



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



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 06/11/2018

ITEM Nº 029

TC-004236/989/16

Prefeitura Municipal: Roseira.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Jonas Polydoro.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	28,78% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	77,83% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	27,04% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,26% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	62,50% (Ajustes ratificados por ATJ – máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Insuficiência de R\$ 65,36 nos depósitos e falhas nos registros (Relevado)
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 2,35% - (R\$ 707.680,23)
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 1.872.639,13
Restrições do Último Ano de Mandato	Criação de novos programas de distribuição de bens em ano eleitoral

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	C+	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.	B+	B+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C+	C+	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 Pequeno

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes: 10.240

Em exame, contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **ROSEIRA**, cuja fiscalização *in loco* esteve a cargo da Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14.

Anteriormente à inspeção ordinária, foram realizadas fiscalizações ordenadas, de natureza operacional, destinadas a verificar o atendimento aos requisitos legais de Transparência (*evento 30.7*) e a gestão dos Resíduos Sólidos (*evento 10*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No relatório constante do evento 30.57, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens:

ITEM A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- A LOA prevê a exclusão de diversas dotações orçamentárias do cálculo do limite determinado para a abertura de créditos suplementares, sem apresentar motivos que a justifiquem;
- Da dotação específica para atenção prioritária à criança e ao adolescente, foram empenhados apenas 36,37% do total previsto no exercício em análise;
- A Origem não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

ITEM A.2 – CONTROLE INTERNO

- Apesar de o Controle Interno apresentar os relatórios quadrimestrais com apenas um apontamento, ainda assim o Executivo não tomou providências para sua regularização.

ITEM A.3 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA

TRANSPARÊNCIA: Falhas no atendimento à legislação que rege a transparência na divulgação de informações de interesse público.

RESÍDUOS SÓLIDOS: Falhas na gestão dos Resíduos Sólidos.

ITEM B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- A Origem incidiu em déficit orçamentário;
- Devolução de duodécimos contabilizada de forma inadequada;
- Lançamentos de despesas com Fundo de Garantia do Tempo de Serviço realizada como despesas de Regime Próprio de Previdência Social;
- O Município foi alertado por 02 vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas;
- A Origem realizou a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 32,31% de sua despesa fixada inicial.

ITEM B.1.2.1 – INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- O déficit orçamentário apresentado reduziu o superávit financeiro da Origem;
- Constatamos divergência de R\$ 91.623,18 no valor do Resultado Financeiro apurado, para a qual não identificamos variações patrimoniais que a justifiquem;
- O Município foi alertado por 02 vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas.

ITEM B.1.6 – DÍVIDA ATIVA

- Constatamos divergência entre os valores apurados *in loco*, aqueles informados ao Sistema Audesp e os constantes na contabilidade da Origem;
- Identificamos cancelamento de crédito tributário, cujo devedor era o Prefeito Municipal, com valor atualizado de R\$ 444.779,15, sob a alegação de irregularidade na inscrição (documentação não apresentada) e prescrição da dívida (lançamento de 2007, não ajuizado);
- Não foi possível identificar os créditos sujeitos à prescrição em virtude de falhas no sistema cadastral da Origem.

ITEM B.2.2 – DESPESA DE PESSOAL

- Realizados ajustes nos valores informados pela Origem, em virtude da não inclusão de pagamentos de RPA e Cooperativa de Médicos;
- A Origem foi alertada por três vezes sobre o descumprimento do limite de despesas com pessoal;
- Despesas com pessoal ultrapassam o limite legal, crescendo gradualmente durante o exercício, atingindo 62,50% da Receita Corrente Líquida em dezembro/2016;
- Não recondução dos limites no prazo legal, considerando a reiteração da conduta nos últimos três exercícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ITEM B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- Ausência de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- O Município não atingiu as metas previstas para o IDEB, nos anos finais do Ensino Fundamental;
- O atendimento a portadores de necessidades especiais é realizado, de maneira específica, em apenas uma escola da rede municipal de ensino;
- Há demanda não atendida de vagas para creche da ordem de 6% das vagas disponíveis;
- Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as escolas do Município, sendo identificado em apenas uma de suas unidades escolares.

ITEM B.3.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- Os ativos de Iluminação Pública não foram incorporados ao Balanço Patrimonial da Origem.

ITEM B.3.3.2 – ROYALTIES

- A Origem movimentou pequena parte de sua receita de royalties (recebida em transferência do Estado), em conta corrente geral, sem discriminação dos gastos por ela suportados.

ITEM B.4 – PRECATÓRIOS

- Depósitos a menor efetuados ao DEPRE/TJ da ordem de R\$ 65,36;
- Valor dos débitos judiciais não está demonstrado de forma fidedigna nos documentos contábeis da Origem.

ITEM B.5.3.1 – CONTROLE DA FROTA

- Relatórios apresentados pela Origem para demonstração do controle de combustíveis demonstram falhas ou inconsistências de dados, denotando ausência do referido controle em todos os setores da Origem;
- A Origem apresentou declaração informando não realizar o controle das demais despesas incidentes nos veículos.

ITEM B.5.3.2 – COMPRAS DIRETAS

- A Origem realizou diversas aquisições através de procedimentos diretos, sem a realização de processos licitatórios, com objetos e fornecedores idênticos ou semelhantes, sem a apresentação de pesquisa de preços, incidindo em fracionamento indevido de despesas, visto que o montante total de cada item ultrapassa o limite legal para aquela modalidade.

ITEM B.6.1 – TESOURARIA

- A Origem mantém, guardada, em espécie, altas somas de dinheiro, colocando em risco a segurança de seus servidores e a salvaguarda dos haveres públicos.

ITEM B.6.2 – ALMOXARIFADO

- Apesar de apresentar relatório de movimentação de bens no exercício de 2016, a Origem declarou que somente em 2017 está implantando tal sistemática de controle, demonstrando contradição na documentação.

ITEM B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS

- A Origem não realizou inventário de bens patrimoniais no exercício em análise.

ITEM B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Identificamos quebra na ordem cronológica de pagamentos em virtude de Restos a Pagar Liquidados não quitados de exercícios anteriores, para os quais não foi apresentada justificativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ITEM C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

Pregão nº 10/2016: Existência de cláusulas editalícias restritivas, em dissonância com entendimento sumulado deste Tribunal.

Inexigibilidade nº 01/2016: Existência de contratos verbais, em desacordo com o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93; não foi comprovada, no processo, a condição de representante exclusivo, pelo agente interposto, de três das bandas contratadas; não houve demonstração de consagração pela crítica especializada e/ou pela população local dos artistas contratados, tendo em vista não serem manifestamente conhecidos pela população em geral; não identificamos, no processo, justificativa dos preços contratados.

