



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 13/11/2018

ITEM Nº 048

TC-004291/989/16

**Prefeitura Municipal:** Francisco Morato.

**Exercício:** 2016.

**Prefeito(s):** Marcelo Cecchettini.

**Advogado(s):** Bruno Yepes Pereira (OAB/SP nº 123.839), Sandro Teixeira de Oliveira Galvão (OAB/SP nº 237.178), Tales Augusto Dalmachio Alves (OAB/SP nº 311.369) e outros.

**Procurador(es) de Contas:** João Paulo Giordano Fontes.

**Fiscalizada por:** GDF-5 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** GDF-9 - DSF-I.

**Sustentação oral proferida em sessão de 06-11-18.**

|                                              |                                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Aplicação total no ensino                    | 25,32% (mínimo 25% - Cálculos de ATJ)                                          |
| Investimento no magistério – verba do FUNDEB | 61,41% (mínimo 60%)                                                            |
| Total de despesas com FUNDEB                 | 100% (Cálculos de ATJ)                                                         |
| Investimento total na saúde                  | 35,40% (mínimo 15%)                                                            |
| Transferências à Câmara                      | Transferência de 6,12%, com utilização efetiva pela Câmara de 5,37% (relevado) |
| Despesa de Pessoal                           | 46,50% (Máximo 54%)                                                            |
| Subsídios dos Agentes Políticos              | Recebimento a Maior – Devolução                                                |
| Encargos sociais                             | Em ordem                                                                       |
| Precatórios                                  | Falhas nos registros (relevado)                                                |
| Resultado da execução orçamentária           | Superávit de 0,47% - R\$ 1.078.368,64                                          |
| Resultado financeiro                         | <b>Negativo em R\$ 9.852.911,09</b>                                            |
| Restrições do Último Ano de Mandato          | <b>Descumprimento do art. 42 da LRF</b>                                        |

|           | 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     | C    | B    | Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.                                                                                                      |
| i-Cidade  | C+   | A    | 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 Metropolitana de São Paulo**

**Quantidade de habitantes: 166.077**

Em exame, contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **FRANCISCO MORATO**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da 5ª Diretoria de Fiscalização – DF-5.

Preliminarmente, verifico que as contas dessa 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 19.52*) e do 2º Quadrimestre (*evento 44.51*), objetivando



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



oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Anteriormente à inspeção ordinária, foram realizadas, também, fiscalizações ordenadas, de natureza operacional, destinadas a verificar o programa de Merenda Escola (*evento 11*), o atendimento aos requisitos da Transparência (*evento 44.44*), a gestão dos Resíduos Sólidos (*evento 22*) e a operacionalização do Transporte de Alunos (*evento 35*).

No relatório do encerramento do exercício, constante do evento 59.112, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

**Item A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- O município não editou o Plano de Mobilidade Urbana, em desacordo com a Lei nº 12.587/12 (reincidência);
- Da dotação específica para atenção prioritária à criança e ao adolescente foi empenhado e liquidado 69,84%.

**Item A.2 – CONTROLE INTERNO**

- Os relatórios produzidos no 3º quadrimestre continuam, apenas, relacionando os valores dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (reincidência).

**Item A.3 – ACOMPANHAMENTO DO ENSINO 2016 – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DAS REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO – CICLO I DO ENSINO FUNDAMENTAL**

- Baixo índice de participação de professores em eventos de formação continuada;
- 45% das escolas selecionadas tem até 29 alunos por turma. As turmas com quantidade de alunos entre 30 e 34 representam
- 47% do total, restando 8% de turmas com mais de 35 alunos;
- Não foram verificadas salas de aula com área disponível inferior a 1,0 m<sup>2</sup> por aluno, sendo que na maior parte das salas, 55% do total, a área disponível por aluno é de 1,5 m<sup>2</sup> a 1,875 m<sup>2</sup>;
- Em relação à participação dos professores em reuniões coletivas de trabalho docente, 100% responderam que atendem às reuniões pelo menos uma vez por mês;
- Dos professores que responderam a pesquisa, 32,91% discordam que as demandas da escola em que trabalham tenham sido consideradas no processo de definição da programação dos cursos de formação continuada;
- Para 35,44% dos professores, as necessidades de formação de suas respectivas escolas não são atendidas pelo programa municipal de formação continuada dos professores;
- No questionamento sobre frequência de utilização de recursos tecnológicos pelos professores para preparação de aulas e/ou desenvolvimento das dinâmicas de ensino-aprendizagem, 45,57% dos professores responderam “frequentemente”, 37,97% responderam “eventualmente” e 16,46%, “nunca”;
- Da comparação entre os quantitativos mínimos dos principais recursos pedagógicos considerados indispensáveis pelo CNE e os dados da pesquisa, verificamos que nenhuma das cinco escolas apresenta instalações físicas e recursos pedagógicos em quantidades ideais;
- Nenhuma das escolas cumpre integralmente com os quesitos de “Instalações”;
- No quesito “Literatura Infantil” e “Literatura infantojuvenil” todas as escolas apresentam quantidades insuficientes;
- Em “Equipamentos para áudio, vídeo e foto” nenhuma escola apresenta todos os itens mínimos;
- No quesito “Processamento de Dados” foi verificado a insuficiência de computadores para sala de informática, computadores para docentes, fotocopiadoras e guilhotinas para papel;
- As instalações prediais se mostraram antigas e requerem reformas principalmente nos banheiros;



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



**Item A.4 – ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE 2016 – FISCALIZAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE**

- As atividades de controle vetorial não contemplam integralmente as atividades rotineiras prescritas nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009, p.53/54) e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue do Estado de São Paulo;
- O município não implementou, no exercício de 2016, um Comitê Municipal de Combate à Dengue que tenha definido as responsabilidades, metas e indicadores de cada área de atuação.
- A quantidade de servidores e de equipamentos no controle vetorial é inferior ao preconizado pelas diretrizes nacionais e programa estadual;
- Não existe local específico e adaptado para a lavagem dos equipamentos;
- O município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas e levantamento de índice (IVO e IPO).
- O município não possui um laboratório específico para as análises;
- O município não efetua pesquisa larvária e levantamento de índice de Breteau, Índice Predial e Índice de Recipientes.
- Não foram visitados imóveis na quantidade, percentual, estabelecidos nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009, p.53/54) e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue do Estado de São Paulo;
- Não ocorreu visita domiciliar bimestral em 100% do imóveis, e a meta do número de visitas domiciliares nas áreas urbanas infestadas pelo vetor não foi alcançada.

**Item A.5 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA**

**MERENDA:** não há Alvará do Corpo de Bombeiros - AVCB no prazo de validade: este apontamento de repete em todas as unidades escolares; não há alvará da vigilância sanitária no prazo de validade: este apontamento de repete em todas as unidades escolares.

**TRANSPARÊNCIA:** somente parte das informações são atualizadas até o dia útil imediatamente anterior; sobre a possibilidade de entrega de um pedido de acesso a informações de forma presencial, não existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico; com relação ao serviço de Ouvidoria implantado, não há a normatização de prazos de resposta nas situações onde o cidadão é identificado, não há possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento eletrônico de Ouvidoria e não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Ouvidoria presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos; no site de Transparência não há ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação e não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente; com relação ao site da Transparência, não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido e não há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem; com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre número do processo; dados sobre o bem ou serviço adquirido; dados sobre a Unidade Gestora/Centro de Custo; o site não apresenta dados a partir de 01/01/2016, contendo a íntegra dos editais de licitação, o resultado dos editais com o vencedor e os contratos na íntegra; as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet e não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...).

**RESÍDUOS SÓLIDOS:** não está constituído o Conselho de Resíduos Sólidos no Município; a disposição final de resíduos sólidos não é feita em consórcio com municípios da região; não há controle / registro acerca da quantidade de coleta seletiva em relação ao total do lixo coletado; na rota verificada, houve coleta, mas não seletiva; não há unidade de triagem, compostagem ou transbordo de resíduos domiciliares no Município; não há área de aterro no Município; não há tratamento do tipo reciclagem, compostagem ou reutilização antes do aterramento de resíduos sólidos; não existe área para depósito de resíduos inorgânicos diversos do aterro; não são fiscalizados coleta, transporte e destinação final dos resíduos da construção civil; não é fiscalizada a execução dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos dos empreendimentos do setor agrossilvopastoril; não são previstas sanções para o descumprimento dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

**Item B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- Existência de anulações de empenho e realização de despesas sem prévio empenho;
- Violação ao prescrito no artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Violação ao prescrito nos artigos 83, 85 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como configuração de existência de passivo oculto;



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



- Ausência de fidedignidade das informações contábeis da origem em relação às informações constantes no Sistema Audesp;
- Violação ao prescrito no artigo 42 da Lei Federal nº 101/00.

