Federal nº 13.485/2017 (que instituiu o parcelamento dos débitos previdenciários – REFIS),

¹² **Artigo 5º, inciso II:** "Abrir créditos adicionais, suplementares e especiais, mediante a utilização dos recursos definidos pelo artigo 43, da Lei 4.320/64, até o limite de 15% (quinze por cento) do orçamento das despesas dos órgãos da administração direta e indireta, fundos e dos órgãos do Poder Legislativo, criando, se necessário, elementos de despesas dentro de cada ação."

¹³ TC-006885/989/16 – Prefeitura Municipal de Santa Bárbara d'Oeste (Exercício de 2017) – fls. 10/11

Processo/Parcelamento anterior nº	Meses de competência	Valor (R\$)
37.466.387-4	09/2015 a 02/2016	16.083.059,06
37.481.320-5	08/2016 a 10/2016	3.933.285,19
37.481.622-0	11/2016 a 03/2017	6.604.957,24
Acordo de Parcelamento nº 62.025.279-0, em 200 meses - Total:		26.211.799,26



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



totalizando R\$ 26.211.799,26, com o prazo de pagamento em 200 meses. Entretanto, a instrução realizada em 2017 constatou o inadimplemento parcial da parte patronal, dos meses de maio a novembro de 2017, e 13º salário¹⁴, persistindo a falha observada no exercício em exame.

Quanto ao PASEP, a instrução verificou o não pagamento das competências de outubro a dezembro de 2016, totalizando um débito de R\$ 709.965,55.

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

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

Em sua defesa, a Prefeitura Municipal alegou que o incremento de iliquidez foi gerado por despesas ordinárias, especialmente precatórios e 13º salário, embora não contestando os valores apresentados pela Fiscalização (evento 140.1, fls. 54/55).

Quanto aos números relativos ao primeiro quadrimestre do ano, verifico que o valor da Disponibilidade Financeira em 31-04-16 correspondia, na realidade, a R\$ 9.399.711,62, conforme apurado pelo Sistema AUDESP (*“Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras Orçamentárias”, “Apuração do Cumprimento do Artigo 42 da LRF” e na conta contábil do Balancete: 8.9.2.1.1.00.00 Disponibilidades Financeiras Orçamentárias a Utilizar*)¹⁵ e não ao valor de R\$ 31.881.078,15, como apontado pela Fiscalização.

Esclareço que em tal montante (R\$ 31.881.078,15) não estão incluídos os valores de recursos extraorçamentários, uma vez que não pertencem ao Município e estão provisoriamente sob sua custódia. Nesse sentido, há recomendação expressa no manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com regras do Último Ano de Mandato e da Legislação Eleitoral”¹⁶. A mesma lógica se aplica às Disponibilidades Financeiras em 31-12-16, que totalizaram -R\$ 1.458.656,81 e não como

Exercício 2017 Valores a Quitar - Total: R\$13.071.674,35						
	maio	junho	julho	agosto	setembro	novembro
14	2.164.118,62	1.765.303,30	2.653.094,16	2.046.400,01	445.305,67	2.930.202,67
						1.067.249,92

¹⁵ Informações ratificadas pelo Sistema AUDESP.

¹⁶ Disponível em:

http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf.



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



apurado pela Fiscalização.

Desta forma, após os ajustes o demonstrativo passou a contar com a seguinte configuração:

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12 do exercício de 2016	Valor (R\$)
Disponibilidade de Caixa em 30-04-2016	9.399.711,62
(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30-04-2016	18.546.518,81
(-) Cancelamento de Empenhos Liquidados ¹⁷	3.085.626,26
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-04-2016	39.361.456,03
Liquidez em 30-04-2016	- 51.593.889,48
Disponibilidade de Caixa em 31-12-2016	-1.458.656,81
(-) Saldo dos Restos a Pagar Liquidados em 31-12-2016	55.696.679,15
Liquidez em 31-12-2016	-57.155.335,96

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

Pelo critério matemático estabelecido por esta E. Corte ficou demonstrada a indisponibilidade para pagamento das despesas contraídas no período vedado (ou seja, de maio a dezembro de 2016), uma vez que a Prefeitura, no último ano de mandato, possuía uma iliquidez de R\$ 51.593.889,48 em 30-04-16 que aumentou para de R\$ 57.155.335,96 em 31-12-16.