Pregão Presencial nº 17/2016: Existência de cláusulas editalícias restritivas, em dissonância com entendimento sumulado deste Tribunal; concessão de realinhamento de preços de 17,25% 2,5 meses após a assinatura de contrato, sem a apresentação de memória de cálculo; inclusão do ajuste no rol de seletividade.

ITEM C.2.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

Ata de Registro de Preços nº 48/2016 – Pregão Presencial nº 22/2016: Aquisição de 31 cestas de natal acima do número de servidores aptos a recebê-las legalmente; valor unitário praticado na aquisição foi superior ao definido no processo licitatório, sem qualquer tipo de justificativa; proposta de devolução de valores e de abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades.

ITEM C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

Ata de Registro de Preços nº 36/2016 – Pregão Presencial nº 9/2016: Identificamos que a Origem, mais de um ano após a aquisição dos equipamentos, não providenciou sua instalação integral, denotando falha no planejamento.

Contrato nº 37/2016 – Tomada de Preços nº 5/2016: Durante a inspeção *in loco*, observamos que a situação das obras realizadas denotam a baixa qualidade de sua execução; a Origem apresentou relatório técnico demonstrando diversos descumprimentos contratuais da contratada; identificados etapas concluídas e pagas, que posteriormente, apresentaram problemas devido a falhas na execução; a Origem notificou a empresa contratada sobre suas responsabilidades, porém ainda não efetivou a aplicação de nenhuma penalidade.

Ata de Registro de Preços nº 03/2016 – Pregão Presencial nº 38/2015: A proposta de preços da licitante vencedora, em papel timbrado da empresa, continha trecho de texto reproduzido no preâmbulo da ata de registro de preços posteriormente escrito pela Origem.

ITEM D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- O Município não divulga informações completas sobre licitações (item 02) e ações governamentais e suas leis orçamentárias (item 07).

ITEM D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Identificamos desconformidade entre os dados informados ao Sistema Audesp e aqueles verificados *in loco*;

- Verificamos, através da Planilha Pentaho, diversos empenhos sem a descrição do seu objeto, dificultado a fiscalização. A Origem atribuiu a falha à atuação de servidor.

ITEM D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- As atribuições dos cargos em comissão não estão descritas em suas leis de criação;

- Identificamos a concessão de gratificação a alguns servidores, sem indicação de contrapartida pelos mesmos e sem suporte legal (há apenas a autorização genérica para a criação de novas gratificações);

- Verificamos o pagamento de adicional a determinados servidores, sem a indicação de contrapartida pelos mesmos, com a definição do valor ao talante do Chefe do Executivo, configurando reajuste salarial aos servidores escolhidos subjetivamente;

- As Portarias de concessão do adicional não demonstram o cumprimento dos requisitos legalmente previstos para aquela espécie;

- Identificamos caso de incorporação do benefício e concessão de novo benefício ao mesmo servidor;

- Verificamos que o Diretor do Departamento de Finanças atua apenas dois dias por semana, perfazendo 16 horas trabalhadas, denotando desnecessidade do cargo ou desídia na execução das funções, culminando com a contratação de empresa para desempenhá-las;

- Observamos que a estrutura administrativa da Origem prevê, concomitantemente, cargos de diretores e secretários;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Todos os cargos de primeiro escalão são providos por diretores, exceto o cargo de Secretário de Promoção Social, provido pela esposa do Sr. Prefeito Municipal. Tal fato não foi justificado quando da fiscalização *in loco*;
- Apenas 23 dos 55 cargos em comissão criados pela Origem exigem, para seu provimento, graduação em curso superior, contrariando entendimento esposado por esta Corte de Contas.

ITEM D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Identificamos diversos apontamentos cujas condutas reprovadas foram reiteradas pela Origem durante o exercício.

ITEM E.2.1 – ALTERAÇÕES SALARIAIS

- Proposta de encaminhamento dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo.

ITEM E.2.2 – DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- A Origem liquidou despesas com publicidade nos três meses que antecederam a eleição;
- As despesas com publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros.

ITEM E.2.3 – DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS

DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS: Foi apresentada Lei Municipal que autoriza a concessão de cesta básica a servidores, porém, não há autorização legal para doação a munícipes, sendo, contudo, verificada sua ocorrência através da Secretaria de Promoção Social; a Secretaria de Promoção Social não realizava controle de entrada e saída de cestas básicas em 2016; a quantidade de doações cresceu, durante o ano, gradualmente até o mês de setembro (véspera das eleições), regredindo posteriormente; não foram apresentados motivos que justifiquem a oscilação quantitativa; proposta de encaminhamento dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo.

DISTRIBUIÇÃO DE REMÉDIOS: Crescimento na doação de remédios pela Secretaria de Promoção Social, sendo 258 atendimentos no primeiro semestre e 501 atendimentos no segundo semestre - aumento de 94,19%; a Origem justificou com o aumento do número de desempregados no Município, naquele período, sem, contudo, apresentar números; a Origem declarou não efetuar controle de entrada e saída de medicamentos no exercício de 2016; proposta de encaminhamento dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Estadual.

DISTRIBUIÇÃO DE CASAS A SERVIDORES: A Origem criou, em 2016, programa de doação de casas para servidores municipais; a Lei Municipal de criação do programa, bem como seu Decreto Regulamentar, enumeram requisitos socioeconômicos para que o servidor possa se candidatar, porém, tais requisitos só foram verificados nos casos em que houve denúncia; as alegadas denúncias não foram demonstradas pela Origem; houve apenas um servidor sorteado excluído do programa, sendo substituído por suplente. A exclusão não está justificada no processo; verificamos a existência de, ao menos, um contemplado que não preenche os requisitos previstos na lei; proposta de encaminhamento dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Estadual.

ITEM E.3 – VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista.

Nos termos dos quadros formulados pela fiscalização, o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 28,78% da receita de arrecadação e transferência de impostos durante o período.



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



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
RECEITAS	20.270.113,96		
Ajustes da Fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	20.270.113,96		
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções	3.181.938,97		
Transferências recebidas	7.423.766,44		
Receitas de aplicações financeiras	22.872,68		
Ajustes da Fiscalização			
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	7.446.639,12		
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério	5.795.795,69		
Outros ajustes da Fiscalização (60%)			
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	5.795.795,69	77,83%	
Demais Despesas	1.650.843,43		
Outros ajustes da Fiscalização (40%)			
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	1.650.843,43	22,17%	
Total aplicado no FUNDEB	7.446.639,12	100,00%	
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.651.894,28		
Acréscimo: FUNDEB retido	3.181.938,97		
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras <i>Ficha de Receita 29</i>			
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno			
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016	5.833.833,25	28,78%	
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%:		Aplic. no 1º trim. de 2017	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017			
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios			
Aplicação final na Educação Básica	5.833.833,25	28,78%	
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO			
Receita Prevista Realizada	20.337.580,62		
Despesa Fixada Atualizada	5.990.030,15		
Índice Apurado		29,45%	

A fiscalização também identificou que foram realizados investimentos correspondentes à totalidade das verbas do FUNDEB dentro do exercício e, ainda, que foram investidos 77,83% desse montante na valorização dos profissionais do magistério.

Consignou, contudo, a inexistência de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, o não atingimento das notas projetadas pela o IDEB nos anos finais, deficiência no atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais, existência de demanda em espera para creches, na ordem de 6% das vagas disponíveis, e falta de AVCB nas unidades escolares.

Os investimentos na saúde superaram o mínimo constitucional, alcançando 27,04% 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	20.270.113,96
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	20.270.113,96
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	5.481.350,19
Ajustes da Fiscalização	
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de 2017	
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	5.481.350,19 27,04%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	20.337.580,62
Despesa Fixada Atualizada	6.112.731,67
Índice apurado	30,06%

O quadro elaborado pela inspeção indica que houve excesso na arrecadação da receita, em montante de R\$ 457.422,43, equivalente a 1,52% do total de ingressos, mas **déficit** da execução orçamentária no encerramento do exercício, no valor de R\$ 707.680,23, equivalente a 2,35% das receitas arrecadadas, o qual encontrou integral amparo em superávit financeiro do exercício anterior (*Resultado Financeiro de 2015 = R\$ 2.488.696,18*).

A fiscalização realçou a abertura de créditos adicionais e a realização de transposições, remanejamentos e transferências em total de R\$ 9.598.171,22, correspondente a 32,31% da despesa inicialmente fixada.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	32.989.816,13	33.246.623,82	0,78%	110,24%
Receitas de Capital		94.737,58	#DIV/0!	0,31%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(3.287.816,13)	(3.181.938,97)	-3,22%	-10,55%
Subtotal das Receitas	29.702.000,00	30.159.422,43		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	29.702.000,00	30.159.422,43		100,00%
Excesso de Arrecadação		457.422,43	1,54%	1,52%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	28.206.514,28	27.418.327,00	-2,79%	88,83%
Despesas de Capital	2.720.050,74	2.428.317,47	-10,73%	7,87%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	1.358.503,90	1.358.503,90	0,00%	4,40%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(338.045,71)		
Subtotal das Despesas	32.285.068,92	30.867.102,66		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	32.285.068,92	30.867.102,66		100,00%
Economia Orçamentária		1.417.966,26	-4,39%	4,59%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(707.680,23)		2,35%

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



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



Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2015	Déficit de	0,19 %	17,95 %
2014	Superávit de	0,12 %	18,68 %
2013	Superávit de	8,65 %	08,27 %

O resultado financeiro ao final do exercício foi superavitário, em R\$ 1.872.639,13, apresentando variação de 24,75% em relação ao ano anterior. No mesmo sentido, o resultado econômico foi positivo, em R\$ 1.849.135,57, e houve crescimento de 12,93% do saldo patrimonial.

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	2.488.696,18	1.872.639,13	24,75%
Econômico	5.831.015,18	1.849.135,57	68,29%
Patrimonial	22.039.748,62	24.890.460,85	12,93%

Os cálculos da fiscalização apontaram Índice de Liquidez Imediata no encerramento do exercício de 3,11, denotando que a Prefeitura possuía liquidez em face aos compromissos de curto prazo.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	220.874,79	249.505,11	209.574,79	260.805,11
Restos a Pagar Não Processados	1.456.279,94	270.757,72	1.271.434,38	455.603,28
Consignações	86.669,25	1.356.129,85	1.343.869,31	98.929,79
Depósitos	17.501,54	1.580.349,01	1.589.728,42	8.122,13
Outros	67.205,19	33.198.878,11	31.964.635,50	1.301.447,80
Total	1.848.530,71	36.655.619,80	36.379.242,40	2.124.908,11
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	1.848.530,71	36.655.619,80	36.379.242,40	2.124.908,11
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	2.653.550,03	3,11	
	Passivo Financeiro	852.573,73		

A Dívida Fundada, por seu turno, foi reduzida em 14,25%, mantendo-se abaixo do limite fixado pela Resolução Senatorial (120% da RCL).



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			
Parcelamento de Dívidas:	54.822,95	-	-100,00%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	-	-	
Previdenciárias			
Demais contribuições sociais			
Do FGTS	54.822,95		-100,00%
Outras Dívidas	1.735.659,92	1.535.341,71	-11,54%
Dívida Consolidada	1.790.482,87	1.535.341,71	-14,25%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	1.790.482,87	1.535.341,71	-14,25%

Laudo de inspeção registra a existência de divergências nos valores contabilizados no grupo de Dívida Ativa, fato que obstou uma análise da consistência das informações prestadas no período.



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



Movimentação da Dívida Ativa	2015	2016	AH%
Saldo inicial da Dívida Ativa	2.434.258,96	2.627.582,96	7,94%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado	2.434.258,96	2.627.582,96	7,94%
Saldo inicial da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado	-	-	
Total	2.434.258,96	2.627.582,96	7,94%
Total Ajustado	2.434.258,96	2.627.582,96	7,94%
Recebimentos	252.628,18	227.785,26	-9,83%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Recebimentos Ajustados	252.628,18	227.785,26	-9,83%
Cancelamentos	316.874,53	130.020,02	-58,97%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Cancelamentos Ajustados	316.874,53	130.020,02	-58,97%
Valores não Recebidos	1.864.756,25	2.269.777,68	21,72%
Valores não Recebidos Ajustados	1.864.756,25	2.269.777,68	21,72%
Inscrição	762.826,71	415.503,09	-45,53%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Inscrições Ajustadas	762.826,71	415.503,09	-45,53%
Juros e Atualizações da Dívida			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Juros e Atualizações da Dívida Ajustada	-	-	
Saldo Final da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado	-	-	
Saldo Final da Dívida Ativa	2.627.582,96	2.685.280,77	2,20%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado	2.627.582,96	2.685.280,77	2,20%

Registrou, ainda, que foi autorizado o cancelamento de um débito no valor de R\$ 444.779,15 (R\$ 125.002,86 do principal somado aos acréscimos legais) em desfavor do Prefeito Municipal, com base em parecer exarado pela Procuradoria Jurídica, carecendo o processo administrativo, contudo, de documentos relativos à inscrição e à manifestação do setor de tributação, restando dúvida sobre a regularidade dos procedimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda sobre esse setor, consignou-se que a Municipalidade não exerce controles eficientes sobre esses ativos, obstando a identificação dos créditos em vias de serem fulminados pela prescrição.

Após os ajustes lançados pela fiscalização, as Despesas de Pessoal se fixaram em 62,50% da Receita Corrente Líquida no 3º Quadrimestre, extrapolando o limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	14.637.940,76	15.054.955,00	15.511.422,41	15.846.913,20
Inclusões da Fiscalização		903.963,35	1.847.187,88	2.943.312,76
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		15.958.918,35	17.358.610,29	18.790.225,96
Receita Corrente Líquida	28.347.335,08	28.469.319,50	29.105.515,71	30.064.684,85
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		28.469.319,50	29.105.515,71	30.064.684,85
% Gasto Informado	51,64%	52,88%	53,29%	52,71%
% Gasto Ajustado		56,06%	59,64%	62,50%

Tais ajustes se referem à inclusão de dispêndios com a prestação de serviços de autônomos de aulas, mestre de obras, pedreiros e operadores de máquinas (R\$ 152.884,89), caracterizando a substituição de mão de obra prevista no art. 18 da LRF, destacando-se a existência de cargos análogos não providos no quadro permanente da Municipalidade.

Também foram incluídos os pagamentos realizados à Phoenixcoop Cooperativa de Trabalho pela contratação de serviços médicos, os quais totalizaram R\$ 2.790.427,87 no exercício e tampouco haviam sido computados dentre as Despesas de Pessoal.

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

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Efetivos	841	857	400	408	441	449
Em comissão	109	114	34	8	75	106
Total	950	971	434	416	516	555
Temporários	2015		2016		Em 31.12 de 2016	
Nº de contratados	66		54			

Constatou-se que as atribuições dos cargos em comissão não estavam definidas em lei, obstando a comprovação de que se tratassem de funções de direção, chefia ou assessoramento, e que existiam 32 postos comissionados que não apresentavam a instrução de nível superior como requisito de provimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda sobre esse setor, apontou a fiscalização o pagamento de gratificações sem amparo legal e sem a existência de critérios objetivos para sua concessão (R\$ 25.273,82) e irregularidades no pagamento de Adicional de Dedicação Plena, situação agravada pelo descumprimento das vedações do Parágrafo Único do art. 22 da LRF. Bem assim, relatou falta de controle do horário de jornada do Diretor da Secretaria de Finanças e a existência de estruturas administrativas paralelas (*com a presença de diretores e agentes políticos para o desempenho de uma mesma função*).

A inspeção apurou que os Subsídios dos Agentes Políticos foram majorados em virtude de Revisão Geral Anual de 10,67%, não registrando irregularidades nos pagamentos efetuados.

Atestou-se a regularidade formal dos pagamentos de Encargos Sociais devidos ao INSS, ao FGTS e ao PASEP, além da inexistência de RPPS na localidade.

A transferência de recursos financeiros à Câmara obedeceu ao limite imposto pela Constituição Federal, limitando-se a 5,26%.

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	1.020.458,19
Despesas com inativos		
Subtotal		1.020.458,19
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	19.408.629,99
Percentual resultante		5,26%

Conforme informado, a Prefeitura adota o Regime Especial Mensal para o pagamento de Precatórios, apurando-se uma insuficiência de R\$ 65,36 nos depósitos devidos no exercício (*fl. 13 do evento 30.19*), a quitação da totalidade dos Requisitórios de Baixa Monta e a tendência de liquidação total dessas obrigações 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)	1.698.293,23
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	1.698.293,23
Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016	37.662,64
Depósitos efetuados em 2016 (opção anual ou mensal)	357.229,29
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016	395.321,06
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016	1.340.634,81
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016	(38.091,77)
Saldo apurado em 31/12/2016	1.378.726,58



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA				
Saldo de requerimentos no final do exercício de	2015			4.344,82
Requerimentos de baixa monta incidentes em	2016			28.945,91
Pagamentos efetuados no exercício de	2016			33.290,73
Saldo para o exercício seguinte				-

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, pode-se observar que foi dado cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a existência de cobertura monetária para as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016
4.609.799,71
71.342,01
726.974,67
3.811.483,03
2.828.311,89
261.705,11
-
-
-
2.566.606,78

As despesas de pessoal foram reduzidas, em 2,14%, nos últimos 180 dias de mandato, dando-se cumprimento ao Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	15.789.937,60	28.786.024,78	54,8528%	54,8528%
07	15.445.335,88	28.965.283,08	53,3236%	
08	15.511.422,41	29.105.515,71	53,2938%	
09	15.476.796,65	28.831.711,26	53,6798%	
10	15.527.410,23	28.832.460,79	53,8539%	
11	15.748.380,00	29.380.051,95	53,6023%	
12	15.846.913,20	30.064.684,85	52,7094%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,14%

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.

Quanto às restrições impostas pela Lei Eleitoral, a fiscalização não registrou alterações remuneratórias a partir de abril/2016, propondo, no entanto, encaminhamento de informações a Justiça Eleitoral em razão do pagamento de gratificações a servidores públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Constatou, ademais, a liquidação de R\$ 6.529,00 em despesas com publicidade, no mês de setembro de 2016, e a superação, no primeiro semestre, da média apurada no triênio anterior para dispêndios dessa natureza, com possível afronta à alínea *b* do inciso VI e ao inciso VII, ambos do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	5.030,63	6.923,63	11.936,88	27.179,36
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				7.963,71
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				19.215,65

Relatou, também, a criação de novos programas de distribuição gratuita de bens e valores, com a entrega de cestas básicas, aumentos na distribuição de medicamentos e doação de casas a servidores públicos, com desrespeito à vedação do § 10º do art. 73 da Lei Eleitoral.

Registrou-se, adicionalmente, descumprimento ao § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, ante o empenhamento de mais do que um duodécimo da despesa durante o último mês de mandato (*empenhos de R\$ 2.920.518,34 frente a um duodécimo de R\$ 2.475.166,67*).

Subsidiou a análise dos demonstrativos o expediente eTC-15212.989.16-4 (*arquivado*), de autoria do Vereador Célio Francisco de Oliveira, noticiando possíveis irregularidades no processamento da licitação Tomada de Preços nº 05/2016, matéria que foi analisada no item C.2.3 do relatório, tendo a fiscalização se manifestado pela sua procedência.

Procedeu-se à notificação do responsável pelos demonstrativos – Sr. Jonas Polydoro, Prefeito Municipal – através do DOE de 07/11/2017 (*evento 34*), 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 30.3*).

O interessado anexou suas justificativas no evento 51.1, acompanhadas da documentação dos eventos 51.2 a 51.60, aduzindo que as impropriedades destacadas no laudo de inspeção não evidenciam qualquer conduta dolosa ou de má-fé pelo gestor público e não se mostram aptas a inquinar o conjunto dos atos administrativos praticados.

Defendeu que as alterações orçamentárias se limitaram à margem regularmente aprovada na LOA, que as ações de assistência à criança e ao adolescente encontraram dotações suficientes nos campos de desenvolvimento social, saúde e educação e que o Sistema de Controle Interno estava atuante e em fase de aprimoramento.

Esclareceu que o Município dá atendimento ao princípio constitucional da publicidade e que a Administração está trabalhando em normativos para ampliar o acesso às informações de interesse público. Pontuou, ademais, que a



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



gestão dos resíduos sólidos se encontram no bojo do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, sem qualquer prejuízo aos objetivos da Lei Federal nº 12.305/2010.

Disse que o déficit orçamentário estava plenamente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, não prejudicando o equilíbrio das contas, e anunciou a regularização de lançamentos contábeis equivocados. Destaca, ademais, que a Prefeitura encerrou o exercício com índice satisfatório de liquidez e obteve elevação do saldo patrimonial, realizando investimentos superiores a 7% da RCL.

Asseverou que a divergência nos valores da Dívida Ativa se refere às inscrições de natureza “não tributária” e advogou pela regularidade do cancelamento do débito que figurava em seu nome, em razão da insubsistência do fato gerador que lhe fora imputado.

No que tange às Despesas de Pessoal, discorreu sobre as dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios na contratação de profissionais da área da saúde e sobre a necessidade de firmar parcerias com o terceiro setor como forma de garantir a prestação dos serviços essenciais à população local.

Nessa esteira, impugnou as inclusões realizadas pela fiscalização no setor de pessoal por entender que o modelo de contratação efetivado não incide na hipótese do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, representando ônus indevido ao Administrador que se engajou na solução dos problemas emergentes de carência médica.

Em reforço a sua tese, postulou que as inclusões unilaterais efetuadas caracterizam dupla contabilização de despesas, sem amparo na legislação incidente, colacionando entendimentos da doutrina e do TCU que, segundo entende, afastam os contratos de terceirização de mão de obra do conjunto de índices de dispêndios laborais.

Alegou que a edição de um Plano de Carreira e Remuneração do magistério caracterizaria ônus insuportável para o atual cenário das finanças municipais e que o Executivo adotou providências junto a seus professores para majorar as notas do IDEB, concentrando-se, especialmente, nos eventos de formação continuada. Anunciou, ademais, que será criada mais uma sala de atendimento do ensino infantil, esgotando a lista de espera então existente, e que todas as escolas municipais estão munidas com extintores e sinalização de prevenção aos incêndios.

Noticiou que os ativos de iluminação pública foram devidamente incorporados ao patrimônio municipal, que foi aberta conta bancária específica para a movimentação dos *royalties*, que os registros de precatórios estavam consistentes e que foi implantado o controle de utilização da frota municipal.

Sustentou que as compras diretas observaram o princípio da economicidade, com a realização de pesquisas dos preços de mercado e adequação aos limites estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666/93, não caracterizando a prática de fracionamento. Esclarece, ademais, que foram modificados os procedimentos da área



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



de Tesouraria e determinada a correção das falhas em Almoxarifado, estando em curso o levantamento de Bens Patrimoniais.

Informou que a existência de restos a pagar liquidados de anos anteriores se refere a créditos em fase de discussão judicial e que a Municipalidade adotou correções em seus editais para adequá-los ao entendimento jurisprudencial desta Corte, inexistindo, contudo, razões para comprometimento dos demonstrativos. Reforça, ademais, que a contratação de blocos de carnaval obedeceu aos ditames da Lei de Licitações e que a empresa fornecedora de cestas de natal foi notificada para a restituição de valores recebidos a maior, anexando guia de recolhimento.

Sobre o acompanhamento dos contratos em execução, afirmou que a Administração estava aguardando a finalização dos serviços contratados para concluir a instalação de equipamentos e que as obras que estavam irregulares foram objeto de fiscalização municipal, com consequente notificação da empresa responsável e retenção dos pagamentos finais devidos.

Quanto ao Quadro de Pessoal, anunciou a elaboração de projeto de lei para definir as atribuições e escolaridade dos cargos em comissão e defendeu que o pagamento de gratificações e do adicional de dedicação plena atendeu ao disposto na legislação municipal, referindo-se aos servidores que desempenham serviços extraordinários ou complementares aos seus cargos efetivos, não caracterizando reajuste salarial, mas justa remuneração ao labor especial prestado.

Ponderou, também, que o Diretor da Secretaria de Finanças estava autorizado à execução de trabalhos em regime de *home office*, sem qualquer óbice à eficiência na prestação dos seus serviços. Alega, ademais, que sempre houve engajamento na observância às recomendações pretéritas deste Tribunal, retomando as teses que afastam o registro das despesas com terceirização de serviços médicos da Despesa de Pessoal.

Esclareceu que o pagamento de gratificações aos servidores municipais remonta a gestões anteriores e não incidem na vedação da Lei Eleitoral. Do mesmo modo, as despesas com publicidade e propaganda estariam restritas a divulgações de atos oficiais.

Defendeu que a concessão de cestas básicas objetivou prevenir situações de vulnerabilidade social na localidade, fortemente impactada pela queda dos empregos, e anunciou que está em elaboração o projeto de lei para regulamentar a questão. Sustenta, por outro lado, que a entrega de medicamentos a munícipes necessitados se refere a programa já existente e marcado pela emergência no atendimento da saúde.

Disse, também, que alguns servidores foram contemplados pelo programa de financiamento da cesta de materiais de construção, devendo manter seu vínculo com o ente municipal por um prazo de 10 anos, o que desconfigura o aventado caráter de doação, informando que matéria análoga foi suscitada pelo Ministério Público Eleitoral e julgada improcedente no âmbito do TRE.

No desfecho, pugna pela emissão de parecer favorável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Setor especializado da **Assessoria Técnica** cotejou os ajustes lançados pela fiscalização com os esclarecimentos deduzidos pela defesa e concluiu que a contratação de profissionais autônomos e a terceirização dos serviços médicos mediante ajuste com a Phoenixcoop se enquadram na hipótese do § 1º do art. 18 da LRF, ratificando os cálculos consignados em relatório que fixaram a despesa laboral em 62,50% ao final do período em exame.

Lembrou que inclusões da mesma natureza foram acolhidas nos pareceres das contas anuais dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 dessa Prefeitura, ficando caracterizado que tais contratações não se destinaram a atendimento pontual da demanda administrativa, mas a procedimento consolidado de substituição de mão de obra, ante a existência de cargos vagos no quadro de pessoal permanente.

Ressaltou, por fim, não ser possível atestar que o desajuste iniciado no 3º quadrimestre de 2013 foi reconduzido dentro do prazo estabelecido pela Lei Fiscal (*evento 73.1*).

Quanto aos aspectos contábeis, ATJ entendeu não existirem óbices de ordem econômico-financeira que comprometam as contas, aduzindo que o descumprimento do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964 poderia ser relevado ante o cumprimento do regime mais gravoso iniciado pelo art. 42 da LRF. Opina pela emissão de parecer favorável (*evento 73.2*).

Congênere jurídica de ATJ se manifestou pela emissão de parecer desfavorável, com base no descumprimento da alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF, sem que restasse comprovada a recondução determinada pelo art. 23 do mesmo diploma legal. Considerou, por outro lado, que os esclarecimentos trazidos pela Origem poderiam ser acolhidos para afastar as falhas aventadas com publicidade em ano eleitoral (*evento 73.3*).

Chefia de ATJ analisou as ocorrências relatadas pela fiscalização no tópico de Dívida Ativa e anotou que a Ação de Execução Fiscal movida pelo Município contra o Prefeito Jonas Polydoro, para recebimento do crédito de R\$ 125.002,86, foi declarada insubsistente em Acórdão do e. Tribunal de Justiça, proferido nos autos do processo 0000325-91.2014.8.26.0515, anexado em sua íntegra evento 73.4, concluindo, assim, pelo afastamento da falha anotada.

Não obstante, ponderou que a superação do limite de Gastos com Pessoal, após ajustes idênticos aos que foram acolhidos nos anos de 2013, 2014 e 2015, inquinam os demonstrativos em exame. Concluiu, assim, pela emissão de parecer desfavorável (*evento 73.5*).

Ministério Público de Contas pugnou, igualmente, pela emissão de parecer desfavorável, em virtude da superação do limite com gastos de pessoal, do descumprimento das vedações do Parágrafo Único do art. 22 da LRF (nomeação de servidores para cargos em comissão), da falta de definição em lei das atribuições dos cargos comissionados, da superação da média dos gastos com publicidade, da criação de programa de benefícios fiscais no último ano de mandato e do empenhamento superior a um duodécimo no mês de dezembro.



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



Propõe, adicionalmente, a aplicação de multa ao gestor e expedição de ofício ao Ministério Público Estadual (*evento 78*).

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

Exercício	Processo	Parecer
2015	2611/026/15	Desfavorável com recomendações – DOE de 19/09/2017
2014	519/026/14	Desfavorável com recomendações – DOE de 23/11/2016
2013	2046/026/13	Desfavorável com recomendações – DOE de 22/05/2015 (Confirmado em sede de Reexame – DOE de 14/02/2017)

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 06/11/2018

ITEM 029

Processo: 00004236.989.16-6

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSEIRA

Responsável: Jonas Polydoro – Prefeito Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2016

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Aplicação total no ensino	28,78% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	77,83% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	27,04% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	5,26% (máximo 7%)
Gastos com pessoal	62,50% (Ajustes ratificados por ATJ – máximo 54%)
Encargos sociais	Em ordem
Subsídios dos Agentes Políticos	Em ordem
Precatórios	Insuficiência de R\$ 65,36 nos depósitos e falhas nos registros (Relevado)
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 2,35% - (R\$ 707.680,23)
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 1.872.639,13
Restrições do Último Ano de Mandato	Criação de novos programas de distribuição de bens em ano eleitoral

	2015	2016	Resultado
i-EGM	B	B	
i-Educ	C+	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.	B+	B+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL).
i-Gov-TI	C+	C+	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 Pequeno

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes: 10.240

I – Remeto-me, inicialmente, aos pontos para os quais a Administração de **ROSEIRA** demonstrou ter dado atendimento durante o exercício de 2016.

a) A aplicação de recursos no ensino geral atingiu 28,78% das receitas e transferências de impostos, cumprindo-se os termos do artigo 212 da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Atestou a fiscalização, ainda, que foram destinados 77,83% dos recursos do FUNDEB à valorização do magistério, revelando a observância ao art. 60, XII do ADCT da CF/88, e que a totalidade dos recursos recebidos foi aplicada dentro do próprio exercício.

b) Também foi superado o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 27,04% da receita 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) A transferência financeira à Câmara Municipal observou a limitação disposta no artigo 29-A da Carta da República, fixando-se em 5,26%.

d) Submetida ao Regime Especial Mensal para pagamento de Precatórios, a Prefeitura verteu R\$ 357.229,29 às contas vinculadas do TJSP (fls. 4/5 do evento 30.19), verificando-se, conforme cálculos do DEPRE/TJSP, uma insuficiência de R\$ 65,36 no total devido no exercício (fl. 13 do evento 30.19).

Avalio, contudo, que o descompasso possa ser afastado do contexto das contas, em razão do pequeno valor envolvido e da manifestação técnica do DEPRE no sentido de que *“Por se tratar de valor ínfimo em relação ao montante dos depósitos, entendemos tecnicamente este saldo poderá ser diluído no total da dívida para pagamento nos depósitos mensais vincendos”* (verbis, fls. 17/18 do evento 30.19).

Além disso, constatou-se a quitação integral dos Requisitórios de Baixa Monta e a tendência de liquidação do saldo devido até o exercício de 2020.

Recomendo à Prefeitura, assim, que se atente para o recolhimento tempestivo dos compromissos judiciais nos próximos exercícios e garanta a consistência dos registros dessas obrigações.

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

f) Os Subsídios dos Agentes Políticos foram revistos em percentual compatível com a inflação do período e em paridade de índice e data com os demais servidores do Poder Executivo, não se constatando pagamentos a maior.

g) O exercício foi encerrado com um **déficit** da execução orçamentária no montante de R\$ 707.680,23 (2,35%), o qual, contudo, encontrou amparo integral no resultado financeiro vindo do exercício anterior (positivo em R\$ 2.488.696,18).

Observa-se, ademais, que a Prefeitura possuía liquidez frente aos compromissos de curto prazo (índice de 3,11), apresentando superávit financeiro de R\$ 1.872.639,13 no encerramento do ano, apurando-se, também, resultado econômico positivo, de R\$ 1.849.135,57, com aumento patrimonial de 12,93%.

A Dívida Fundada foi reduzida em 14,25% e se encontra abaixo do patamar estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (120% da RCL).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que tange às ocorrências relatadas na Dívida Ativa, a pertinente intervenção de Chefia de ATJ demonstrou que o débito inscrito em desfavor do mandatário municipal foi declarado insubsistente mediante Acórdão proferido pelo e. Tribunal de Justiça nos autos da apelação 0000325-91.2014.8.26.0516 (evento 73.4), conforme excertos de interesse que trago à colação:

Como se vê dos autos, o apelado está sendo executado por dívida de natureza não tributária imposições do Tribunal de Contas do Estado pois a municipalidade/apelada propôs execução fiscal em face do apelante, visando à restituição de despesas irregulares efetuadas, durante sua gestão como Prefeito Municipal de Roseira, com fulcro em condenação fixada pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no TC-25.736/026/05, pelas possíveis irregularidades na compra de materiais de papelaria, nos exercícios de 2003 e 2004, das empresas favorecidas “André Felix Justo Roseira ME” e “Marcelo Augusto dos Santos Alves ME”, realizadas pelo ora apelante (cf. fls. 11, 14/15, 20/21 e 24/28 da execução fiscal apensada).

(...) a prova emprestada, emanada da mencionada ação civil pública, vem em prol do embargante, na medida em que restou esclarecido, ali, que os materiais adquiridos ainda que sem licitação e, pois, irregularmente foram entregues, o que afasta a concretização do cogitado dano ao erário público municipal e a necessidade da respectiva reparação.

Acerca dos fatos, elucida o V. Acórdão (Apelação nº 0000020-88.2006.8.26.0516 na Ação de Improbidade Administrativa - Comarca de Aparecida/SP), dando parcial provimento aos recursos de Fábio Mitomu Yaegashi, “Marcelo Augusto dos Santos ME” e “André Félix Justo Roseira ME”, reconhecendo que as mercadorias adquiridas pelo Município de Roseira foram efetivamente entregues (cf. fls. 325 e 341 destes autos: da resposta da Tesoureira da Prefeitura Municipal de Roseira) e, portanto, não causando prejuízos ao erário, aduzindo que “o réu Fábio contratou, sem qualquer tipo de procedimento licitatório, o fornecimento de materiais de escritório e escolar, além de suprimentos de informática, com as firmas individuais” (supra citadas) “...constituindo-se simultaneamente, por meio de procurações, como mandatário das referidas empresas, administrando-as de fato.” e sua conduta resultou “na condição de verdadeiro administrador das empresas vendedoras”.

(...)

O documento de fls. 24 da execução fiscal em apenso referido pela r. sentença é, exatamente, a r. decisão do Tribunal de Contas estadual, ora impugnada.

Desse modo, suficientemente demonstrada, a inexistência de prejuízo ao ente público, a correspondente execução fiscal não pode subsistir.

Acolhem-se estes embargos, considerada integrada a exceção de pré-executividade, arcando a municipalidade, com as custas de reembolso e honorária adversa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a teor do art. 20 par. 4. do CPC.

Pelo exposto, para os fins supra, dá-se provimento ao apelo.

(TJ-SP – APL 0000325-91.2014.8.26.0516, Relator: Silva Russo. Data de Julgamento: 25/08/2015, 15ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/09/2015. Destaques acrescidos)

Assim, os apontamentos da inspeção relativos a uma possível falha no cancelamento do débito poderão ser afastados, sem prejuízo de recomendar-se à Origem que corrija falhas nos registros contábeis do setor e exerça controles efetivos sobre os créditos passíveis de ajuizamento, evitando sua prescrição¹.

¹ Nesse sentido, o Comunicado SDG nº 23/2013:

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Destaco, finalmente, que a Lei Fiscal preconiza a atuação planejada e transparente por parte daqueles que administram a coisa pública (§ 1º do art. 1º), devendo a Administração melhorar suas técnicas de planejamento e margear as alterações orçamentárias ao percentual de inflação projetado para o período, conforme orientações traçadas pelos Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15.

h) No que tange às restrições do Último Ano de Mandato, observa-se que foi dado cumprimento ao disposto no Parágrafo Único do art. 21, na alínea *b* do inciso IV do art. 38, e no artigo 42, todos eles da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relativamente às disposições da Lei Eleitoral, atestou a fiscalização que não foram processadas alterações remuneratórias a partir de abril de 2016, com atendimento ao inciso VIII do art. 73 desse normativo. Anoto, ademais, que as gratificações pagas aos servidores derivam de legislação editada em exercícios anteriores, não se amoldando à hipótese do § 10º do mesmo dispositivo.

Além disso, conforme destacado por ATJ, são passíveis de acolhimento as justificativas ofertadas pelo responsável com relação aos gastos com publicidade, uma vez que a documentação encartada pela UR-14 no evento 30.43, associada às notas fiscais trazidas pelo responsável no evento 51.52, demonstram que as despesas criticadas se relacionavam a publicações de caráter legal, elemento 3.3.90.39.90 – Serviços de Publicidade Legal (*balanços, relatórios exigidos pela Lei Fiscal, extratos de editais, contratos e aditamentos, leis aprovadas, dentre outros*), não se enquadrando, assim, na vedação prevista na Lei Federal nº 9.504/1997.

Quanto ao descumprimento do § 1º do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964, penso que a matéria não se revela apta a comprometer as contas em exame, já que evidenciada a observância das restrições fiscais fixadas pela LRF, a qual estabeleceu regime ainda mais gravoso de precaução ao aumento de gastos no último ano de mandato, na linha do decidido nos processos TC-1527/026/12, eTC-4177.989.16-7 e TC-1601/026/12.

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, mantendo a mesma marca do ano anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esse índice demonstra que a Prefeitura adota, em linhas gerais, uma gestão eficiente dos recursos públicos captados, havendo, por outro lado, margem para aprimoramento qualitativo de sua atuação.

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 - Efetivo**”.

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 Roseira ostentava, no exercício em exame, 1.977 alunos vinculados a sua rede de ensino, investindo **R\$ 6.109,42** por estudante. Isso representa um decréscimo de 4,80% em relação ao ano anterior (*Investimento em 2015 = R\$ 6.417,66*) e um investimento 30,35% menor do que o apurado em sua Região Administrativa (*Investimento da RA de São José dos Campos = R\$ 8.771,76 por aluno*).

Quanto ao viés qualitativo, a análise sobre as informações disponibilizadas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica² demonstra que foram atingidas as metas pactuadas para os primeiros anos do ensino básico, considerando o último exercício avaliado.

4ª série/5º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Roseira	4.9	5.0	5.2	5.0	6.2	4.6	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4	6.6

Não foram atingidas, contudo, as notas dos anos finais.

8ª série/9º ano	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Roseira	3.8	3.8	4.6	4.5	4.7	-	3.9	4.1	4.5	4.8	5.1	5.3	5.5

Das tabelas, observa-se que a localidade incrementou, em 1,2 pontos, a nota do seu alunado nos anos iniciais, superando em 0,3 a marca fixada pelo IDEB. Por outro lado, a nota dos anos finais ficou 0,1 abaixo do projetado.

Respostas fornecidas pela Origem ao *i-Educ* demonstram que a Prefeitura não realizou o acompanhamento do número de crianças que necessitavam vagas em creches e pré-escolas; que não existiam relatórios elaborados por nutricionista a respeito da qualidade da merenda escolar; que não foi instituído o Plano Municipal de Cargos e Salários; e que não existe um programa de inibição ao absenteísmo docente, o que se refletiu nas mais de 2.495 faltas justificadas do exercício.