**Item B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO**

- A origem não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

**Item B.1.6 – DÍVIDA ATIVA**

- Aumento nominal de 10,60% no montante do saldo da dívida ativa em 2016, quando comparado ao exercício anterior, causado pela redução nominal de 10,06% no montante de recebimentos do exercício e ao crescimento nominal de 8,39% no volume de inscrições em dívida ativa;
- Diferença entre os valores informados pelo Sistema AUDESP como inscritos em Dívida Ativa e os informados pela Origem;
- Altos valores referentes a quantias indevidamente recebidas por vereadores em exercícios anteriores, objetos de acordo de execução fiscal (judicial).

**Item B.3.1 – ENSINO**

- O Município aplicou 23,85%, não cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal;
- O Município foi alertado, por 11 vezes sobre possível não atendimento dos mínimos constitucionais e legais da Educação;
- O Conselho Municipal de Ensino não emitiu parecer sobre a prestação de contas referente ao exercício de 2016.

**Item B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO**

- Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB.

**Item 3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO**

- A remuneração do Magistério encontra-se em desacordo com o Piso Nacional;
- O Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB;
- Há insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino na modalidade Creche.

**Item B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO**

- Despesa não elegível aplicada na Saúde.

**Item B.4.1 – REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS**

- Ocultação de passivo em decorrência da não contabilização do precatório devido ao Lar Assistencial São Benedito (Santa Casa de Misericórdia – reincidência);
- O saldo apurado de precatórios em 31/12/16, diverge daquele constante do Balanço Patrimonial (reincidência).

**Item B.5.2 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS**

- Redução de subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito sem a respectiva aprovação formalizada por instrumento legal;
- Não devolução dos valores recebidos a maior pelo Prefeito e Vice-Prefeito no período anterior a redução salarial.

**Item B.6 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS**

- Os bens do Almoxarifado Central e do Almoxarifado Educação, no momento da inspeção, encontravam-se sem o devido e correto registro das quantidades exatas de bens armazenados em seu espaço físico, havendo variações para mais e para menos.

**Item B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- A anulação irregular de determinados empenhos e a realização de despesas sem prévio empenho, por parte da origem, acarretaram a não obediência à ordem cronológica das datas de emissão do empenho no exercício em exame.

**Item D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- Encontradas divergências entre os valores apurados na Origem e os informados ao Sistema AUDESP.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



### **Item D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL**

- Ausência de controle efetivo de frequência que comprove o real cumprimento da carga horária por parte dos funcionários efetivos e comissionados (reincidência);
- Cargos de livre provimento que não se enquadram nas atribuições de direção, chefia e assessoramento (reincidência);
- Existência de servidores sem o devido grau de instrução e de qualificação para ocuparem as funções de Secretário Municipal e de Gerente Municipal e que ainda possuem débito inscrito na dívida ativa com a Prefeitura Municipal;
- Número excessivo de servidores comissionados sem o devido grau de instrução compatível e sem o devido grau de qualificação profissional para ocuparem, em especial, a função de Assessor I, Chefe de Divisão, Coordenador, Secretário e Oficial de Gabinete do Prefeito I (reincidência).

### **Item D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- Não atendimento da Lei Orgânica e das Instruções deste Tribunal;
- Entrega intempestiva de informações ao Sistema AUDESP em todos os meses do exercício de 2016, exceção feita ao mês de novembro;
- Descumprimento de recomendações deste Tribunal no julgamento das contas de 2013 e 2014 (reincidência).

### **Item E.1 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- Não atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- O Município foi alertado, por 8 vezes sobre possível descumprimento do art. 42 da LRF.

### **Item E.2.2 – DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL**

- No 2º semestre de 2016, o Município empenhou gastos de publicidade, desatendendo ao art. 73, VI, “b” da Lei nº 9.504, de 1997;
- No 1º semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no 1º semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), não atendendo o art. 73, VII da Lei Eleitoral.

De acordo com o quadro elaborado pela fiscalização, o Executivo não cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando, após ajustes, investimentos que corresponderam a 23,85% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.

Mencionados ajustes se referem a exclusão de R\$ 2.782.156,35 em despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB<sup>1</sup> e R\$ 21.206,34 em Restos a Pagar que não foram quitados até 31/01/2017, perfazendo um abatimento total de R\$ 2.803.362,69.

<sup>1</sup> Aquisição de alimentação para *coffee breaks* em eventos, peças de vestuário para a formatura de alunos do PROERD e ovos de chocolate para distribuição aos alunos; confecção e instalação de toldo para uso da Secretaria da Educação; aquisição de pneus para micro-ônibus; confecção e instalação de cortina persiana; manutenção de banheiros da Secretaria Municipal de Educação; aquisição de cadeiras plásticas; locação de imóveis para funcionamento do Departamento de Merenda, Departamento de Planejamento e Secretaria da Educação; pagamento de faturas de energia elétrica; pagamento de cartões alimentação para funcionários; despesas com cursos do SIOPE e SIGARP; locação de tendas, cadeiras plásticas, banheiros químicos e gerador para formatura dos alunos; aquisição de 50 conjuntos de refeitório; aquisição de liquidificadores, painéis de pressão, processadores, garrafas, botijões térmicos, bacias, caixas plásticas, descascadores, espátulas, jarras e outros instrumentos para as escolas municipais.





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



| IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS                              |                |        |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|--------|
| RECEITAS                                                           | 138.678.906,63 |        |
| Ajustes da Fiscalização                                            |                |        |
| Total de Receitas de Impostos - T.R.I.                             | 138.678.906,63 |        |
| FUNDEB - RECEITAS                                                  |                |        |
| Retenções                                                          | 19.667.403,47  |        |
| Transferências recebidas                                           | 78.248.088,95  |        |
| Receitas de aplicações financeiras                                 | 233.630,05     |        |
| Ajustes da Fiscalização                                            |                |        |
| Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.                              | 78.481.719,00  |        |
| FUNDEB - DESPESAS                                                  |                |        |
| Despesas com Magistério                                            | 48.194.710,66  |        |
| Outros ajustes da Fiscalização (60%)                               |                |        |
| Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)           | 48.194.710,66  | 61,41% |
| Demais Despesas                                                    | 30.647.938,34  |        |
| Outros ajustes da Fiscalização (40%)                               | (2.078.874,65) |        |
| Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)                   | 28.569.063,69  | 36,40% |
| Total aplicado no FUNDEB                                           | 76.763.774,35  | 97,81% |
| DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO                                      |                |        |
| Educação Básica (exceto FUNDEB)                                    | 16.207.890,62  |        |
| Acréscimo: FUNDEB retido                                           | 19.667.403,47  |        |
| Dedução: Ganhos de aplicações financeiras - Ficha de Receita 29    |                |        |
| Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno                   |                |        |
| Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016                            | 35.875.294,09  | 25,87% |
| Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: [ ] Aplic. no 1º trim. de 2017 |                |        |
| Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017   | (21.206,34)    |        |
| Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios                 | (2.782.156,35) |        |
| Aplicação final na Educação Básica                                 | 33.071.931,40  | 23,85% |
| PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO                                |                |        |
| Receita Prevista Realizada                                         | 141.140.133,55 |        |
| Despesa Fixada Atualizada                                          | 39.365.727,47  |        |
| Índice Apurado                                                     | 27,89%         |        |

A inspeção também realizou glosas nas despesas custeadas com recursos do FUNDEB, sendo R\$ 2.050.000,00 em gastos não elegíveis para o ensino (*pagamento de cartões alimentação*) e R\$ 28.874,65 em Restos a Pagar não quitados até 31/03/2017, totalizando R\$ 2.078.874,65 em exclusões.

Assim, após os ajustes lançados, a aplicação de recursos do FUNDEB alcançou 97,81% do total repassado, com a destinação de 61,41% à valorização do magistério.

Ainda sobre esse tema, observa-se que foi realizada fiscalização de natureza operacional que teve por escopo as escolas do Ciclo I, abordando os aspectos da valorização do corpo docente e disponibilização de instalações e recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizado.

Também foi anotado que a localidade não observa o Piso Nacional de Remuneração dos Professores, que o Conselho Municipal de Educação não vem cumprindo com suas atribuições precípuas, que não foram atingidas as notas projetadas para o IDEB e que existia déficit de 2.307 vagas no ensino, correspondente a 53,08% da capacidade da rede municipal.

Cálculos da fiscalização indicam que os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 35,40% do valor da receita e transferências de impostos.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



| SAÚDE                                                    |      | Valores - R\$  |
|----------------------------------------------------------|------|----------------|
| Receitas de impostos                                     |      | 138.678.906,63 |
| Ajustes da Fiscalização                                  |      |                |
| Total das Receitas                                       |      | 138.678.906,63 |
| Total das despesas empenhadas com recursos próprios      |      | 50.007.253,61  |
| Ajustes da Fiscalização                                  |      | (399.167,78)   |
| Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de         | 2017 | (518.474,15)   |
| Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde |      | 49.089.611,68  |
|                                                          |      | 35,40%         |
| Planejamento atualizado da Saúde                         |      |                |
| Receita Prevista Atualizada                              |      | 141.140.133,55 |
| Despesa Fixada Atualizada                                |      | 51.878.737,50  |
| Índice apurado                                           |      | 36,76%         |

Também neste setor foi realizada fiscalização operacional sobre o programa de controle vetorial da dengue.

Após o expurgo das receitas afetas ao Fundo de Previdência Municipal de Francisco Morato, constatou-se um ingresso efetivo de R\$ 230.347.201,54, o que representou um déficit arrecadatário da ordem de R\$ 61.105.599,51, ou 26,53%, em relação à previsão de receitas.

Após idêntico afastamento das despesas do regime previdenciário, o resultado da execução orçamentária representou, a princípio, um superávit de 4,34% do total das receitas arrecadadas.

Não obstante, a fiscalização identificou a existência de R\$ 8.925.904,30 em obrigações do exercício de 2016 que deixaram de ser empenhadas ou cujos empenhos foram irregularmente anulados, contrariando os princípios da transparência e da oportunidade, verificando-se, após tais ajustes um **superávit** da execução orçamentária de R\$ 1.078.368,64 (0,47%).

A fiscalização realçou a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições, remanejamentos e transferências em total de R\$ 12.015.596,26, correspondente a 3,61% da despesa inicialmente fixada.

| Receitas                            | Previsão        | Realização      | AH %     | AV %    |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|----------|---------|
| Receitas Correntes                  | 285.259.301,05  | 263.277.395,00  | -7,71%   | 114,30% |
| Receitas de Capital                 | 27.304.000,00   | 14.613.509,52   | -46,48%  | 6,34%   |
| Receitas Intraorçamentárias         | 1.500,00        | -               | -100,00% | 0,00%   |
| Deduções da Receita                 | (21.112.000,00) | (19.667.403,47) | -6,84%   | -8,54%  |
| Subtotal das Receitas               | 291.452.801,05  | 258.223.501,05  |          |         |
| Outros Ajustes                      |                 | (27.876.299,51) |          |         |
| Total das Receitas                  | 291.452.801,05  | 230.347.201,54  |          | 100,00% |
| Déficit de arrecadação              |                 | 61.105.599,51   | -20,97%  | 26,53%  |
| Despesas Empenhadas                 | Fixação Final   | Execução        | AH %     | AV %    |
| Despesas Correntes                  | 194.208.214,29  | 171.074.341,12  | -11,91%  | 74,62%  |
| Despesas de Capital                 | 41.200.266,04   | 24.940.494,09   | -39,47%  | 10,88%  |
| Reserva de Contingência             | 291.293,51      | -               | -100,00% | 0,00%   |
| Despesas Intraorçamentárias         | 15.113.259,71   | 14.352.146,48   | -5,04%   | 6,26%   |
| Repasse de duodécimos à CM          | 7.469.000,00    | 7.400.372,65    | -0,92%   | 3,23%   |
| Transf. Financeiras à Adm. Indireta | 33.170.767,50   | 30.811.463,36   | -7,11%   | 13,44%  |
| Dedução: devolução de duodécimos    |                 | (997.174,59)    |          |         |
| Subtotal das Despesas               | 291.452.801,05  | 247.581.643,11  |          |         |
| Outros Ajustes                      |                 | (18.312.810,21) |          |         |
| Total das Despesas                  | 291.452.801,05  | 229.268.832,90  |          | 100,00% |
| Economia Orçamentária               |                 | 62.183.968,15   | -21,34%  | 27,12%  |
| Resultado Ex. Orçamentária:         | Superávit       | 1.078.368,64    |          | 0,47%   |



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



Relacionou, ainda, o histórico de resultados orçamentários e percentuais de investimentos dos exercícios anteriores:

| Exercício | Resultado da execução orçamentária | Percentual do resultado da execução orçamentária | Percentual de investimento em relação à RCL |
|-----------|------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 2015      | Déficit de R\$ 11.559.791,27       | -5,57%                                           | 9,92%                                       |
| 2014      | Superávit de R\$ 16.806.243,15     | 8,11%                                            | 9,52%                                       |
| 2013      | Superávit de R\$ 22.238.045,94     | 10,40%                                           | 14,94%                                      |

De acordo com a inspeção, o Resultado Financeiro apurado junto ao Balanço Patrimonial, negativo em R\$ 927.006,79, não reflete a verdadeira composição dos compromissos do ente, já que a Prefeitura deixou de reconhecer em suas demonstrações contábeis R\$ 8.925.904,30 em despesas orçamentárias não empenhadas ou irregularmente anuladas.

Concluiu, assim, que o **déficit financeiro** perfazia, em verdade, **R\$ 9.852.911,09** ao final do exercício em comento<sup>2</sup>, o que se refletiu um índice de liquidez imediata de 0,48, denotando que a Municipalidade não possuía liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo.

|                                | Contabilizados     | Não Contabilizados | Total         |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Restos a Pagar Processados     | 7.026.498,94       | 7.432.548,48       | 14.459.047,42 |
| Restos a Pagar Não Processados | 1.572.846,95       | 1.493.355,82       | 3.066.202,77  |
| Consignações                   | 2.526.520,70       | 0,00               | 2.526.520,70  |
| Depósitos                      | 121.581,48         | 0,00               | 121.581,48    |
| Outros                         | 56.320.098,18      | 0,00               | 56.320.098,18 |
| TOTAL                          | 67.567.546,25      | 8.925.904,30       | 76.493.450,55 |
| Índice de Liquidez Imediata    | Disponível         | 9.738.751,84       | 0,48          |
|                                | Passivo Financeiro | 20.173.352,37      |               |

A Dívida de Longo Prazo, por seu turno, foi reduzida em 19,58%, situando-se em R\$ 5.257.798,04, abaixo do limite definido pela Resolução Senatorial (120% da RCL).

<sup>2</sup> Passivo Financeiro Ajustado de R\$ 20.173.352,37 frente a um Ativo Financeiro de R\$ 10.320.441,28





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



| Exercícios: anterior e em exame | 2015         | 2016         | AH%     |
|---------------------------------|--------------|--------------|---------|
| Dívida Mobiliária               | -            | -            |         |
| Dívida Contratual               | -            | -            |         |
| Precatórios                     | 235.763,21   | 172.821,18   | -26,70% |
| Parcelamento de Dívidas:        | 1.627.608,16 | 1.582.254,72 | -2,79%  |
| De Tributos                     | 926.567,24   | 1.072.406,92 | 15,74%  |
| De Contribuições Sociais:       | 701.040,92   | 509.847,80   | -27,27% |
| Previdenciárias                 | 701.040,92   | 509.847,80   | -27,27% |
| Demais contribuições sociais    | -            | -            |         |
| Do FGTS                         | -            | -            |         |
| Outras Dívidas                  | 4.674.488,16 | 3.502.722,14 | -25,07% |
| Dívida Consolidada              | 6.537.859,53 | 5.257.798,04 | -19,58% |
| Ajustes da Fiscalização         |              |              |         |
| Dívida Consolidada Ajustada     | 6.537.859,53 | 5.257.798,04 | -19,58% |

A fiscalização consignou o atendimento aos limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida apresentou crescimento de R\$ 25.657.491,38, ou 10,58%, em face do resultado alcançado no exercício anterior. Em título comparativo, o PIB brasileiro do período foi negativo em 3,6% e a correção de preços pela inflação (IGPM) foi de 7,17%.

| RCL de 2015        | RCL de 2016        | Crescimento |
|--------------------|--------------------|-------------|
| R\$ 242.620.896,71 | R\$ 268.278.388,09 | 10,58%      |

Conforme apurado, as Despesas de Pessoal se fixaram em 46,50% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre, conformando-se ao limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

| Período                           | Dez<br>2015    | Abr<br>2016    | Ago<br>2016    | Dez<br>2016    |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| % Permitido Legal                 | 54,00%         | 54,00%         | 54,00%         | 54,00%         |
| Gasto Informado                   | 121.232.576,16 | 124.139.283,61 | 124.186.967,56 | 124.736.417,22 |
| Inclusões da Fiscalização         |                |                |                |                |
| Exclusões da Fiscalização         |                |                |                |                |
| Gastos Ajustados                  |                | 124.139.283,61 | 124.186.967,56 | 124.736.417,22 |
| Receita Corrente Líquida          | 242.620.896,71 | 248.883.707,97 | 256.142.147,05 | 268.278.388,09 |
| Inclusões da Fiscalização         |                |                |                |                |
| Exclusões da Fiscalização         |                |                |                |                |
| Receita Corrente Líquida Ajustada |                | 248.883.707,97 | 256.142.147,05 | 268.278.388,09 |
| % Gasto Informado                 | 49,97%         | 49,88%         | 48,48%         | 46,50%         |
| % Gasto Ajustado                  |                | 49,88%         | 48,48%         | 46,50%         |

A tabela abaixo descreve a composição do Quadro de Pessoal:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



| Natureza do cargo/emprego | Existentes |      | Ocupados |      | Vagos            |      |
|---------------------------|------------|------|----------|------|------------------|------|
|                           | 2015       | 2016 | 2015     | 2016 | 2015             | 2016 |
| Efetivos                  | 3.135      | 3142 | 2049     | 2252 | 1086             | 890  |
| Em comissão               | 148        | 148  | 127      | 125  | 21               | 23   |
| Total                     | 3283       | 3290 | 2176     | 2377 | 1107             | 913  |
| Temporários               | 2015       |      | 2016     |      | Em 31.12 de 2016 |      |
| Nº de contratados         | 351        |      | 58       |      |                  |      |

Sobre esta seara, anotou a inspeção que não existe controle quanto ao real cumprimento da carga horária pelos servidores efetivos e comissionados e que os cargos de livre provimento de Assessor I, Chefe de Divisão, Coordenador, Diretor, Gerente Municipal, Secretária e Oficial de Gabinete do Prefeito I não ostentam grau de instrução compatível com o desempenho das funções de direção, chefia ou assessoramento.

Apurou a DF-5 que não foi concedida Revisão Geral Anual sobre os Subsídios dos Agentes Políticos no exercício em comento.

Não obstante, explicou aquela equipe que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito haviam sido irregularmente majorados no exercício de 2013, situação que produziu pagamentos a maior durante os meses de janeiro a setembro de 2016, apurando-se um excesso remuneratório de R\$ 11.560,59 para o mandatário e R\$ 5.780,25 para o seu substituto legal<sup>3</sup>.

Foi anotado o recolhimento formal dos encargos sociais devidos no exercício ao INSS, ao FGTS, ao PASEP e ao RPPS, inclusive no que tange às obrigações em regime de parcelamento.

A inspeção atestou que a transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal.

Conforme informado, a Prefeitura adota o Regime Especial Mensal para a quitação de Precatórios, confirmando-se a suficiência dos depósitos, o pagamento dos Requisitórios de Baixa Monta e a tendência de liquidação da totalidade dos compromissos até o exercício de 2020.

| REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)                 |             |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2015 no BP (passivo)      | 235.763,21  |
| Ajustes efetuados pela Fiscalização                                          |             |
| Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015 no BP (ativo) |             |
| Ajustes efetuados pela Fiscalização                                          |             |
| Saldo apurado em 31/12/2015                                                  | 235.763,21  |
| Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016                  | 677.916,65  |
| Depósitos efetuados em 2016 (opção anual ou mensal)                          | 656.821,29  |
| Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016                                         | 747.214,99  |
| Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016                      | 166.464,87  |
| Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016               | (90.393,70) |
| Saldo apurado em 31/12/2016                                                  | 256.858,57  |

<sup>3</sup> Valores atinentes apenas ao ano de 2016. Os valores acumulados entre 2013 e 2016 alcançam R\$ 55.730,55 para o Prefeito e R\$ 27.865,17 para o Vice-Prefeito.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



| REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA                         |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| Saldo de requisitórios no final do exercício de 2015 |            |
| Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016      | 161.860,14 |
| Pagamentos efetuados no exercício de 2016            | 161.860,14 |
| Houve pagamento integral no exercício em exame       | -          |

Registrou-se, por outro lado, que a Municipalidade deixou de contabilizar precatório no valor de R\$ 580.872,30, devido ao Lar Assistencial São Benedito (Santa Casa de Francisco Morato), que antes era titularizado pela Autarquia Municipal Serviço de Assistência Médica, caracterizando falha nos registros desse passivo.

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, entendeu a fiscalização que não foi dado cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a falta de cobertura monetária para as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres, considerando a inclusão de empenhos liquidados que haviam sido irregularmente cancelados (R\$ 1.154.953,37) e de despesas do exercício de 2016 que deixaram de ser oportunamente empenhadas (R\$ 4.997.318,67).

## 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

Illiquidez em 31.12

| 2016           |
|----------------|
| 21.701.457,33  |
| 8.034.511,27   |
| 1.212.418,32   |
| 12.454.527,74  |
| 7.672.339,10   |
| 7.028.911,75   |
| 1.154.953,37   |
| -              |
| 4.997.318,67   |
| (5.508.844,69) |

As despesas de pessoal foram diminuídas, em 2,63%, nos últimos 180 dias de mandato, cumprindo-se o Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

| Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de: |                     |                          |          | 2016      |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------|----------|-----------|
| Mês                                                                  | Despesas de Pessoal | Receita Corrente Líquida | %        | Parâmetro |
| 06                                                                   | 123.812.658,78      | 252.010.195,51           | 49,1300% | 49,1300%  |
| 07                                                                   | 124.155.967,10      | 253.874.170,79           | 48,9045% |           |
| 08                                                                   | 124.186.967,56      | 256.142.147,05           | 48,4836% |           |
| 09                                                                   | 124.398.328,21      | 254.111.943,74           | 48,9541% |           |
| 10                                                                   | 124.419.727,94      | 254.569.616,49           | 48,8745% |           |
| 11                                                                   | 124.589.926,19      | 257.968.773,81           | 48,2965% |           |
| 12                                                                   | 124.736.417,22      | 268.278.388,09           | 46,4951% |           |
| Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:          |                     |                          |          | 2,63%     |

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.



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



Quanto às restrições impostas pela Lei Eleitoral, não foram constatadas alterações remuneratórias, nem a criação de novos programas de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios.

Por outro lado, consignou a fiscalização possível afronta à alínea *b* do inciso VI e ao inciso VII, ambos do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, tendo em vista o empenhamento de gastos com publicidade após 07/07/2016 (R\$ 22.094,90) e a superação, no 1º semestre, da média dos gastos com publicidade apurada no triênio anterior (*em R\$ 55,48*).

Os empenhos emitidos no último mês de mandato não superaram o duodécimo da despesa prevista, obedecendo-se a previsão do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964 (*empenhos de R\$ 16.061.649,76 frente a um duodécimo de R\$ 27.710.916,67*).

Subsidiaram a análise das contas os expedientes TC-18470/026/16 (*digitalizado no evento 15*) e TC-21924/026/16 (*digitalizado no evento 16*), de autoria do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, comunicando as decisões proferidas no processo geral de Gestão de Precatórios da Municipalidade.

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Marcelo Cecchetti, Prefeito Municipal – através do DOE de 27/07/2017 (*evento 63*), 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 59.1*).

Por meio das justificativas anexadas no evento 103, o responsável sustentou que as impropriedades relatadas não possuem força para macular as contas em exame, tratando-se de desacertos formais passíveis de esclarecimentos e correções.

Traçou um histórico sobre a formação do Município dando destaque ao seu pequeno porte e à insuficiência na geração de rendas próprias, que acaba por tornar a localidade dependente das transferências oriundas de outras esferas de governo e dificulta o atendimento dos serviços ansiados pela população.

Disse que o prazo para edição do Plano de Mobilidade Urbana foi dilatado para o exercício de 2017 e que o Controle Interno desempenhou a contento todas as atribuições de fiscalização que lhe eram pertinentes, coordenando as ações de auditoria dos diversos setores municipais.

Ofertou esclarecimentos em face do apontado nas fiscalizações operacionais do Ensino e da Saúde, bem como nas fiscalizações ordenadas, afirmando que a existência de gargalos nesses setores decorre da escassez de recursos financeiros para o atendimento de todas as demandas municipais.

Sustentou que a emissão de empenho pelo Poder Público não conduz necessariamente ao seu pagamento, revelando-se legítimo o seu cancelamento sempre que o credor não cumprir com o objeto avençado ou quando incorreta a sua emissão. Afirmou, nessa linha, que as anulações dos empenhos se processaram em conformidade com os ditames legais e que não houve qualquer



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



ofensa ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, deixando-se de empenhar apenas aqueles valores cujas obrigações não estavam perfeitamente delineadas.

Alegou que a contabilidade reflete de modo fidedigno a composição patrimonial do ente, não havendo qualquer intenção de fraude na apuração dos resultados econômico-financeiros, discordando, assim, dos ajustes lançados pela fiscalização e defendendo que o resultado da execução orçamentária representou um superávit de 4,34%. Ressalta, por oportuno, que mesmo que acolhidas as inclusões lançadas pela inspeção, o resultado orçamentário seria um superávit de 0,47%.