Quanto à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64¹⁸, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*¹⁹.

¹⁷ Cancelamento de empenhos liquidados de débitos com o INSS, referentes às competências de janeiro e fevereiro (R\$ 3.085.626,26), objeto de parcelamento junto a Secretaria da Receita Federal, que constituem obrigação de despesa com pessoal no exercício.

¹⁸ **“Artigo 59 (...)**

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

¹⁹ *A Lei 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.* Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



Por fim, importante destacar a firme jurisprudência desta Corte sobre a matéria, da qual extraio os seguintes precedentes: eTC-003926/989/16, 003922/989/16 e 004339/989/16.²⁰.

E) Despesa com Publicidade e Propaganda:

Por fim, apurou a Fiscalização que a média de gastos liquidados de publicidade no primeiro semestre de 2016 superou a média dos efetuados no primeiro semestre dos três últimos exercícios²¹, desatendendo, assim, ao disposto no artigo 73, VII, da Lei Eleitoral²².

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

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, relativas ao exercício de 2016.

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

a) Atente à elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, para que disponha sobre as condições e exigências à entidades do Terceiro Setor (artigo 4º, inciso I, "f" c/c artigo 26 da LRF, Comunicado SDG nº 14/10 e Boletim SDG nº 2).

b) Harmonize as fases de planejamento e execução do

²⁰ **eTC-003926/989/16:** Prefeitura Municipal de Itaí, Sessão da C. Primeira Câmara de 02-10-18. Relatoria do E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

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

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

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	R\$ 110.522,68	R\$ 795.531,16	R\$ 809.634,29	R\$ 1.476.600,26
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				571.896,04
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				904.704,22

²¹

²² "Artigo 73: (...)

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



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



orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

c) Providencie a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (Leis federais nº 13.683/18).

d) Aprimore os mecanismos de planejamento, a fim de dar cumprimento à legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes.

e) Empreenda as medidas necessárias para solucionar os apontamentos efetuados por ocasião das Fiscalizações Ordenadas (Transparência e Terceirização - Vigilância).

f) Envide esforços para reverter a situação de déficit financeiro, produzindo liquidez para cobertura da dívida de curto prazo.

g) Adote as medidas necessárias para regularizar na contabilização dos recursos provenientes do FUNDEB.

h) Atente às condições sanitárias no preparo da merenda escolar, assim como às condições físicas das unidades escolares, e demais apontamentos relativos à Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino.

i) Adote providências efetivas no que se refere ao piso nacional de remuneração do magistério e à insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino.

j) Implante os controles adequados da jornada de trabalho dos profissionais da saúde.

k) Atente para o pagamento dos encargos sociais nos respectivos prazos de vencimento, uma vez que a inadimplência 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.

l) Efetue ajustes 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 34/09, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos.

m) Cumpra rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos, observando, nas exceções, o que determina o artigo 5º da Lei de Licitações.

n) Aprimore a gestão de pessoal, com vistas à identificação



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



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

o) Corrija as situações apontadas em relação ao desvio de atividade por meio da cessão de servidores entre órgãos da prefeitura.

p) Regularize as impropriedades com relação à terceirização de atividade médica, em obediência à regra do concurso público para provimentos dos cargos, cuja atividade possua caráter permanente e de natureza previsível, nos termos do art. 37, II, da CF.

q) Providencie o devido controle das horas extraordinárias realizadas pelos servidores municipais, de modo a atender ao disposto no artigo 59 da CLT.

r) Atenda integralmente às determinações e recomendações deste Tribunal.

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

Determino, ainda, a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado, com cópias, do relatório de Fiscalização, deste voto, do parecer e das correspondentes notas taquigráficas, para ciência e providências que considerar cabíveis.

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

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO