



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 30/10/2018

ITEM Nº 086

TC-004317/989/16

Prefeitura Municipal: Penápolis.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Célio José de Oliveira.

Advogado(s): José Carlos Borges de Camargo (OAB/SP nº 67.751), Amabel Cristina Dezanetti dos Santos (OAB/SP nº 103.050) e Mauro César Cantareira Sabino (OAB/SP nº 300.466).

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	28,93% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,94% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	34,89% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,14%
Gastos com pessoal	54,40% (Máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Pagamento insuficiente
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 0,67% - R\$ 1.047.067,16
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 2.395.428,02
Restrições do Último Ano de Mandato	Realização de publicidade a partir de 07/07 e empenho em valor superior a um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato (relevado)

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Araçatuba

Quantidade de habitantes: 59.953

Em exame, contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **PENÁPOLIS**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Araçatuba – UR-1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Preliminarmente, verifico que as contas da Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (*evento 9.8*) e do 2º Quadrimestre (*evento 45.18*), objetivando oportunizar a Administração, de modo preventivo, a correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Também foram realizadas fiscalizações ordenadas, de natureza operacional, destinadas a verificar o cumprimento das Políticas de Resíduos Sólidos (*evento 26*) e o atendimento aos requisitos da Transparência (*evento 72.1*).

No relatório constante do evento 72.66, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

Item A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: elaboração da LDO, de forma reincidente e sem observar recomendações do Tribunal, sem o estabelecimento de indicadores e metas físicas de forma clara e objetiva, impossibilitando a identificação dos quantitativos pretendidos e sua posterior comparação aos quantitativos atingidos, para análise da efetividade dos programas; inserção, na LOA, de dispositivo que impropriamente conferiu caráter de exceção a algumas espécies de alterações orçamentárias, fazendo-as escapar do limite fixado para a abertura de créditos suplementares (20%), o que, na prática, resultou na concessão de crédito ilimitado, vedada pelo do artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal; inexistência de Plano de Mobilidade Urbana, desatendendo à exigência do artigo 24, parágrafo 3º, da Lei Federal nº 12.587/2012;

Item A.2 - CONTROLE INTERNO: falta de regulamentação do Sistema de Controle Interno, não atendendo às disposições dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e do Livro III das Instruções nº 02/2016, pendência não solucionada mesmo com expressas recomendações deste E. Tribunal de Contas e com as anotações desta fiscalização, no decorrer do exercício de 2016;

Item A.3 - ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2016 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL: a fiscalização de natureza operacional no Ciclo I do Ensino Fundamental público do Município de Penápolis, com apoio, principalmente, nas orientações do Conselho Nacional de Educação, reforçou a necessidade de melhorias, tais como: acompanhamento estreito, pela Origem, das atividades da EMEF Profa. Montaha Gibara Ayub que, injustificadamente, deixou de concluir a inserção dos dados no sistema APG/TCE, prejudicando a amplitude da pesquisa e desatendendo solicitação deste Tribunal; redução do percentual de afastamentos de servidores (da ordem de 90% do total pesquisado); redução das turmas com mais de 24 alunos matriculados, acima do limite recomendado pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 09/2009); melhoria nas instalações e nos recursos pedagógicos (ex. – insuficiente material de literatura infantil), parcialmente em desacordo com os parâmetros definidos no Parecer CEB/CNE nº 08/2010; redução do grau de rotatividade dos docentes; incremento na participação de docentes em eventos de formação continuada, especialmente à distância (ofensa à garantia do artigo 62-A, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.394/96); melhoria na manutenção predial de diversas unidades escolares, especialmente, com relação a: sistemas de combate a incêndio; banheiros de alunos; problemas de infiltração de água de chuva; e, problemas de obra inacabada na EMEF Profa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Darcy A. Buranello Marin; uso ou destinação adequada ao material didático distribuído pelo PNLD;

Item A.4 - ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2016 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE: a fiscalização de natureza operacional sobre o Programa Municipal de Controle Vetorial à Dengue em Penápolis, com base, principalmente, nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue e nas metas fixadas no Plano Municipal de Saúde 2014-2017, considerando estar o Município na condição de “infestado”, detectou, conforme detalhado no item, as seguintes ocorrências: falta de alguns insumos para o combate à dengue; falta de veículos adequados e da devida manutenção periódica; inadequações prediais nas instalações da Vigilância Epidemiológica municipal; alta taxa de rotatividade de Agentes de Controle de Endemias; número de visitas domiciliares, nas áreas urbanas infestadas, aquém da meta fixada para o primeiro ciclo; trabalho de campo aquém das metas fixadas quanto ao: primeiro ciclo de visitas domiciliares; número de imóveis trabalhados em 2016; tratamento focal não realizado, ainda que o número de imóveis positivos tenha aumentado em relação aos exercícios anteriores; e falta de tratamento de depósitos com larvicidas;

Item A.5 - FISCALIZAÇÃO ORDENADA: constatação, por Fiscalização Ordenada realizada por este E. Tribunal, de diversas falhas relacionadas à transparência, não solucionadas até a ocasião da fiscalização;

Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: realização de alterações orçamentárias correspondentes a 53,42% das despesas fixadas, denotando insuficiente planejamento orçamentário; realização de alterações orçamentárias de 28,08% do orçamento (incluídas nos mencionados 53,42%), as quais, com fundamento em dispositivo de exceção impropriamente inserido na LOA, não se sujeitaram ao percentual autorizado para abertura de créditos suplementares (20%);

Item B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: déficit financeiro de R\$ 2.395.428,02;

Item B.1.2.2 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA - EMURPE: ocorrência de má situação financeira e patrimonial da Empresa Municipal de Urbanização de Penápolis – EMURPE, objeto de reiterados apontamentos deste E. Tribunal, representando risco futuro às finanças do Município, traduzido por ônus extras em relação àquele que já vem se verificando (socorro financeiro para custear as despesas mensais);

Item B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO: falta de liquidez para fazer face aos compromissos de curto prazo, tendo em vista o déficit financeiro apurado no encerramento do exercício;

Item B.1.3.1 - DÍVIDA JUNTO AO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DE PENÁPOLIS - CISA: falta de reconhecimento, pela contabilidade da Prefeitura, de dívida perante o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis - CISA, apropriadas nos balanços deste como créditos a receber do município de Penápolis, decorrente de quotas de participação não quitadas, da ordem de R\$ 10 milhões; falta de recolhimento de encargos sociais pelo Consórcio, ano a ano, ocasionando débito que aproxima dos R\$ 30 milhões, inscrito na dívida ativa da União e objeto de execução fiscal, expondo o município de Penápolis, maior cotista do Consórcio, às consequências da responsabilidade solidária, ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



mesmo de integrar o polo passivo dessas ações, como já vem ocorrendo, situações cuja gravidade aponta para a necessidade de medidas regularizadoras;

Item B.1.4.1 - ASSUNÇÃO DE DÍVIDA DA FUNDAÇÃO DE ENSINO DE PENÁPOLIS - FUNEPE: assunção, pelo Município, de dívida previdenciária da Fundação de Ensino de Penápolis, com realização dos correspondentes pagamentos, porém sem que a Fundação cumpra a contrapartida prevista na Lei Municipal nº 1.922/2013, já que não concretizou a doação de imóvel ao Município;

Item B.1.6 - DÍVIDA ATIVA: divergência entre o valor de dívida ativa escriturado pela Contabilidade (R\$ 64.404.116,14) e o constante dos registros do Serviço de Rendas e Tributos (R\$ 44.302.599,17), em inobservância a disposições da Lei Federal nº 4.320/64, de forma reincidente e desatendendo recomendação do Tribunal, para que a Prefeitura promovesse ajustes de regularização; falta de notificações administrativas e de protesto extrajudicial de créditos inscritos em dívida ativa, concorrendo para os sucessivos crescimentos anuais do montante a esse título escriturado;

Item B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF: depósito de apenas parte do valor das receitas arrecadadas com alienação de ativos na respectiva conta bancária vinculada - cujo saldo em 31/12/2016 também não corresponde ao informado pela Prefeitura ao Sistema AUDESP -, procedimento que não atende às disposições do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a recomendação deste E. Tribunal de Contas, endereçada à origem por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2014;

Item B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL: realização de despesas de pessoal acima do limite imposto pelo artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (55,51% da RCL no 1º quadrimestre, 55,30% no segundo e 54,40% no terceiro), mesmo com os alertas expedidos pelo Tribunal no decorrer do exercício; realização de 33 admissões de pessoal em períodos em que o percentual de despesas se encontrava acima do limite prudencial e até do limite legal, em inobservância à vedação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Item B.3.1.1 - AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO NO ENSINO: falta de registro contábil individualizado dos rendimentos de aplicações financeiras de recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 91.303,49, resultando em apuração, pelo Sistema AUDESP, de aplicação de 100,39% dos recursos do Fundo, que não espelha a aplicação de fato verificada (100%), demandando ajustes pela fiscalização, com base em registros analíticos da origem;

Item B.3.1.2 - DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO: existência de 7 professores da rede municipal de educação sem formação de nível superior; demanda reprimida de 273 vagas na educação infantil (creche), no encerramento do exercício em exame; falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para 25 das 40 unidades da Secretaria Municipal de Educação;

Item B.3.1.3 - ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: falta de providências para solução de problemas detectados na Educação Municipal (existência de uma única Nutricionista para atender à extensa rede e condições precárias da Cozinha-Piloto), ainda que a matéria tenha sido objeto de anotações da fiscalização anterior, renovadas no decorrer do exercício de 2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item B.4.1.1 - REGIME ESPECIAL ANUAL: depósitos para pagamento de precatórios efetuados mediante aplicação de alíquota sobre a receita da prefeitura, e não sobre a receita corrente líquida do município, em desacordo com o estabelecido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

Item B.5.3.2 - REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO: realização de despesas sem prévio empenho no exercício de 2016 (detectado o valor de R\$ 331.705,35 na amostragem realizada), em inobservância à vedação contida no artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, tendo a Prefeitura procedido ao empenhamento dessas despesas somente no exercício de 2017;

Item B.5.3.3 - DESPESA COM NÚCLEO DE EXECUÇÕES FISCAIS: realização de despesas com locação de imóvel e de *software* para funcionamento do Núcleo de Execuções Fiscais, que se mostram injustificadas em 2016, tendo em vista que referido Núcleo foi extinto pela Administração em outubro de 2015;

Item B.6.1 - TESOURARIA: manutenção de disponibilidades financeiras em instituição privada, em inobservância às disposições do artigo 164, parágrafo 3º, da Constituição Federal e a recomendações deste E. Tribunal de Contas, ainda que a matéria tenha sido objeto de apontamentos da fiscalização nos relatórios de acompanhamento elaborados no decorrer do exercício de 2016;

Item B.6.2 - BENS PATRIMONIAIS: falta de realização de inventário físico-financeiro e de reavaliação dos bens móveis e imóveis, em inobservância ao disposto no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/1964, a recomendações anteriores do Tribunal e a apontamentos da fiscalização nos relatórios de acompanhamento elaborados no decorrer do exercício de 2016;

Item B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: pagamento de despesas sem observância da ordem cronológica das respectivas exigibilidades, contrariamente às disposições do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93;

Item C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS: realização de pregões exclusivamente na forma presencial, sem justificativas para a não adoção da forma eletrônica, contrariamente ao disposto no parágrafo 1º do artigo 4º do Decreto Municipal nº 5.031/2015;

Item C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL: contrato 23/2016 apresentando ritmo de execução em desacordo com o avençado, pois, mesmo com as anotações anteriores da fiscalização, a parcela do objeto executada corresponde a apenas 31,03% do total contratado, embora já decorridos um ano e dois meses da emissão da ordem de início dos serviços; diversas prorrogações de prazo levadas a efeito, injustificadas, praticamente triplicando o prazo inicialmente previsto; e existência de falhas visíveis na execução do objeto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



sem que a Prefeitura adotasse providências formais perante a contratada, em inobservância às disposições do artigo 67, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93; **contrato 95/2016**, ainda que tenha sua execução concluída, sofreu também prorrogações injustificadas, revelando tolerância por parte da Prefeitura em face do descumprimento do cronograma físico-financeiro pactuado, denotando necessidade de melhor observância dos ditames da Lei Federal nº 8.666/93, no tocante às hipóteses taxativas que admitem prorrogações contratuais;

Item D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA

AUDESP: prestação, ao Sistema AUDESP, de informações divergentes das constantes dos registros da origem, em ofensa aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

Item D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL: apresentação de dispositivo legal estabelecendo as atribuições de apenas dois dos cargos em comissão que compõem o quadro de pessoal da Prefeitura, o que não permite aferir, quanto aos demais, o cumprimento do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece que as funções de confiança e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Item D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: encaminhamento de informações e documentos a este Tribunal, por meio do Sistema AUDESP, fora do prazo estabelecido pelas Instruções e falta de atendimento às recomendações do Tribunal, de forma reincidente;

Item E.2.2 - DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL: realização de despesas com publicidade a partir de 7 de julho, desatendendo ao art. 73, VI, "b" da Lei Federal nº 9.504/97;

Item E.3 - VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964: empenhamento, no último mês de mandato, de valor superior a um duodécimo da despesa prevista, desatendendo o artigo 59, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64.

Nos termos dos quadros formulados, a Fiscalização destacou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,93% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	98.755.685,05	
Ajustes da Fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	98.755.685,05	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	14.065.438,75	
Transferências recebidas	23.539.484,12	
Receitas de aplicações financeiras		
Ajustes da Fiscalização	91.903,49	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	23.631.387,61	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	16.999.532,71	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	16.999.532,71	71,94%
Demais Despesas	6.631.854,90	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	6.631.854,90	28,06%
Total aplicado no FUNDEB	23.631.387,61	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	15.075.108,48	
Acréscimo: FUNDEB retido	14.065.438,75	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras <i>Ficha de Receita 29</i>		
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016	29.140.547,23	29,51%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%:	Aplic. no 1º trim. de 2017	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017	(570.534,78)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios		
Aplicação final na Educação Básica	28.570.012,45	28,93%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	78.353.000,00	
Despesa Fixada Atualizada	31.988.601,05	
Índice Apurado	40,83%	

A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do exercício e, ainda, que foram investidos 71,94% desse montante na valorização dos profissionais do magistério.

Informou que os ajustes realizados nas receitas do FUNDEB se referem a rendimentos de aplicações financeiras e nas despesas realizadas com recursos próprios, versam sobre restos a pagar não quitados até 31/01/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Contudo, consignou a instrução que 7 dos 219 professores da rede municipal não possuem formação de nível superior específica e a existência de déficit de 273 vagas, para crianças de 0 a 3 anos em creche (*evento 72.33*).

O setor foi objeto de Fiscalização Operacional nas unidades escolares do Ciclo I, que constatou, entre outros pontos, a necessidade de introdução de melhorias nas condições de funcionamento das unidades dos anos iniciais do Ensino Fundamental público do Município de Penápolis, seja pela inadequação das instalações físicas disponíveis, seja pela escassez/inexistência de oportunidades de aperfeiçoamento contínuo oferecidas aos professores da rede.

A Unidade Regional apontou que os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 34,89% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE		Valores - R\$
Receitas de impostos		98.755.685,05
Ajustes da Fiscalização		
Total das Receitas		98.755.685,05
Total das despesas empenhadas com recursos próprios		36.433.656,52
Ajustes da Fiscalização		
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de	2017	(1.978.539,67)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde		34.455.116,85
		34,89%
Planejamento atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada		78.353.000,00
Despesa Fixada Atualizada		44.915.800,00
Índice apurado		57,32%

Salientou, ainda, que o setor também foi objeto de fiscalização de natureza operacional, onde se verificou o andamento do programa de combate à dengue, sendo apontadas as seguintes falhas: estrutura física (imóvel da sede) e insumos (veículos e equipamentos) insuficientes ao órgão de Vigilância Epidemiológica do Município de Penápolis; alta rotatividade de Agentes de Controle de Endemias; necessidade de maior empenho no cumprimento das atividades rotineiras fixadas no Plano Municipal de Saúde 2014-2017 para o controle vetorial da dengue.

Foi destacada a regularidade na transferência financeira à Câmara, dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A, fixando-se em 3,14% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	2.948.091,09
Despesas com inativos		
Subtotal		2.948.091,09
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	93.864.124,05
Percentual resultante		3,14%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A Municipalidade experimentou a ampliação de sua Receita Corrente Líquida em 9,55% acima da realizada no exercício anterior.

RCL 2015	RCL 2016	AUMENTO NOMINAL	AUMENTO PERCENTUAL
162.683.832,97	178.224.851,04	15.541.018,07	9,55

No que tange ao planejamento e resultados orçamentários, a fiscalização apresentou quadro sintético indicando que houve excesso de arrecadação de 41,22% em relação à receita prevista, ou seja, as receitas arrecadadas ficaram R\$ 45.336.871,56 acima do previsto. Em comparação com a receita realizada, o excesso de arrecadação representou 29,19%.

A execução orçamentária propriamente dita estabeleceu resultado superavitário de 0,67%, em montante de R\$ 1.047.067,16.

A instrução entendeu necessário ressaltar que este resultado corresponde ao estampado no Balanço Orçamentário, o qual, por sua vez, não contempla despesas que, embora efetivamente realizadas no exercício de 2016, somente foram empenhadas em 2017. Por amostragem, detectou a Fiscalização, despesas que somaram R\$ 331.705,35, valor que, se acrescido aos gastos de 2016, reduziria o resultado orçamentário para R\$ 715.361,81, mantendo-se, ainda, superavitário.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	121.384.000,00	152.185.020,67	25,37%	97,97%
Receitas de Capital	306.000,00	3.151.850,89	930,02%	2,03%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(11.690.000,00)			
Subtotal das Receitas	110.000.000,00	155.336.871,56		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	110.000.000,00	155.336.871,56		100,00%
Excesso de Arrecadação		45.336.871,56	41,22%	29,19%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	151.016.499,81	147.517.004,35	-2,32%	95,61%
Despesas de Capital	4.376.727,96	3.824.708,96	-12,61%	2,48%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	4.087.500,00	4.087.500,00	0,00%	2,65%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(1.139.408,91)		
Subtotal das Despesas	159.480.727,77	154.289.804,40		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	159.480.727,77	154.289.804,40		100,00%
Economia Orçamentária		5.190.923,37	-3,25%	3,36%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	1.047.067,16		0,67%

Em prosseguimento, a Unidade Regional registrou que o quadro da dívida ativa demonstrou que o recebimento no período limitou-se a R\$ 3.260.094,20, enquanto o saldo dessa conta atingiu R\$ 64.404.116,14 ao final do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Movimentação da Dívida Ativa	2015	2016	AH%
Saldo inicial da Dívida Ativa	47.489.601,01	54.719.559,93	15,22%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado	47.489.601,01	54.719.559,93	15,22%
Saldo inicial da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado	-	-	
Total	47.489.601,01	54.719.559,93	15,22%
Total Ajustado	47.489.601,01	54.719.559,93	15,22%
Recebimentos	4.132.949,64	3.260.094,20	-21,12%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização	1.098.623,64		-100,00%
Recebimentos Ajustados	3.034.326,00	3.260.094,20	7,44%
Cancelamentos	1.136.407,12	2.591.493,71	128,04%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização	679.201,62		-100,00%
Cancelamentos Ajustados	457.205,50	2.591.493,71	466,81%
Valores não Recebidos	42.220.244,25	48.867.972,02	15,75%
Valores não Recebidos Ajustados	43.998.069,51	48.867.972,02	11,07%
Inscrição	12.499.315,68	15.536.144,12	24,30%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização	4.944.123,49		-100,00%
Inscrições Ajustadas	7.555.192,19	15.536.144,12	105,64%
Juros e Atualizações da Dívida			
Inclusões da Fiscalização	4.944.123,49		-100,00%
Exclusões da Fiscalização	1.777.825,26		-100,00%
Juros e Atualizações da Dívida Ajustada	3.166.298,23	-	-100,00%
Saldo Final da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado	-	-	
Saldo Final da Dívida Ativa	54.719.559,93	64.404.116,14	17,70%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado	54.719.559,93	64.404.116,14	17,70%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposições atingiram R\$ 58.763.668,08, correspondente a 53,42% da despesa fixada inicial, segundo à Fiscalização.

Ressaltou a instrução que no montante de alterações orçamentárias está incluído o valor de R\$ 30.896.675,62 (28,08% do orçamento), que, de acordo com a relação apresentada pela Prefeitura (Doc. 15), refere-se a suplementações relacionadas a “convênios e contrapartida, pessoal/encargos-folha”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Observou a UR-1 que o Município vinha de déficit da execução orçamentária apurado no exercício anterior.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2015	Déficit de	3,96%	5,65%
2014	Superávit de	1,26%	1,33%
2013	Superávit de	1,90%	3,83%

Concluiu a instrução que o saldo financeiro encerrado em 31/12/2015 era negativo em R\$ (3.442.252,91). Todavia, diante do superávit da execução orçamentária do período houve redução do resultado financeiro negativo, agora fixado em R\$ (2.395.428,02).

Igualmente, a Fiscalização anotou que o resultado financeiro apresentado no quadro abaixo corresponde ao que foi apurado nas peças contábeis da Prefeitura, não compreendendo, entretanto, o valor de R\$ 331.705,35, relativo a despesas que, embora efetivamente realizadas no exercício de 2016, somente foram empenhadas em 2017.

Resultado financeiro do exercício anterior	2015	(3.442.252,91)
Ajustes por Variações Ativas	2016	
Ajustes por Variações Passivas	2016	(242,27)
Resultado Financeiro do exercício de	2015	(3.442.495,18)
Resultado Orçamentário do exercício de	2016	1.047.067,16
Resultado Financeiro do exercício de	2016	(2.395.428,02)

Por conseguinte, informou que o ajuste por variações passivas refere-se ao cancelamento de contabilização de receita extraorçamentária que fora efetuada em duplicidade.

O resultado da execução financeira foi equivalente a 4,91 dias da RCL.

RCL	RCL/dia (365)	Déficit Financeiro	Déficit/RCL/dia
178.224.851,04	488.287,26	2.395.428,02	4,91

A UR-1 alegou que durante o período, o Município se mostrou insolvente em relação à dívida de curto prazo, na medida em que para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,88 à sua quitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	7.355.195,83	13.735.716,01	7.113.731,47	13.977.180,37
Restos a Pagar Não Processados	7.354.397,27	2.892.558,48	5.157.856,41	5.089.099,34
Consignações	425.802,60	5.778.254,41	5.252.756,09	951.300,92
Depósitos	66.825,79	6.411,88	6.411,88	66.825,79
Outros	1.058.066,69	6.564.558,41	7.079.171,13	543.453,97
Total	16.260.288,18	28.977.499,19	24.609.926,98	20.627.860,39
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	16.260.288,18	28.977.499,19	24.609.926,98	20.627.860,39
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	18.232.432,37	0,88	
	Passivo Financeiro	20.627.860,39		

Fonte: Demonstração da Dívida Flutuante e Balanço Patrimonial da Prefeitura (AUDESP, Anexo 14)

No exercício foi constatado o aumento nominal da dívida de longo prazo.

Exercícios: anterior e em exame	2015	2016	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	672.847,45	702.840,33	4,46%
Precatórios	14.198.540,63	13.475.635,94	-5,09%
Parcelamento de Dívidas:	37.549.103,50	38.724.133,11	3,13%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	37.549.103,50	38.724.133,11	3,13%
Previdenciárias	34.756.450,34	35.641.300,16	2,55%
Demais contribuições sociais	2.792.653,16	3.082.832,95	10,39%
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	52.420.491,58	52.902.609,38	0,92%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	52.420.491,58	52.902.609,38	0,92%

A Unidade Regional expôs, também, algumas situações que representam risco futuro às finanças do Município:

- Empresa Municipal de Urbanização de Penápolis – EMURPE¹, não consegue, por meio de suas atividades, produzir recursos financeiros suficientes para arcar com as despesas, gerando sucessivos prejuízos e se tornando, por consequência, dependente dos cofres da Prefeitura;

¹ EMURPE: déficit orçamentário de R\$ 695.704,00 (15,33%), que, se desconsideradas as transferências financeiras da Prefeitura, é elevado a R\$ 3.428.714,86 (189,80%); patrimônio líquido negativo de R\$ 6.415.675,04; desfavoráveis índices de liquidez e quociente de endividamento, apontando para incapacidade da empresa de saldar suas dívidas e situação de insolvência; falta de recolhimento dos encargos sociais – inclusive da parte dos servidores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis – CISA², enfrenta grave situação financeira, gerando consequências aos municípios consorciados - em especial ao de Penápolis, maior cotista -, que, nos termos do artigo 38 do Estatuto Social da entidade, respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo CISA.

Realçou a Fiscalização que por tal razão a Prefeitura Municipal foi incluída no CADIN, tornando-se parte em processo de execução fiscal registrado sob o nº 00144462-94.2009.8.26.0438, em trâmite na comarca de Penápolis.

- Fundação de Ensino de Penápolis – FUNEPE, assunção de dívida relativa a contribuições previdenciárias pela Prefeitura Municipal, no exercício de 2015, no valor total de R\$ 12.780.830,62. O pagamento de tal montante somado a débitos próprios foi fruto de acordo formalizado perante a Receita Federal, representando 27,70% do valor total do ajuste.

A contrapartida da FUNEPE, contudo, ainda não se concretizou, consistindo em doação do imóvel onde se encontra instalada a faculdade, com cessão de direito real de uso à Fundação, enquanto comprovada a manutenção das atividades educacionais e concessão de significativo número de bolsas de estudo aos servidores municipais.

De acordo com a instrução, as Despesas de Pessoal se fixaram em 54,40% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre, extrapolando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	90.811.264,65	90.324.121,18	93.445.337,84	95.955.232,99
Inclusões da Fiscalização		3.175.096,72	2.093.946,15	991.382,58
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		93.499.217,90	95.539.283,99	96.946.615,57
Receita Corrente Líquida	162.683.832,97	166.058.835,43	170.555.547,45	176.757.072,74
Inclusões da Fiscalização		2.379.465,34	2.208.004,63	1.467.778,30
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		168.438.300,77	172.763.552,08	178.224.851,04
% Gasto Informado	55,82%	54,39%	54,79%	54,29%
% Gasto Ajustado		55,51%	55,30%	54,40%

As inclusões realizadas pela Fiscalização se referem a receitas e despesas da EMURPE (empresa dependente – art. 1º, §3º, “b”, da LRF).

² CISA: crédito perante a Prefeitura Municipal de Penápolis, decorrente de quotas de participação não quitadas no montante de R\$ 10.129.109,94 (dívida não reconhecida pela Prefeitura em análise); não recolhimento dos encargos sociais devidos no exercício; possui débito de R\$ 29.276.458,54 inscrito na Dívida Ativa da União, composto por dívidas com a Fazenda Nacional e com o FGTS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O Executivo Municipal foi alertado, por três vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral.

Enfatizou a Fiscalização que mesmo as despesas de pessoal se encontrando acima do limite legal em todos os quadrimestres, a Prefeitura realizou, 33 admissões, sendo 20 mediante concurso público e 13 por tempo determinado, em inobservância à vedação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange ao Quadro de Pessoal, a tabela abaixo demonstra a composição dos cargos efetivos e comissionados:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Efetivos	2.050	2072	1547	1623	503	449
Em comissão	78	85	74	79	4	6
Total	2128	2157	1621	1702	507	455
Temporários	2015		2016		Em 31.12 de 2016	
Nº de contratados	13		13		5	

Sobre o setor laboral, foi anotado pela UR-1, ausência de definição legal quanto às atribuições de diversos cargos comissionados, não restando evidenciado se eles correspondem materialmente às funções de direção, chefia e assessoramento.

A inspeção atestou a regularidade dos pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos. Informou, ainda, que no exercício não foi aplicado o índice de revisão geral anual, nem mesmo aos servidores do Poder Executivo.

Também foi anotado o recolhimento formal dos encargos sociais no exercício – RGPS, FGTS e PASEP – bem como a inexistência de RPPS. A Prefeitura declarou possuir parcelamentos.

Mencionou a Fiscalização que o débito decorrente de falta de recolhimento de contribuições ao PASEP, relativas ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2006, cuja exigibilidade estava suspensa, teve os recursos administrativos desprovidos, culminando na notificação da Prefeitura para efetuar o pagamento da dívida no valor de R\$ 2.681.799,31, até 31/03/2016, o que não se deu, dando azo ao ajuizamento de execução fiscal de nº 0002280.72.2016.4.03.6107, perante a 1ª Vara da Justiça Federal de Araçatuba.

Conforme informado pela Unidade Regional, a Prefeitura adota o Regime Especial Anual para a quitação dos Precatórios Judiciais, efetuando em 2016, depósitos no montante de R\$ 2.593.012,20, bem como quitando os Requisitórios de Baixa Monta incidentes no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No entanto, a instrução enfatiza que não há controles e registros contábeis eficazes quanto aos valores que se encontravam depositados no TJSP em nome da Prefeitura de Penápolis e dos valores que o Tribunal de Justiça efetivamente pagou aos credores do Município, havendo, apenas, no Balanço Patrimonial, registro da dívida existente.

Informou a Prefeitura que, por determinação do TJSP, o percentual de depósitos mensais foi alterado de 1% para 1,83%, e que, com o intento de reverter essa decisão, o Município impetrou mandado de segurança contra o Sr. Coordenador do DEPRE (processo 2016091-78-2016.8.26.0000), que foi indeferido, prevalecendo, portanto, a alíquota de 1,83%.

O Executivo, também, esclareceu que como base de cálculo, considera, apenas, o balancete da Prefeitura, e não o quadro da Receita Corrente Líquida, pelo fato de que esta última inclui as receitas da administração indireta (autarquia e empresa pública) as quais, segundo afirmou, arcam diretamente com seus precatórios.

Considerando o valor dos depósitos até o exercício em apreço, a Fiscalização demonstrou no quadro a seguir que se os pagamentos continuarem nesse ritmo, as dívidas com precatórios não estarão liquidadas até o exercício de 2020, conforme decidido pelo STF:

DECISÃO DO STF : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2020	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2016		13.475.635,94
Número de anos restantes até 2020		4
Valor anual necessário para quitação até 2020		3.368.908,99
Montante dos depósitos efetuados no exercício de 2016		2.593.012,20
Nesse ritmo, valor insuficiente para quitação até 2020 de		775.896,79

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato a UR-1 destacou que o Município cumpriu o art. 42 da LRF, considerando a existência de liquidez ao final do exercício, suficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

Liquidez 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

Liquidez em 31.12

2016
16.766.049,08
761.052,26
4.774.831,62
11.230.165,20
18.232.432,37
13.977.140,37
4.255.292,00

Do mesmo modo, foi anotada a redução do percentual das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:

2016

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	94.709.633,76	169.715.553,07	55,8049%	55,8049%
07	95.109.967,17	171.132.103,08	55,5769%	
08	95.539.283,99	172.763.552,08	55,3006%	
09	95.928.708,76	172.420.081,34	55,6366%	
10	96.279.158,14	173.635.710,34	55,4489%	
11	97.031.988,73	174.603.861,78	55,5726%	
12	96.946.615,57	178.224.851,04	54,3957%	

Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:

1,41%

Também não foram realizadas operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, em conformidade com o disposto na alínea *b* do inciso IV do art. 38 da LRF.

Consignou a instrução a observância às restrições impostas pela Lei Eleitoral, atinentes às alterações remuneratórias e programas de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o período vedado.

Quanto ao regramento eleitoral foi anotado pela Unidade Regional que o Município empenhou gastos de publicidade a partir de 07/07/2016, no importe de R\$ 14.110,00; contudo, na comparação do 1º semestre/16 com os primeiros semestres dos exercícios anteriores não houve superação da média.

Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	54.396,00	75.617,00	57.019,00	55.605,00
Média apurada entre os três períodos anteriores				62.344,00
Parâmetro para comparação despesas de 1º semestre de 2016				57.019,00
Despesas do exercício não foram superiores ao parâmetro adotado				

A UR-1 mencionou que não foi respeitada a disposição do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, se empenhando mais do que um duodécimo da despesa durante o último mês de mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Acompanham os demonstrativos os expedientes abaixo anotados, que se encontram sobrestados no cartório até decisão final deste feito:

Protocolo	Interessado e Assunto
TC-10241/989/18	Ministério Público do Estado de São Paulo – Solicita o envio de cópia dos alertas enviados pelo TCE ao Prefeito de Penápolis, Sr. Célio José de Oliveira, sobre os gastos com pessoal e as medidas adotadas pelo gestor para se adequar aos termos da LRF.
TC-18437/989/18	Ministério Público do Estado de São Paulo – Solicita cópia da decisão da tomada de contas da Prefeitura de Penápolis dos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, preferencialmente, ou o relatório de fiscalização dos exercícios com decisão pendente, visando instruir o IC nº 14.0373.0002426/2016-6.

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Célio José de Oliveira, Prefeito Municipal – através do DOE de 19/07/2017 (*evento 77.1*), o qual também foi notificado pessoalmente, por ocasião da inspeção local, para acompanhar a movimentação processual por meio de despachos e decisões publicadas na Imprensa Oficial (*evento 9.1, 45.1 e 72.2*).

O competente instrumento de mandato da interessada foi juntado nos eventos 59.1 e 79.2.

Em seguida, após solicitação e deferimento de dilação do prazo, por duas vezes (*eventos 79.1, 82.1, 85.1 e 88.1*), a Prefeitura, por meio de seu advogado, apresentou justificativas e documentos (*evento 96*).

Em síntese, a defesa realçou os aspectos positivos nas contas, alegando ter cumprido os ditames legais quando de sua administração econômico/financeira.

Porém, relatou que *“as várias dificuldades apresentadas, oriunda, em sua maioria, da judicialização da saúde; de termos de ajustamento de conduta firmados por administrações anteriores e de inúmeras ações trabalhistas, calcadas em abonos pecuniários outrora outorgados aos funcionários da Prefeitura, fizeram com que se tornasse impossível o cumprimento de todos os parâmetros legais (...). E, se falhas houve, elas derivaram de força maior, de fatos alheios à vontade da Administração, o que afasta qualquer possibilidade de rejeição das contas ora em análise.”*.

Alegou o Município que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela administração anterior, previa a obrigatoriedade de abertura de vagas em creches municipais, sob pena de multa diária fixada em dois salários mínimos, implicando em aumento do número de funcionários e, por consequência, em maior gasto com pessoal.

Acresceu a Prefeitura, que ajudou a aumentar expressivamente o gasto com pessoal, uma infinidade de ações trabalhistas, calcadas em pedidos de incorporação de abonos salariais fixos que acarretou aumento salarial diferenciado entre as categorias funcionais, além de percepção de diferenças salariais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Concluiu a defesa que essas situações foram responsáveis pelo mau resultado da execução orçamentária e financeira, pela abertura de créditos adicionais, como também pela superação do limite de despesas com pessoal.

Ainda no tocante às despesas com pessoal, ressaltou o Executivo que não concorda com as inclusões realizadas pela Fiscalização, oriundas de PASEP, visto se tratar de receita comum, bem como da integração das receitas e despesas da EMURPE. Indispôs-se, também, quanto à remuneração dos Conselheiros Tutelares e custos administrativos da prestadora de serviços de saúde. Ademais, aduziu no tocante às receitas, que a queda do FPM também afetou o cumprimento do limite.

Referentemente aos precatórios, a defesa sustenta que pagou efetivamente diversos precatórios, mas que não há como se exigir, ante a escassez de recursos, que se liquide totalmente o percentual previsto.

A Administração acredita que as despesas realizadas sem prévio empenho ocorreram em razão de equívoco de algum funcionário do setor.

Também ofereceu justificativas em relação aos demais apontamentos contidos na instrução, e, ao final, pediu pela aprovação das contas em exame.

Assessoria Técnica, por sua vertente de cálculos, ratificou o percentual de 54,40% da RCL calculado pela fiscalização para a Despesa de Pessoal, considerando não haver elementos técnicos que pudessem motivar a revisão dos cálculos, constatando inobservância à regra fiscal da alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF (*evento 118.1*).

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, ATJ asseverou que a insegurança do conjunto de resultados apresentados (financeiro deficitário e elevação na dívida de curto prazo) caminhou em direção totalmente diversa da gestão fiscal responsável.

Aduziu que a gestão da Dívida Ativa careceu de medidas concretas de esforço arrecadatório e que o elevado percentual de alterações orçamentárias descaracterizou o orçamento aprovado, somando ao panorama de irregularidades a insuficiência do pagamento de precatórios.

Constatou, ainda, a inobservância ao art. 59, § 1º, da Lei nº 4.320, configurada no empenho em valor superior ao duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato.

Opinou pela emissão de parecer desfavorável (*evento 118.2*).

Vertente jurídica destacou a boa ordem da aplicação de recursos no ensino, na saúde e em encargos, além do correto processamento dos subsídios dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



agentes políticos e observância das disposições do Parágrafo Único do art. 21 e art. 42 da LRF.

Todavia, asseverou que a superação do limite das Despesas com Pessoal, e os demais aspectos negativos abordados pelos preopinantes constituem quadro suficiente para comprometer os demonstrativos em exame. Manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável (*evento 118.3*).

Chefia de ATJ acompanhou os entendimentos de suas assessorias pela emissão de parecer desfavorável, com recomendações (*evento 118.4*).

Ministério Público de Contas pugnou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em mira o excesso de gastos com pessoal, que também conduziu à reprovação das contas do exercício anterior, agravado pela desconformidade com as vedações do art. 22 da LRF, censurando, também, a falta de definição legal das atribuições dos cargos em comissão; a insuficiência no pagamento dos precatórios; o descumprimento do art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64; a falta de regulamentação do controle interno; elevado índice de alterações orçamentárias (53,42%); déficit financeiro; iliquidez para saldar compromissos de curto prazo; insuficiência de vagas na educação infantil, sem prejuízo de recomendações quanto aos demais desacertos constatados na instrução (*evento 123.1*).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta e. Corte:

Exercício	Processo	Parecer
2015	2223/026/15	Desfavorável com recomendações ³ – DOE de 23/06/2017 (Pedido de Reexame mantendo parecer – DOE 04/05/2018)
2014	131/026/14	Favorável com recomendações – DOE de 12/08/2016
2013	1658/026/13	Favorável com recomendações – DOE de 26/09/2015

É o relatório.

GCCCM/28

³ Em razão da superação do limite de Despesas com Pessoal, sem a devida recondução e desatendimento as vedações previstas no art. 22 da LRF; insuficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB; resultados econômico-financeiros (déficit orçamentário e déficit financeiro, aumento do endividamento de curto e longo prazo, falta de disponibilidade financeira para quitação da dívida de curto prazo, elevação da dívida ativa e redução nos recebimentos, retração do resultado econômico); receita subestimada conduzindo a alterações orçamentárias em patamar elevadíssimo (85,76%), dando azo a abertura de créditos adicionais acima do limite permitido e sem respaldo financeiro e insuficiência no pagamento de precatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 30/10/2018

ITEM 086

Processo: 00004317.989.16-8

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS

Responsável: Célio José de Oliveira – Prefeito Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2016

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Advogado: Amabel Cristina Dezanetti dos Santos (OAB/SP 103.050), José Carlos Borges de Camargo (OAB/SP 67.751) e Mauro Cesar Cantareira Sabino (OAB/SP 300.466) – *procuração eventos 59.1, 79.2 e 96.2.*

Aplicação total no ensino	28,93% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,94% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	34,89% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	3,14%
Gastos com pessoal	54,40% (Máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Pagamento insuficiente
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 0,67% - R\$ 1.047.067,16
Resultado financeiro	Negativo em R\$ 2.395.428,02
Restrições do Último Ano de Mandato	Realização de publicidade a partir de 07/07 e empenho em valor superior a um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato (relevado)

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Médio

Região Administrativa de Araçatuba

Quantidade de habitantes: 59.953



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I – A Administração de **PENÁPOLIS** demonstrou ter dado atendimento apenas parcial aos principais vetores que orientam a análise das contas, durante o exercício de 2016.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 28,93% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88.

Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 71,94% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII, do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos recursos recebidos foi aplicada dentro do próprio exercício.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 34,89% da receita e transferências de impostos.

c) A transferência financeira à Câmara Municipal cumpriu o limite estabelecido pelo artigo 29-A da Constituição Federal, fixando-se em 3,14% da Receita Tributária Ampliada do exercício anterior.

d) Foi atestada a regularidade formal dos recolhimentos de Encargos Sociais devidos ao INSS, PASEP e FGTS e a inexistência de RPPS na localidade.

Contudo, débitos relativos às contribuições ao PASEP, relativas ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2006, cuja exigibilidade estava suspensa, teve os recursos administrativos desprovidos, culminando na notificação da Prefeitura para efetuar o pagamento da dívida no valor de R\$ 2.681.799,31, até 31/03/2016, o que não se deu, dando azo ao ajuizamento de execução fiscal perante a 1ª Vara da Justiça Federal de Araçatuba.

Segundo relatório da Fiscalização relativo às contas anuais da Prefeitura Municipal de Penápolis, exercício de 2017, objeto do TC-6795/989/16, foi verificado que o Município peticionou na ação de execução fiscal, em setembro/2017, a renúncia ao recurso apresentado, concordando com os termos da execução inicial, com o objetivo de incluir tal dívida na consolidação, incidindo os benefícios da legislação vigente.

De acordo com a instrução, a situação do parcelamento do PASEP registrada no Balanço Patrimonial da Origem, em 2017, encontra-se nos seguintes termos:

Saldo parcelamento 31/12/2016: R\$ 3.082.832,95

Ajustes: R\$ 507.024,55

Pagamentos no exercício: R\$ 335.021,59

Juros / correções: R\$ 174.627,09

Saldo em 31/12/2017: R\$ 3.429.463,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, em razão das providências adotadas e do princípio da anualidade, entendo que tal situação não macula as contas em exame. Todavia, o deslinde da matéria deve ser acompanhado pela Fiscalização.

e) Subsídios dos Agentes Políticos foram processados em conformidade com os valores fixados na legislação local, anotando-se que não foi aplicado o índice de Revisão Geral Anual.

f) O Município experimentou a expansão de sua RCL em 9,55% no período – equivalente a R\$ 15.541.018,07, ou seja, atingindo índice superior à inflação (6,58% - INPC) e ao crescimento do próprio PIB (-3,6%).

Quanto à execução orçamentária propriamente dita, observa-se que vinha de um resultado deficitário e alcançou no exercício superávit de 0,67%, indicando que as receitas realizadas ficaram R\$ 1.047.067,16 acima das despesas executadas.

É importante dizer que o resultado da execução financeira, embora negativo em R\$ 2.395.428,02, ficou bastante reduzido em relação ao saldo deficitário do exercício anterior (R\$ 3.442.252,91).

Além disso, esse resultado financeiro negativo não foi expressivo, posto que representou apenas 4,91 dias de arrecadação da RCL.

Ressalvo, que mesmo considerando as despesas realizadas no exercício e empenhadas somente em 2017, no valor de R\$ 331.705,35, apurados via amostragem pela Fiscalização, o montante permaneceria bem aquém do tolerado por esta Corte (5,59 dias).

O Município encontrava-se sem capacidade plena à quitação de dívidas de curto prazo, uma vez que detinha apenas R\$ 0,88 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

No entanto, também pode ser observado que, se acaso fossem desconsiderados dessa taxa os restos a pagar não processados - em volume de R\$ 5.089.099,34, haveria suficiente liquidez ao pagamento dos compromissos assumidos a curto prazo (1,17).

Portanto, não se vislumbrou desequilíbrio fiscal no período.

No entanto, também deve ser considerado que não contribuiu aos resultados o ingresso de receitas à conta da cobrança da dívida ativa, porquanto foram limitadas a R\$ 3.260.094,20 de um total de R\$ 64.404.116,14 (5,06%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aqui cabem censuras à gestão do setor, a fim de que a Municipalidade adote postura ativa e eficiente na recuperação dos créditos inscritos, inclusive, utilizando-se dos mecanismos sugeridos pelo E.TJESP à sua cobrança⁴.

Ademais, é preciso lembrar que a ausência de efetiva cobrança da dívida ativa, não obstante possa contribuir à falta de equilíbrio fiscal, também conduz ao estímulo à inadimplência, retroalimentando a inscrição de créditos não recebidos.

Também é importante salientar que o Município promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposição de despesas em montante de R\$ 58.763.668,08 – correspondente a 53,42% da despesa fixada inicialmente.

Ademais, relembro que de tal montante, R\$ 30.896.675,62, de acordo com a relação apresentada pela Prefeitura (*evento 72.17*), refere-se a suplementações relacionadas a “convênios e contrapartida, pessoal/encargos-folha”, situações que não comporiam o limite de 20% autorizado na LOA.

Avalio que o volume de ações que provocaram a alteração orçamentária evidenciou a fragilidade na formulação do programa e, especialmente, o prejuízo ao planejamento estabelecido ao direcionamento de recursos a determinadas áreas, quiçá prejudicando os resultados das políticas públicas desenvolvidas em favor da melhoria de qualidade de vida da população.

Portanto, a despeito de abonar o ponto, considerando os resultados finais alcançados, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária e financeira comportam recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com sua realidade econômica e financeira, bem como, suficiente ao atendimento das necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Aqui relembro às orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10⁵.

⁴ <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>

⁵ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No tocante ao CISA, realço que no relatório da Fiscalização referente às contas anuais de 2017 do Município de Penápolis, TC-6795/989/16, foi anotado que *“os municípios consorciados assumiram a dívida referente aos débitos previdenciários do CISA com a União Federal realizando o parcelamento nos termos da Lei Federal nº 13.485/2017, realizando a adesão em 03/10/2017.*

O Município de Penápolis, maior cotista, assumiu o montante de R\$ 18.959.199,00, que com os descontos conferidos pela respectiva Lei, após consolidação, representa o valor de R\$ 11.342.592,23, realizando em 28/12/2017 o pagamento do pedágio correspondente ao valor de R\$ 455.020,90, sendo a situação abaixo representada:

*nº do acordo: 1687930
valor total parcelado: R\$ 11.342.592,23
quantidade de parcelas: retenção de 1% na RCL
parcelas devidas no exercício: R\$ 455.020,90
pagas no exercício: sim
Documento 13”*

Sobre a situação da EMURPE, não foram relatadas novidades dignas de nota.

Por conseguinte, dentro da perspectiva dos resultados econômico-financeiros, realço que o Município deve dar especial atenção às implicações advindas dos casos relatados sobre a EMURPE e o CISA, em face do impacto negativo que podem causar sobre o equilíbrio da gestão fiscal do município.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é substancial na análise e emissão de juízo sobre os demonstrativos.

g) No que tange às restrições do Último Ano de Mandato, observa-se que foi dado cumprimento ao disposto no art. 21, parágrafo único, art. 38, inciso IV, alínea *b* e art. 42, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e parcela das

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



vedações impostas pela Lei Eleitoral, atinentes às alterações remuneratórias e programas de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

Restou consignado gastos com publicidade a partir de 07/07/2016, no importe de R\$ 14.110,00, no entanto, tendo em vista que não foram reveladas ações de promoção pessoal, avalio que o ponto possa ser relevado, mediante determinação à Origem para que se abstenha da realização de publicidade nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Ainda sobre o tema, quanto ao primeiro semestre/16, despesas dessa natureza situaram-se abaixo da média histórica dos últimos 03 exercícios.

Houve, também, a inobservância do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Todavia, este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como no caso em apreço⁶, posição que ratifico.

II – Diante da implantação do IEGM, da realização de Fiscalizações Operacionais e Ordenadas e de outros indicadores sociais existentes, é possível ser feita análise operacional sobre os atos praticados pela Administração no período, transcendendo a aferição de legalidade, de modo que possam ser realizadas análises a respeito dos resultados obtidos na condução da execução orçamentária e financeira.

a) No que diz respeito à qualidade dos gastos, considerando as informações prestadas a esta e. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias – destaca-se que o Município obteve o índice B, mantendo a marca do exercício anterior.

Esse índice demonstra que a Prefeitura adota uma gestão eficiente, existindo, contudo, margem para aprimoramento qualitativo de suas atividades.

b) Quanto à educação, há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso no quesito **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado **“B+”**.

Esse índice procura traduzir, não obstante as respostas apresentadas pelo Município aos diversos quesitos formulados, coerência com a verificação de aplicação dos mínimos constitucionais da educação.

⁶ Vide TC-1629/026/12 e 4203/989/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que o Município de Penápolis ostentava, no exercício em exame, 5.015 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 9.544,20** por estudante. Isso representa 2,24% a menor, em relação ao ano anterior (*Investimento em 2015 = R\$ 9.762,97*), mas um investimento 7,83% maior do que o apurado em sua Região Administrativa (*Investimento da RA de Araçatuba = R\$ 8.851,09 por aluno*).

A análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁷ demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico⁸, considerando o último exercício avaliado.

4ª série/5º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Ibiúna	5,2	5,8	5,5	5,9	6,5	4,7	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7

Apesar disso, fiscalização de natureza operacional na rede pública municipal de ensino relevou uma série de desconformidades que impactam negativamente no bom desempenho do setor.

Tais trabalhos tiveram por escopo os aspectos de valorização do corpo docente e a disponibilização de instalações e recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizado em unidades escolares dedicadas ao Ciclo I da Educação Básica.

Os desacertos mais relevantes se referem: (i) elevado percentual de afastamentos dos servidores; (ii) ocorrência de 40 a 60% de turmas com mais de 24 alunos matriculados; (iii) instalações e recursos pedagógicos parcialmente em desacordo com os parâmetros definidos no Parecer CEB/CNE nº 08/2010, que se exemplifica pela: ausência de laboratórios de ciências em todas as escolas pesquisadas; falta de recursos de multimídia, parque infantil e enciclopédias em 2/3 delas; carência de computadores para professores e administração; e, principalmente, pela insuficiência de material de literatura, prejudicando a formação da escrita e leitura dos alunos; (iv) baixa participação dos docentes pesquisados em eventos de formação continuada; (v) falhas de manutenção predial diversas, tais como: falta de sistema de combate a incêndio em funcionamento e respectivo AVCB; banheiros de alunos em condições inadequadas de conservação e uso; problemas de infiltração de água de chuva e umidade em algumas escolas; e, problemas advindos de obra de reforma e ampliação inacabada na EMEF Profa. Darcy A. Buranello Marin, demandando providências corretivas da Administração Municipal; (vi) falta de destinação de material didático distribuído pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) em duas das escolas visitadas.

⁷ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

⁸ Os anos finais não foram municipalizados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Conforme relato da fiscalização, a Prefeitura apresentava um déficit de 273 vagas em creche, para crianças de 0 a 3 anos, equivalente a 5,44% da capacidade da rede, quadro que milita contra a universalização educacional preconizada pelo Plano Nacional da Educação do decênio 2014-2024.

Tal situação reclama rigoroso e imediato ajuste do gestor na condução das políticas públicas educacionais, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos eventuais apontamentos e alcançados resultados positivos, o que não implica, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada na ação transparente e responsável.

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi **“B – Efetiva”**.

Com uma população de 59.953 habitantes, o Município investiu R\$ 932,19 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, o que representa um acréscimo de 7,22% em face do exercício anterior (2015 = R\$ 869,39), e um dispêndio 16,28% maior do que o verificado em sua Região Administrativa (Araçatuba = R\$ 801,65 *por habitante*).

Conforme respostas fornecidas pela Origem ao *i-Saúde*, a Comuna apresentou novos casos de tuberculose; não disponibilizou instrumentos tecnológicos para a marcação e realização de consultas à distância, nem o acompanhamento sobre o tempo de atendimento dispensado aos pacientes da UBS e não sistematizou a informação sobre gargalos ou demandas reprimidas de atendimento ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade.

O Executivo, também, não implantou os componentes municipais do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica e do Sistema Nacional de Auditoria. Indicou, ademais, que há unidades de saúde carecendo de AVCB.

Constata-se, ainda, que não foi realizada campanha ou incentivo ao aleitamento materno.

Tais medidas devem ser implementadas visando o aprimoramento do setor de saúde municipal.

Em face dos trabalhos de fiscalização operacional efetuados no Município, determino atenção às diretrizes traçadas pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria Estadual da Saúde para o combate vetorial da dengue, tendo em mira que a localidade está classificada como “Infestada de Estrato I”⁹.

d) De se observar que foi atribuída nota **C – Baixo nível de adequação** ao *i-Planejamento*.

⁹ Infestado de Estrato I: apresenta disseminação e manutenção do vetor nos domicílios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



É assim porque não há estrutura administrativa, nem equipe voltada para o planejamento municipal, não há sequer servidores que cuidam dessa atividade com dedicação exclusiva, e os responsáveis pelas atividades não recebem treinamento específico. Também não há acompanhamento da execução do planejamento.

A LDO não prevê critérios para repasses a entidades do terceiro setor, para limitação de empenho e movimentação financeira, nem para contingenciamento.

O sistema de controle interno não detém órgão ou servidor responsável com atribuições formalmente definidas e não elabora os relatórios periódicos.

As audiências públicas não são setorizadas, sendo realizadas em dias úteis após o horário comercial, não havendo coleta de sugestões pela internet, nem a divulgação da ata por tal canal. Ademais, não existe margem destinada para projetos originários de participação popular.

O pré-planejamento também é falho, apesar de realizados levantamentos dos problemas, necessidades e deficiências do município os diagnósticos não são utilizados para as soluções, nem estão materializados nas peças orçamentárias.

No quesito transparência, as peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos x realizados.

O cenário impõe que a Administração Municipal dedique especial atenção ao saneamento de tais omissões, visto que para uma gestão equilibrada e eficiente é imprescindível planejamento e atuação efetiva do controle interno.

Destaco que os trabalhos da 3ª Fiscalização Ordenada do exercício de 2016, cujo tema foi o atendimento aos requisitos da Transparência (*evento 72.1*), apuraram pendências no conteúdo disponibilizado pelo site, ausência de relatórios estatísticos de atendimentos realizados pela SIC e pela Ouvidoria, falta de normatização sobre o prazo para respostas e de possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço eletrônico de ouvidoria, irregularidades que deverão ser prontamente corrigidas pelos responsáveis.

III – Há um grupo de apontamentos que também indicam a necessidade de recomendar-se à Administração para que proceda a correção imediata, o que deverá ser avaliado em próxima inspeção.

Deve a Prefeitura aprimorar o desenvolvimento de suas peças orçamentárias, através do estabelecimento de metas e indicadores de forma a possibilitar a análise da efetividade dos programas, observar o princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



exclusividade orçamentária previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, apresentar limites efetivos para as alterações orçamentárias e ultimar as providências para edição do Plano de Mobilidade Urbana.

Na conformidade do Comunicado SDG nº 35/2015, recomenda-se como medida salutar que o Controle Interno seja regulamentado, atendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

Deve o Município providenciar o saneamento das impropriedades destacadas pela fiscalização de natureza operacional realizada nas áreas de ensino e saúde, bem como da fiscalização ordenada no setor de transparência.

Recomenda-se ao executivo atentar para a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de ação planejada e transparente, de modo a alcançar o equilíbrio entre as receitas e despesas, realizando alterações orçamentárias e abertura de créditos adicionais limitados ao percentual inflacionário, de modo a não desfigurar as peças de planejamento.

A municipalidade deve respeitar a ordem cronológica de pagamentos.

Ainda nessa seara, deve a Prefeitura voltar especial atenção às situações da EMURPE e do CISA, em razão dos riscos que representam às finanças municipais.

As numerosas divergências constatadas na contabilidade reclamam pronta regularização, já que atuam em franco prejuízo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Federal nº 4.320/1964.

Demandam, também, maior fidedignidade ao conteúdo e aos prazos das informações encaminhadas ao sistema AUDESP.

As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, de acordo com o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, bem como, mantidas em contas específicas o produto da alienação de ativos.

Deve o município proceder à reavaliação de seus bens móveis e imóveis, valendo-se das regras do manual de contabilidade aplicada ao setor público, de modo que o balanço patrimonial reflita a realidade.

Necessário que a Comuna dê prioridade a realização de pregão eletrônico, sempre que possível.

Quanto às execuções contratuais, relato aqui, que o contrato nº 95/2016 a cargo da EMURPE, visando à construção do prédio da zeladoria na EMEF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Harumi Kubota da Silva, teve a obra concluída, havendo o recebimento definitivo em 15 de maio de 2017, de acordo com o relatório das contas anuais de 2017 do município.

Todavia, no tocante ao contrato nº 23/2016, também realizado com a EMURPE, objetivando a reforma e ampliação da cozinha piloto, o citado relatório não trouxe informações. Matéria que deve ser acompanhada pela Fiscalização.

Destarte, o Município deve ter uma postura mais rigorosa e efetiva no acompanhamento das execuções contratuais.

Os cargos em comissão devem estar restritos aos casos de direção, chefia e assessoramento, fixando-se em lei suas atribuições e exigências de escolaridade compatíveis com o exercício de tais funções, conforme diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 32/2015¹⁰.

Alerto a Prefeitura quanto à necessária observância das recomendações pretéritas desta Casa, lembrando que o descumprimento sistemático das determinações poderá inquinar os futuros demonstrativos.

IV – No que tange aos expedientes, determino a expedição de ofícios às autoridades subscritoras do TC-10241/989/18 e do TC-18437/989/18, encaminhando-lhes cópia da presente decisão, e posterior arquivamento, após o trânsito em julgado.

V – Apesar dos aspectos até então destacados, as contas se encontram marcadas por falhas que, quer isoladamente, quer em conjunto, guardam gravidade suficiente para o comprometimento da matéria.

A instrução processual demonstrou que a **Despesa com Pessoal**, cujo índice se fixou em **54,40%** no último quadrimestre do exercício, após os ajustes lançados pela fiscalização e ratificados por ATJ, caracterizaram ofensa ao disposto na alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF.

A ocorrência de excesso na despesa de pessoal, no último ano do mandato, implica na rejeição das contas em apreço, conforme voto proferido pelo e. Plenário ao analisar o Pedido de Reexame das Contas de 2011 da Prefeitura Municipal de Potim:

“No que interessa no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 23, faculta 8 (oito) meses (2 quadrimestres) para ajustar a despesa de pessoal, feito isso pelo aumento da base de cálculo (receita corrente líquida) ou, na hipótese mais provável, mediante a redução do numerador: o gasto propriamente dito; isto, segundo os critérios do art. 169, da Constituição. Em assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, na parte permanente, excepciona o princípio da anualidade e, nesse contexto, os relatórios de gestão

¹⁰ Comunicado SDG nº 32/2015 – DOE de 26/08/2015

8. As leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



fiscal (RGF) permitem analisar, a cada quadrimestre, o ajuste vindouro do desvio registrado no exercício anterior.

(...) E não há de se alegar que o período de ajuste transfere inconveniente ônus ao novo titular do Poder; é assim porque em último ano de mandato, somente aqui, a lei não faculta o comentado prazo de adaptação, quero dizer, no derradeiro ano de gestão, a despesa excedente de pessoal, em qualquer quadrimestre do ano, já conduz à recusa da conta:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Então, coerente foi o legislador fiscal em possibilitar que o gestor, em dois quadrimestres, ajustasse a despesa excedida em seu próprio mandato, porém se o desvio ocorre no último ano de sua gestão, sem tempo de recondução até dezembro, aqui sim, o dirigente, de pronto, já fica à mercê de punição fiscal e certamente fará jus a parecer desfavorável à aprovação de suas contas.

(Processo TC-1455/026/11. Pedido de Reexame nas Contas Anuais de 2011 da Prefeitura Municipal de Potim. Parecer Prévio do Tribunal Pleno, em sessão de 29/10/2014. Voto de Desempate do Conselheiro Presidente Dr. Edgard Camargo Rodrigues. DOE de 20/11/2014. Destaques acrescidos).

Agrava a situação, o fato de o município proceder a admissões fora dos casos ressalvados, se encontrando acima do limite da despesa com pessoal, não observando às vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da LRF.

As alegadas ações trabalhistas incorporando abonos pagos de forma habitual, cujas cópias foram juntadas pela defesa nos itens 96.12 a 96.27, foram impetradas no período de 2010 a 2014, portanto, dando a municipalidade tempo suficiente para planejar tais dispêndios, de maneira a não sobrecarregar o exercício de 2016.

O mesmo diga-se do cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta visando à criação de vagas em creches, visto que de acordo com a defesa, foi firmado pela administração anterior, possuindo a gestão atual todo um mandato para amenizar os dispêndios daí decorrentes.

A inclusão do PASEP nas despesas laborais não foi a responsável pela extrapolação do limite. De acordo com a ATJ, ainda, que 'supostamente' desconsiderado o respectivo valor, o excesso permaneceria.

Portanto, estas e as demais justificativas ofertadas pelo Município não foram aptas a alterar o panorama apresentado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A outra mácula que reveste estes demonstrativos é o insuficiente pagamento de precatórios.

O Município é adepto ao regime especial anual e depositou no exercício a quantia de R\$ 2.593.012,20 a título de precatórios.

O Tribunal de Justiça por meio da DEPRE fixou em 1,83% da RCL, o valor dos depósitos mensais.

A receita corrente líquida do município atingiu o montante de R\$ 178.224.851,04, incidindo a alíquota estipulada, os depósitos ao final do exercício deveriam atingir a cifra de R\$ 3.261.514,77, o que não se deu.

Valor Estipulado	Valor Depositado	Diferença (a menor)
R\$ 3.261.514,77	R\$ 2.593.012,20	R\$ 668.502,57

Os esclarecimentos do Executivo informaram que considera como base de cálculo, apenas o balancete da Prefeitura, e não o quadro da RCL, visto que este é composto também pela administração indireta que arca diretamente com seus precatórios.

O procedimento traduz-se em redução da base de cálculo, e não pode ser tolerado.

Ressalvo, contudo, que os requisitórios de baixa monta foram integralmente quitados.

Também é irregular a afronta ao artigo 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, confirmada pelos documentos inseridos no evento 72.39.

Assim, diante do verificado nos autos, acompanho as manifestações convergentes de ATJ, sua i. Chefia e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **PENÁPOLIS, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- Corrija os desacertos constatados nos setores de ensino e saúde, equacionando o déficit de vagas nas creches;
- Melhore o resultado dos indicadores do IEGM;
- Saneie as questões apontadas na Fiscalização Ordenada da Transparência;
- Aprimore o desenvolvimento de suas peças orçamentárias e cumpra com o princípio da exclusividade orçamentária previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal;
- Providencie a edição do Plano de Mobilidade Urbana;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Regule o sistema de Controle Interno;
- Regularize as divergências contábeis constatadas, observando os princípios da transparência e da evidência contábil;
- Restrinja os cargos comissionados aos casos de direção, chefia e assessoramento, fixando em lei atribuições e escolaridade compatível para o exercício de tais funções;
- Engaje-se na produção de resultados financeiros positivos;
- Não realize despesas sem prévio empenho;
- Observe as boas práticas de planejamento orçamentário, em homenagem às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, limitando o percentual de alterações ao índice inflacionário projetado para o período, conforme orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15;
- Tome providências efetivas em relação a EMURPE e o CISA de modo a respaldar o equilíbrio econômico-financeira da Prefeitura;
- Deposite as disponibilidades financeiras em instituições oficiais, e mantenha em conta específica as verbas provenientes de alienação de ativos;
- Promova a reavaliação dos bens móveis e imóveis de acordo com as leis pertinentes e o manual de contabilidade aplicada ao setor público;
- Efetue os pagamentos de acordo com a ordem cronológica;
- Atue rigidamente no acompanhamento das execuções contratuais;
- Encaminhe ao sistema AUDESP dados fidedignos e dentro do prazo legal;
- Reconduta as Despesas de Pessoal ao limite legalmente estabelecido;
- Atenda às recomendações pretéritas desta e. Corte.

Quanto aos expedientes, cumpra-se o determinado no item **IV** deste voto.

A fiscalização deverá verificar o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras.

Transitada em julgado a decisão e cumpridas todas as providências e determinações cabíveis, arquivem-se os autos.