Considerou que a inscrição de Restos a Pagar, limitada às disponibilidades de caixa ao final do exercício, atendeu o disposto no art. 42 da LRF, e que a falta de liquidez imediata não possui força para comprometer a matéria quando cotejada com os demais aspectos positivos apurados. Reputou, ademais, que o aumento do estoque de Dívida Ativa decorreu do arrefecimento econômico e da escalada do desemprego na localidade, asseverando que o Executivo empenhou seus melhores esforços na recuperação de tais valores.

Ponderou que o pagamento de vale-alimentação de caráter indenizatório aos professores deve ser reconsiderado nas apurações do Ensino e do FUNDEB, já que amparado nas orientações desta Corte, culminando com o atendimento do art. 212 da Carta da República e da Lei Federal nº 11.494/2007.

Esclareceu, ademais, que a queda nas receitas impossibilitou a aplicação de qualquer reajuste aos salários dos professores, ocasionando uma pequena defasagem em face do Piso Nacional, que a melhoria no desempenho do IDEB depende de modificações no currículo de formação dos alunos e que o Município tem paulatinamente equacionado o déficit de vagas em creches.

Aduziu que os Precatórios não reconhecidos pela contabilidade se referem a valores pendentes de confirmação pelo e. Tribunal de Justiça e advogou pela regularidade dos pagamentos de subsídios aos Agentes Políticos, já que sua fixação e reajuste decorreram de ato legislativo unilateral exarado pela Câmara da localidade.

Impugnou a ocorrência de qualquer quebra na Ordem Cronológica de Pagamentos e asseverou que os atrasos no envio de informações ao AUDESP foram pontuais e decorrentes de problemas de ordem técnica, podendo ser objeto de relevação no contexto dos autos.

Quanto ao Quadro de Pessoal, relatou que foi iniciado o processo de implantação do ponto eletrônico biométrico em todas as áreas e que os cargos em comissão da Municipalidade se encontram hígidos e devidamente previstos em lei, não havendo mácula bastante para comprometer os demonstrativos.

Comunicou que a Administração sempre se esforçou no atendimento às recomendações desta Corte e discordou dos cálculos apresentados pela fiscalização, reputando que não é apropriado avaliar o cumprimento do art. 42 da LRF com base na evolução da Dívida Líquida de Curto Prazo.





# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Pontuou, assim, que apenas as obrigações efetivamente contraídas, ou seja, empenhadas nos dois últimos quadrimestres, devem ser consideradas para os fins previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, colacionando precedentes deste Tribunal para corroborar sua tese.

Afirmou que as despesas com publicidade se restringiram à divulgações de atos oficiais, não caracterizando promoção institucional, e que os valores despendidos não destoaram daqueles apurados em anos anteriores.

E assim, considerando ter dado atendimento aos principais aspectos que norteiam a análise das contas, pediu pela emissão de parecer favorável.

Setor especializado da **Assessoria Técnica** considerou que as despesas com cartões de alimentação poderiam ser reintegrados aos cálculos do Ensino Geral e do FUNDEB, por se tratar de benefício concedido diretamente aos servidores da educação, de natureza não salarial, em conformidade com o manual editado por esta Corte “Aplicação no Ensino e as Novas Regras”.

Entendeu, assim, que a Prefeitura deu atendimento às disposições aplicáveis ao FUNDEB, investindo a totalidade dos recursos dentro do exercício e destinando 61,41% das receitas para a remuneração do seu corpo docente, bem como ao art. 212 da CF/88, com a aplicação de 25,32% das receitas próprias e de transferências em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino<sup>4</sup> (evento 128.1).

Sobre os aspectos contábeis, ATJ acolheu os ajustes propostos pela fiscalização e concluiu que as contas foram marcadas pelo descontrole na gestão dos recursos públicos, o que se traduziu em um pequeno superávit orçamentário de 0,47%, resultado financeiro negativo de R\$ 9,8 milhões, iliquidez frente aos compromissos de curto prazo e descumprimento do art. 42 da LRF, dando relevo às divergências nos registros e à existência de passivos não reconhecidos. Opinou pela emissão de parecer desfavorável (evento 128.2).

<sup>4</sup> Tabelas elaboradas a fls. 2/3 do evento 128.1:

| IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS                                     |  | Valores (R\$)  |         |
|---------------------------------------------------------------------------|--|----------------|---------|
| Receitas                                                                  |  | 138.678.906,63 |         |
| Ajustes da Fiscalização                                                   |  |                |         |
| Total de Receitas de Impostos                                             |  | 138.678.906,63 | 100%    |
| FUNDEB – RECEITAS                                                         |  |                |         |
| Retenções                                                                 |  | 19.667.403,47  |         |
| Transferências recebidas                                                  |  | 78.248.088,95  |         |
| Receitas de aplicações financeiras                                        |  | 233.630,05     |         |
| Ajustes da fiscalização                                                   |  |                |         |
| Total de Receitas do FUNDEB – T.R.F.                                      |  | 78.481.719,00  | 100%    |
| FUNDEB – DESPESAS                                                         |  |                |         |
| Despesas com Magistério (Fundeb 60%): apurado pág. 76                     |  | 48.194.710,66  |         |
| (-) ajustes efetuados pela fiscalização                                   |  |                |         |
| (=) Total das Despesas Liquidas com Magistério (mínimo 60%)               |  | 48.194.710,66  | 61,41%  |
| Demais Despesas (Fundeb 40%): apurado pág. 76                             |  | 30.647.938,34  |         |
| (-) ajustes efetuados pela fiscalização                                   |  | (2.078.874,65) |         |
| (=) Total das Demais Despesas Liquidas (máximo 40%)                       |  | 28.569.063,69  | 36,40%  |
| Total Aplicado no FUNDEB até 31/12/2016                                   |  | 76.763.774,35  | 97,81%  |
| (+) Despesas com Cartões de Alimentação para servidores                   |  | 2.050.000,00   | 2,61%   |
| (=) Total das despesas com recursos do FUNDEB apurado por esta Assessoria |  | 78.813.774,35  | 100,42% |
| DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO                                             |  |                |         |
| Educação Básica (exceto FUNDEB)                                           |  | 16.207.890,62  |         |
| (+) FUNDEB Retido                                                         |  | 19.667.403,47  |         |
| (-) FUNDEB retido e não aplicado no retorno                               |  |                |         |
| (=) Aplicação até 31.12.2015 (artigo 212, CF).                            |  | 35.875.294,09  | 25,87%  |
| (-) Restos a pagar não pagos até 31/01/2017 recursos próprios             |  | (21.206,34)    |         |
| (-) Ajustes efetuados pela fiscalização                                   |  | (2.782.156,35) |         |
| (+) Despesas com cartões alimentação para servidores                      |  | 2.050.000,00   |         |
| Aplicação final na Educação Básica                                        |  | 35.121.931,40  | 25,32%  |



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Vertente jurídica também se manifestou pela reprovação das contas, em virtude dos resultados econômico-financeiros deficitários e do descumprimento do art. 42 da LRF (*evento 128.3*).

**Chefia de ATJ** endossou as manifestações de suas assessorias pela emissão de parecer desfavorável (*evento 128.4*).

**Ministério Público de Contas** pugnou, igualmente, pela emissão de parecer desfavorável, por entender que o déficit financeiro, a anulação irregular de empenhos e realização de despesas sem prévio empenho, o baixo índice de liquidez, a precariedade da gestão do ensino, a quebra injustificada da cronologia das exigibilidades, a falta de fidedignidade das demonstrações contábeis, as irregularidades do quadro de pessoal, a intempestividade no encaminhamento de informações ao AUDESP e o descumprimento do art. 42 da LRF comprometem os demonstrativos em apreço.

Manifesta-se, ainda, pela formação de apartado para tratar dos excessos no pagamento de subsídios e pela aplicação de multa ao gestor, por inobservância às recomendações pretéritas desta Corte (*evento 133*).

Em face do pedido formulado pelo responsável no evento 137, foi deferido prazo de cinco dias para a apresentação de memoriais, nos termos do Comunicado SDG nº 10/2018, conforme publicação no DOE de 26/09/2018 (*evento 144*).

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

| Exercício | Processo    | Parecer                                         |
|-----------|-------------|-------------------------------------------------|
| 2015      | 2149/026/15 | Favorável com recomendações – DOE de 22/02/2018 |
| 2014      | 57/026/14   | Favorável com recomendações – DOE de 12/05/2016 |
| 2013      | 1584/026/13 | Favorável com recomendações – DOE de 04/12/2015 |

Os autos integraram os trabalhos das sessões de 30/10/2018 e 06/11/2018 da C. Primeira Câmara, e, nessa última ocasião, proferiu sustentação oral o Dr. Bruno Yepes Pereira, patrono do ex-Prefeito.

Sustentou que os resultados contábeis do exercício de 2016 foram impactados por um elevado passivo deixado pela gestão anterior, o qual remontava a aproximadamente R\$ 16 milhões no início de 2013 e foi reduzido significativamente ao longo do mandato do responsável, a despeito da crise econômica que atingiu os anos de 2014, 2015 e 2016.

Reforçou que o Prefeito recebeu um quadro financeiro absolutamente desgastado e que não pode ser totalmente revertido durante sua gestão, haja vista o perfil do município e seu pequeno potencial na geração de receitas, remanescendo R\$ 7 milhões em dívidas pretéritas.



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



contas. Rogou, assim, pela reconsideração da matéria e aprovação das

É o relatório.

GCCCM/15



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 13/11/2018

ITEM 048

Processo: 00004291.989.16-8

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO MORATO

Responsável: Marcelo Cecchetti – Prefeito Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2016

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Advogados: Bruno Yepes Pereira (OAB/SP 123.839), Sandro Teixeira de Oliveira Galvão (OAB/SP 237.178) e outra

|                                              |                                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Aplicação total no ensino                    | 25,32% (mínimo 25% - Cálculos de ATJ)                                          |
| Investimento no magistério – verba do FUNDEB | 61,41% (mínimo 60%)                                                            |
| Total de despesas com FUNDEB                 | 100% (Cálculos de ATJ)                                                         |
| Investimento total na saúde                  | 35,40% (mínimo 15%)                                                            |
| Transferências à Câmara                      | Transferência de 6,12%, com utilização efetiva pela Câmara de 5,37% (relevado) |
| Despesa de Pessoal                           | 46,50% (Máximo 54%)                                                            |
| Subsídios dos Agentes Políticos              | Recebimento a Maior – Devolução                                                |
| Encargos sociais                             | Em ordem                                                                       |
| Precatórios                                  | Falhas nos registros (relevado)                                                |
| Resultado da execução orçamentária           | Superávit de 0,47% - R\$ 1.078.368,64                                          |
| Resultado financeiro                         | <b>Negativo em R\$ 9.852.911,09</b>                                            |
| Restrições do Último Ano de Mandato          | <b>Descumprimento do art. 42 da LRF</b>                                        |

|           | 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     | C    | B    | Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.                                                                                                      |
| i-Cidade  | C+   | A    | 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 Metropolitana de São Paulo

Quantidade de habitantes: 166.077

Preliminarmente, informo que foram entregues dois memoriais em meu Gabinete, os quais foram devidamente sopesados para a emissão do presente voto (03/10/2018 e 05/11/2018).



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



**I – A Administração do Município de FRANCISCO MORATO** demonstrou ter dado atendimento a apenas parte dos principais indicadores avaliados por esta e. Corte, durante o exercício de 2016.

a) Cálculos elaborados por setor especializado de ATJ e acolhidos por MPC demonstraram a destinação de 25,32% das receitas de impostos e transferências às ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal. Igualmente, atestada a utilização da totalidade dos recursos do FUNDEB dentro do próprio exercício e a destinação de 61,41% à valorização do magistério, observando-se as disposições do inciso XII do art. 60 do ADCT e da Lei Federal nº 11.494/207.

b) A aplicação de recursos na Saúde atingiu 35,40% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do inciso III do § 2º do art. 198 da CF/88 c.c. art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

c) Com uma população de 166.077 habitantes, o total da despesa do Poder Legislativo estava limitado a 6,0% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior (inciso II do art. 29-A da Carta da República).

Dados constantes do relatório de fiscalização, cotejados com a apurações realizadas no eTC-4937.989.16-8 – Contas Anuais do Exercício de 2016 da Câmara Municipal de Francisco Morato, evidenciam que a Prefeitura transferiu à edilidade R\$ 7.400.372,65, montante que, a princípio, superou em 0,12 pontos percentuais a limitação imposta pelo texto constitucional (6,0% de R\$ 120.842.525,50 = R\$ 7.250.551,53).

Não obstante, verifica-se que a Câmara procedeu à devolução de duodécimos na ordem de R\$ 911.942,82, perfazendo uma utilização efetiva de R\$ 6.488.429,83, ou 5,37% da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior<sup>5</sup>, abaixo, portanto, do teto estabelecido pelo indigitado dispositivo.

Nessas condições, aplico o mesmo entendimento firmado nos processos TC-256/026/14 e eTC-3830.989.16-6, consignando, por outro lado, recomendações à Origem para que a formulação da peça orçamentária e a execução das transferências financeiras ao Legislativo observem o limite constitucional estabelecido para a matéria.

d) Submetida ao Regime Especial Mensal, a Prefeitura verteu depósitos suficientes às contas vinculadas do Tribunal de Justiça para o pagamento de Precatórios, bem como honrou os Requisitórios de Baixa Monta.

Divergências apuradas nos registros dessas obrigações, contudo, demandam a adoção de providências corretivas, dando-se atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil estatuídos pela LRF e pela Lei Federal nº 4.320/1964.

<sup>5</sup> Fl. 8 do evento 16.26 do eTC-4937.989.16-8





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



e) Laudo de inspeção atesta a regularidade formal dos recolhimentos dos Encargos Sociais devidos ao INSS, FGTS, PASEP e RPPS, inclusive no que tange às obrigações em regime de parcelamento.

f) Subsídios dos Agentes Políticos não foram reajustados no exercício de 2016, não se apurando recebimentos a maior por parte dos Secretários Municipais.

Por outro lado, reputou a fiscalização que foram efetuados pagamentos a maior ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, em cifras de R\$ 11.560,59 e R\$ 5.780,25, respectivamente, falha que decorreu da aplicação irregular de RGA durante o exercício de 2013, produzindo reflexos pecuniários que alcançaram os meses de janeiro a setembro de 2016.

Observe que a matéria já foi objeto de apontamento nas Contas Anuais do Exercício de 2015 (TC-2149/026/15), culminando com a autuação do Apartado do eTC-13421.989.18-7, no qual a matéria foi julgada irregular pelo Auditor Valdenir Antonio Polizeli, condenando-se o responsável à devolução de R\$ 23.121,12<sup>6</sup>.

Dessa feita, embora tenham sido adotadas providências corretivas a partir do mês de outubro de 2016, remanesce a pendência no recolhimento da quantia R\$ 17.340,84, o que deverá ser providenciado pelo responsável e será verificado nos próximos roteiros *in loco*.

g) As Despesas de Pessoal fixaram-se em 46,50% no encerramento do exercício, mantendo-se abaixo do limite de 54% estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

h) No que tange às restrições do Último Ano de Mandato, observa-se que foi dado atendimento ao disposto no Parágrafo Único do art. 21 e na alínea *b* do inciso IV do art. 38 da LRF, bem como à previsão do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964.

No mesmo sentido, não foram constatadas alterações remuneratórias, nem a criação de novos programas de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, em conformidade com as disposições da Lei Eleitoral.

Quanto às despesas com publicidade, aventou a fiscalização possível afronta à alínea *b* do inciso VI e ao inciso VII, ambos do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, tendo em vista o empenhamento de gastos com publicidade após 07/07/2016 (R\$ 22.094,90) e a superação, no 1º semestre, da média dos gastos com publicidade apurada no triênio anterior.

Entretanto, o documento anexado no evento 59.110 evidencia que os empenhos emitidos após 07 de julho se referem ao custeio de publicidade legal, não se amoldando, assim, às vedações da Lei Eleitoral.

Da mesma forma, os gastos com publicidade no primeiro semestre de 2016 se mostraram compatíveis com os praticados em outros exercícios,

<sup>6</sup> Sentença publicada no DOE de 19/07/2018, em fase de Recurso Ordinário no eTC-17349.989.18-6



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



superando em apenas R\$ 55,48 a média do triênio anterior, situação que poderá ser relevada, por não restar evidenciado ato tendente a comprometer a igualdade de condições entre os candidatos.

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 - Efetiva**, conservando a marca do ano anterior.

Embora esse índice denote que, em linhas gerais, a alocação dos recursos públicos atingiu satisfatório retorno qualitativo das ações de governo, a nota atribuída ao *i-Planejamento* nos dois últimos exercícios está a indicar falhas nos processos afetos ao estabelecimento de programas e metas da Administração, o que deverá ser revisto pelos próximos gestores.

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**”, regredindo uma posição em face do ano anterior.

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.

Do ponto de vista quantitativo, verifica-se que o Município de Francisco Morato ostentava, no exercício em exame, 21.044 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 5.626,17** por estudante. Isso representa uma redução de 6,75% em relação ao ano anterior (*Investimento em 2015 = R\$ 6.033,26*) e um investimento 37,36% menor do que o apurado em sua Região Administrativa (*Investimento da Região Metropolitana de São Paulo = R\$ 8.982,21 por aluno*).

Quanto ao viés qualitativo, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>7</sup> demonstra que **não** foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

| Município        | Ideb Observado |      |      |      |      | Metas Projetadas |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------|----------------|------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                  | 2007           | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2007             | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Francisco Morato | 4.5            | 4.7  | 4.8  | 4.8  | 5.5  | 4.4              | 4.7  | 5.1  | 5.4  | 5.7  | 5.9  | 6.2  | 6.4  |
| 4ª série/5º ano  | 4.5            | 4.7  | 4.8  | 4.8  | 5.5  | 4.4              | 4.7  | 5.1  | 5.4  | 5.7  | 5.9  | 6.2  | 6.4  |

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Da tabela, verifica-se que o Município incrementou, em 0,8 pontos, o desempenho do seu alunado entre as duas últimas avaliações dos anos iniciais, mantendo-se, contudo, abaixo da meta projetada pelo IDEB.

Além disso, destaco que foi realizada fiscalização de natureza operacional na rede pública municipal de ensino, que contemplou unidades escolares dedicadas ao Ciclo I da Educação Básica e que teve 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.

Relativamente à valorização do magistério, os desacertos mais relevantes se referem a falhas no diagnóstico das carências de capacitação dos professores e no oferecimento de programas de formação continuada e ao descompasso entre os temas tratados nas reuniões de trabalho coletivo e as necessidades práticas dos docentes.

Já que no tange às instalações escolares, destacaram as seguintes falhas: (i) inexistência de instalações essenciais ao ensino, como laboratórios de ciências, bibliotecas e quadra esportivas; (ii) excesso de alunos por turma nas salas de aula inspecionadas; (iii) precariedade e deterioração das escolas visitadas, em situações que, inclusive, colocam em risco a integridade física de alunos e professores; e (iv) quantidade inadequada de materiais de apoio ao ensino.

Anoto que todos os desacertos apontados tomaram por referência os padrões e exigências estabelecidos pela legislação federal e pelo Parecer nº 18/2012 elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e pela Câmara de Educação Básica, aplicáveis a todo o território nacional.

Constatou a atividade fiscalizatória, também, o descumprimento do piso fixado pela Lei Federal nº 11.738/2008 e a ocorrência de déficit de 2.307 vagas no ensino infantil (*creches*), equivalente a 53,08% da capacidade da rede, com ofensa à garantia do inciso IV do art. 208 da República.

Dados coletados por ocasião das **Fiscalizações Ordenadas** do exercício de 2016, que tiveram por escopo os programas de **Merenda** e **Transporte Escolar** demonstraram a ausência de AVCB e alvará da vigilância sanitária nas cozinhas escolares e falta de dados individualizados dos veículos utilizados no transporte escolar.

As falhas relatadas convergem para o oferecimento de um serviço de ensino público inferior àquele demandado pela sociedade, anotando-se que o Município ocupa a 578ª posição de desempenho nos anos iniciais entre todos os 645 municípios paulistas<sup>8</sup>, condição divorciada do objetivo constitucional de que tal serviço seja ministrado com garantia de qualidade (*inciso VII do art. 206 da CF/88*).

Todas essas questões militam contra o pleno desenvolvimento das metas previstas pelo Plano Nacional de Educação do decênio 2014/2024:

<sup>8</sup> Conforme dados disponibilizados pelo IBGE em <https://cidades.ibge.gov.br/>



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



**Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE

**Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

**Meta 5:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

**Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Tudo isso enseja a revisão das políticas públicas afetas ao ensino e devem ser levadas em consideração no planejamento estratégico voltado ao setor, 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+”, mantendo o patamar do ano anterior.

Com uma população de 166.077 habitantes, o Município investiu R\$ 311,47 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, o que representa uma redução de 3,96% em face do exercício anterior (2015 = R\$ 324,31) e um dispêndio 60,01% menor do que o verificado em sua Região Metropolitana (São Paulo = R\$ 778,94 *por habitante*).

Respostas fornecidas pela Origem ao *i-Saúde* indicam carências relativas à falta de recursos tecnológicos para a marcação de consultas médicas, à ausência de sistema de controle de ponto por parte dos profissionais da saúde e ao cumprimento apenas parcial da jornada de trabalho pelos médicos.

Fiscalização operacional neste setor demonstrou diversas fragilidades no programa de combate a dengue, uma vez que o Município não executa a totalidade das atividades rotineiras de controle vetorial prescritas nas Diretrizes Nacionais de Prevenção e Controle da Dengue; não definiu com clareza as responsabilidades, metas e indicadores de acompanhamento; não possui adequada estrutura de combate vetorial nem de proteção dos trabalhadores que manejam agentes químicos; e não atendeu à meta de visitas domiciliares. Isso, muito embora o Município esteja enquadrado no “Estrato I – Infestado” pelo mosquito.

Relevante destacar que uma eficiente gestão de políticas de saúde depende, dentre outros fatores, dos necessários investimentos em saneamento básico, anotando-se que a localidade ocupa a posição 608 dentre os 645 municípios paulistas no quesito “*percentual de esgotamento sanitário adequado*”, o qual alcança apenas 58,2% dos domicílios<sup>9</sup>.

Igualmente, **Fiscalização Ordenada** destinada à verificar a gestão dos **Resíduos Sólidos** identificou que não estava constituído o Conselho Municipal de Resíduos Sólidos; não foi implantado o processo de coleta seletiva; não

<sup>9</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/>



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



existe unidade de triagem, compostagem ou transbordo de resíduos domiciliares; não é adotado nenhum processo de destinação ecologicamente responsável de resíduos antes do aterramento; não existe um plano de destinação dos resíduos da construção civil; e não são adotadas medidas fiscalizatórias para o gerenciamento de resíduos agrossilvopastoris.

Tal cenário evidencia a necessidade de imediata revisão das políticas públicas de saúde para a correção dos desacertos apurados, em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 141/2012 e da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

d) Os trabalhos realizados por ocasião da **3ª Fiscalização Ordenada – Transparência** apuraram que não há atualização das informações disponibilizadas no *site* da Prefeitura, que falta de uma normatização de prazos para respostas da Ouvidoria, que não são divulgadas despesas públicas relacionadas aos vencimentos de servidores, diárias e passagens, que não são disponibilizados na íntegra os editais e resultados das licitações, nem as atas de audiência pública.

Tudo isso deverá ser prontamente regularizado, com atendimento à legislação aplicável à matéria, ampliando-se os canais de divulgação das informações de interesse público.

**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.

Cumprida à Prefeitura adotar providências visando à edição do Plano de Mobilidade Urbana e à destinação de recursos suficientes à atenção prioritária à criança e ao adolescente, além de conferir concretude ao disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, com a produção de relatórios periódicos de análise da gestão.

A gestão da Dívida Ativa deve receber adequada atenção do responsável, garantindo-se a consistência dos registros e a adoção das necessárias medidas de cobrança voltadas à recuperação desses créditos. Nesse sentido, inclusive, o teor do Comunicado SDG nº 23/2013<sup>10</sup>.

Também deverão ser aprimorados os controles dos estoques de Almoxarifado, garantindo-se a consistência contábil e física dos bens sob responsabilidade de Poder Público.

Os cargos em comissão devem estar restritos aos casos de direção, chefia e assessoramento, fixando-se em lei atribuições e exigência de escolaridade compatível com o exercício de tais funções, conforme regramento do art.

<sup>10</sup> **Comunicado SDG nº 23/2013 – DOE de 06/06/2013**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.





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



37 da CF/88 e diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 32/2015<sup>11</sup>, o que enseja a revisão do Quadro de Pessoal então existente na Prefeitura.

Ademais, a próxima fiscalização deverá apurar as medidas saneadoras anunciadas para o controle de ponto e efetiva realização de jornada pelos servidores municipais.

Alerto, por fim, para a necessidade de encaminhamento tempestivo e fidedigno dos dados ao Sistema AUDESP, bem como para o cumprimento das recomendações pretéritas desta Casa, lembrando que a inobservância sistemática das determinações poderá inquinar os futuros demonstrativos.

**IV –** Em que pesem os pontos até então abordados, as contas se ressentem de falhas graves, suficientes para comprometer toda a matéria em análise.

No que tange aos **resultados fiscais**, a inspeção constatou que a Prefeitura Municipal de Francisco Morato não reconheceu contábil e orçamentariamente R\$ 8.925.904,30 em despesas pertencentes ao exercício de 2016, uma vez que deixou de empenhá-las no exercício de sua competência ou procedeu ao cancelamento irregular de obrigações já empenhadas.

De acordo com a tabela elaborada a fls. 59/62, a Administração procedeu à anulação de empenhos da ordem de R\$ 1.246.040,70, sendo R\$ 91.087,33 em obrigações não processadas e R\$ 1.154.953,37 em compromissos já liquidados, que representavam, portanto, obrigações certas em favor de seus credores.

Da mesma forma, deixaram de ser reconhecidos R\$ 7.679.863,60 em compromissos do ano de 2016, que acabaram sendo equacionados apenas no exercício subsequente.

Ante tais inclusões, o resultado da execução orçamentária, embora ainda superavitário, foi reduzido de R\$ 10.004.272,94 (4,34%) para R\$ 1.078.368,64 (0,47%), e o resultado financeiro, que antes estava negativo em -R\$ 927.006,79 foi aprofundado para -R\$ 9.852.911,09.

A defesa, por seu turno, impugnou os ajustes efetuados alegando que tais despesas não apresentavam os requisitos necessários para seu reconhecimento e liquidação, alegações que, contudo, ficaram desprovidas de qualquer suporte probatório que justificasse sua postergação para o exercício seguinte.

As inclusões efetuadas pela fiscalização, ao contrário, se encontram estribadas na documentação dos eventos 59.17 a 59.25, a qual reúne as notas fiscais emitidas por fornecedores, as notas de empenho inicialmente registradas para suporte da despesa (quando emitidas) e as notas de anulação, que consignam singelamente como justificativa *“Anulado para encerramento do exercício”*, sem comprovar que a obrigação assumida pela Estado estivesse desfeita ou inadimplida pelos credores envolvidos.

<sup>11</sup> 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**



O procedimento efetuado pela Prefeitura, além de distorcer os resultados fiscais e comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis, não encontra guarida no ordenamento vigente, uma vez que restou afrontado não apenas o comando do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, com a realização de compras e serviços não amparados pelo antecedente empenho, como também a previsão do inciso II do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa (destaque acrescido)

Desse modo, endosso as conclusões da Assessoria Técnica que avalizou os cálculos da fiscalização por afronta ao regime da competência, impondo consequente prejuízo aos princípios da transparência (§ 1º do 1º da Lei Complementar nº 101/2000) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64), demonstrando uma gestão divorciada dos princípios da responsabilidade fiscal.

Além disso, a Municipalidade não apresentava, no encerramento do exercício, recursos suficientes para enfrentar seus compromissos de curto prazo, o que se traduziu em um índice de liquidez imediata de 0,48, anotando-se, por oportuno, que foram deixados mais de R\$ 76,4 milhões em dívida flutuante no final do período em exame, o que representa um incremento de 21,53% desses compromissos mais emergentes em relação ao ano anterior. Tudo isso, a despeito do crescimento de 10,58% em sua Receita Corrente Líquida.

Em decorrência desse panorama, deixou o responsável, igualmente, de dar cumprimento à norma do **artigo 42 da LRF**, tendo em mira que a Origem encerrou o exercício de 2016 sem ostentar liquidez suficiente para suportar os Restos a Pagar Processados nos dois últimos quadrimestres.

O quadro elaborado pela fiscalização demonstrou que a Prefeitura não conduziu com zelo suas disponibilidades financeiras no último ano de mandato, saindo de uma situação de liquidez de R\$ 12.454.527,74 em abril/2016 para uma indisponibilidade de R\$ 5.508.844,69 no encerramento de dezembro, a despeito dos oito alertas emitidos pelo Sistema AUDESP quanto a um possível descumprimento da norma fiscal em análise.

Em sede de memoriais, o responsável procurou descaracterizar a falha, alegando que o caixa municipal dispunha de recursos suficientes para adimplir todos os Restos a Pagar assumidos durante sua gestão, ficando em descoberto apenas aqueles compromissos herdados de administrações anteriores.

Com efeito, ao analisar as informações encaminhadas pela Origem ao Sistema AUDESP, a Prefeitura ostentava, em 31/12/2016, disponibilidades financeiras da ordem de R\$ 7.672.339,10 para fazer frente a R\$ 7.028.911,75 em despesas liquidadas, o que resultaria em uma sobra de R\$ 643.427,35. Isso, já considerada a totalidade dos Restos a Pagar existentes naquela data.



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



Não obstante, o quadro de aparente solvência apenas foi alcançado porque a Administração cancelou R\$ 1.154.953,37 em empenhos já liquidados e deixou de empenhar outros R\$ 4.997.318,67 em serviços prestados durante o ano de 2016, conduta irregular que enseja sua reintegração no cômputo das despesas, conforme esclarecem o Comunicado SDG nº 40/2012, publicado no DOE de 22/11/2012, e o manual editado por esta e. Corte *“Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”*:

*“O cancelamento de empenhos aptos a pagamento (liquidados) é prática absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, na maioria dos casos, parecer desfavorável desta Casa”* (2016, p. 55. Destaque acrescido)

Tampouco convencem as alegações defensórias que sustentaram a existência de disponibilidades para cobertura dos empenhos efetivamente emitidos e a impertinência do cálculo da evolução da liquidez entre abril e dezembro, prevalecendo a jurisprudência que confere caráter objetivo à análise do preceito fiscal em tela:

*(...) avalio que o exame do art. 42 da LRF comporta análise objetiva, qual seja, aumento ou não da indisponibilidade líquida, marcada pela contratação de despesas que não poderiam ser cobertas pelo saldo financeiro existente. E esse é o quadro apresentado pela fiscalização, na medida em que o Município apresentava liquidez financeira em 30.04, no montante de R\$ 5.917.352,83; e, ao contrário, iniciado o período demarcado pelos dois últimos quadrimestres/12, em 31.12.12 fixou uma indisponibilidade de R\$ 956.353,15. Sendo assim, a Origem desrespeitou regra fiscal básica do último ano de mandato, ao proceder a contratação de despesas superiores à capacidade de pagamento do período. Realço que, enquanto as questões relativas à défcits de execução financeira e orçamentária são avaliados nos termos da jurisprudência dominante, que evolui na medida das discussões travadas, aqui a mácula pela falta de cumprimento do artigo 42 da LRF decorre de imposição legal, devendo sua análise ser efetuada, como dito, de forma objetiva. Acresço que esta é, passados 12 (doze) anos até então da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a quarta oportunidade em que o tema é medido nesta Corte – porque incide exatamente junto ao término de mandato dos Gestores Municipais (2000, 2004, 2008 e 2012). Assim, transcorrido todo esse tempo e discutida a matéria, é natural que a construção jurisprudencial evolua a ponto de entender que a falha é grave e comporta a rejeição das contas, uma vez que houve temporada suficiente para que a Administração Pública tenha se habituado à cultura da gestão fiscal transparente e responsável, mesmo porque, a falta de observância ao dispositivo implica em capitulação de ordem penal. (Processo TC-1658/026/12. Pedido de Reexame das Contas Anuais do Exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Araçoiaba da Serra, sob minha relatoria. Sessão Plenária de 12/11/2014. DOE de 11/12/2014).*

Somo ao panorama desfavorável das contas o descumprimento da **Ordem Cronológica de Pagamentos**, já que constatado o cancelamento de obrigações já liquidadas, em prejuízo aos credores envolvidos e com descumprimento do art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93.



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



Tendo em vista a ofensa ao art. 42 da LRF, determino o encaminhamento de cópia do relatório e voto ao Ministério Público Estadual, para as providências de sua alçada.

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

À margem do parecer, deverá ser expedido ofício ao Executivo Municipal, com as seguintes **recomendações**:

- Observe o limite constitucional para o repasse de duodécimos ao Legislativo;
- Contabilize adequadamente os Precatórios;
- Aprimore as técnicas de Planejamento e melhore o resultado geral dos indicadores do IEGM;
- Atinja as metas projetadas para o IDEB;
- Corrija as desconformidades apuradas nas fiscalizações operacionais e ordenadas;
- Cumpra com o Piso Nacional de Remuneração do Magistério;
- Equacione o déficit de vagas no ensino;
- Engaje-se na melhoria da qualidade da educação e no desenvolvimento das metas previstas pelo Plano Nacional de Educação;
- Edite o Plano de Mobilidade Urbana;
- Destine recursos suficientes à atenção prioritária da criança e do adolescente;
- Assegure o correto funcionamento do Controle Interno;
- Aprimore a gestão da Dívida Ativa e o controle de Almoxarifados;
- Adeque o seu Quadro de Pessoal, restringindo os cargos comissionados ao desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento e estabelecendo requisito de escolaridade adequado de seus ocupantes;
- Assegure o controle de jornada dos servidores municipais;
- Garanta a consistência das demonstrações contábeis e a fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP;
- Cumpra com a Ordem Cronológica de Pagamentos
- Atente-se às recomendações e determinações pretéritas deste Tribunal.

Determino a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado, encaminhando cópia do presente relatório e voto, para as providências de sua alçada.

A fiscalização deverá verificar o cumprimento das recomendações aqui expedidas, além de certificar a restituição dos valores recebidos à maior pelos agentes políticos e o controle de jornada pelos servidores municipais.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos**.