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



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



Apurou a atividade fiscalizatória, ademais, que existia fila de espera de crianças por vagas em creches, correspondendo a 6% da capacidade da rede, com ofensa à garantia do inciso IV do art. 208 da República, e que as unidades escolares não contavam com o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

As falhas relatadas convergem para o oferecimento de um serviço de ensino público inferior àquele demandado pela sociedade, em 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:

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.
Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

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

c) Na saúde, através do *i-Saúde*, o índice IEGM alcançado foi “B+”, subindo uma posição quando comparado ao ano anterior.

Com uma população de 10.240 habitantes, o Município investiu R\$ 796,35 *per capita* em políticas relacionadas à saúde, o que representa um acréscimo de 1,17% em face do exercício anterior (2015 = R\$ 787,15), mas um dispêndio 9,13% menor do que o verificado em sua Região Administrativa (São José dos Campos = R\$ 866,30 *por habitante*).

Conforme respostas fornecidas pela Origem ao *i-Saúde*, a Comuna não disponibiliza instrumentos tecnológicos para a marcação de consultas à distância, não implementou gestão de estoque de insumos e não realiza controle de ponto do seu pessoal médico, reconhecendo que estes não cumprem integralmente a jornada de trabalho, permanecendo nas UBS's apenas nas consultas agendadas.



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



O Executivo não implantou os componentes municipais do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica e do Sistema Nacional de Auditoria, deixando, ainda, de estabelecer o serviço de Ouvidoria em Saúde. Indicou, ademais, que duas de suas cinco UBS's careciam de obras e reformas e que nelas faltava o AVCB.

São questões que demandam a adoção de medidas corretivas, em conformidade com os objetivos da Lei Federal nº 8.080/1990.

d) O Município foi selecionado para a realização da **3ª Fiscalização Ordenada do Exercício de 2016 – Transparência**, cujo relatório analítico foi anexado no evento 30.7, apurando-se, no curso do próprio exercício, algumas ocorrências que destoavam da legislação regedora da matéria.

Por ocasião da inspeção ordinária, realizada já no curso de 2017, a equipe da UR-14 cotejou aqueles primeiros apontamentos com as medidas saneadoras realizadas pela Origem, verificando que permanecia o quadro de falta de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Âmbito Municipal, destoando das disposições da Lei Federal nº 12.527/2011.

Remanesciam, igualmente, a falta de relatórios estatísticos sobre os atendimentos realizados pelo Sistema de Informação ao Cidadão e a ausência de informações sobre gastos em missões oficiais (diárias e passagens)

O acesso ao conteúdo da transparência não estava concentrado em um único portal e não havia divulgação dos endereços, telefones e horários de atendimento ao público, faltando, ainda, a divulgação completa dos editais de licitações e contratos, do RGF e do RREO, das peças orçamentárias e atas de audiências públicas.

Desse modo, determino à Prefeitura de Roseira que regularize definitivamente as ocorrências relatadas, garantindo amplo acesso às informações de interesse público previstas na legislação de regência.

e) As notas atribuídas ao *i-Amb* nos dois últimos exercícios, cotejadas com os resultados da **4ª Fiscalização Ordenada – Resíduos Sólidos**, denotam pouca preocupação com as questões de relevância ambiental.

É assim porque o Município não constituiu o Conselho Gestor dessa matéria nem sua política de coleta seletiva, não providenciou licenciamento junto a CETESB para sua área de transbordo, não possui planos de gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil e das Atividades de Saúde, carecendo, ainda, de atividades de fiscalização do descarte irregular de resíduos e da adoção de medidas de destinação ecológica dos rejeitos reaproveitáveis.

São ocorrências que devem orientar a atuação do gestor nos próximos exercícios, de forma a dar concretude à Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecida pela Lei Federal nº 12.305/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

Deve a Prefeitura destinar recursos suficientes para a efetivação dos objetivos do artigo 227 da Carta da República e do artigo 4º da Lei Federal nº 8.069/1990, que disciplinam a atenção prioritária à criança e ao adolescente.

A materialização do disposto nos artigos 31 e 74 da CF/88 pressupõe não apenas a atuação eficiente do Controle Interno, mas da adoção de providências em face dos desvios apurados, devendo o Executivo servir-se dos apontamentos do setor para melhoria da gestão.

A movimentação de recursos públicos vinculados, como aqueles afetos aos *Royalties*, deve ocorrer mediante conta específica, de forma a evidenciar a compatibilidade dos dispêndios com o objeto de sua vinculação, conforme dita o Parágrafo Único do art. 8º da LRF. No mesmo sentido, cabe à Municipalidade atender a Resolução ANEEL nº 414/2010 e proceder à incorporação patrimonial dos ativos de iluminação pública.

Razões defensórias destacaram a adoção de providências para o efetivo controle da utilização de frota e dos gastos com combustíveis, o que será oportunamente verificado pelos trabalhos de inspeção *in loco*.

Necessário sanear as ocorrências apuradas nos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, garantindo a realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis (art. 96 da Lei Federal nº 4.320/64) e a consistência das demonstrações contábeis, com observância aos princípios da transparência e da evidenciação contábil preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Federal nº 4.320/1964.

Pendências relacionadas aos Restos a Pagar Liquidados de exercícios anteriores denotam preterição da cronologia das exigibilidades, conforme bem leciona a cartilha “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, devendo-se proceder à regularização de tais compromissos.

Falhas relatadas no campo das compras governamentais denotam clara inobservância ao comando estabelecido pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e falta de apego aos procedimentos regulados pela Lei Federal nº 8.666/93.

É assim porque a Administração realizou numerosas aquisições diretas sem observar os limites e condições estabelecidos pelo Estatuto de Licitações para a modalidade dispensa, furtando-se à realização de certames que garantissem a isonomia entre os potenciais interessados.

Nesse sentido, as relatadas despesas com aquisições de medicamentos diversos (R\$ 107.218,75), pneus (R\$ 60.516,03), cimento (R\$ 32.577,05), areia (R\$ 32.914,00) e materiais de construção (R\$ 122.336,28), além de serviços de serralheria (R\$ 23.524,93), que extrapolaram o limite fixado pelo inciso II do art. 24 da Lei de



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



Licitações, caracterizando a prática do fracionamento vedada pelo § 5º do art. 23 do mesmo diploma.

Lembro, a esse respeito, que tal normativo previu expressamente a figura da Ata de Registro de Preços para atendimento pontual e progressivo das demandas da Administração, conciliando os interesses da isonomia entre os concorrentes, a observância da melhor proposta e a economicidade para o Poder Público, que pode adquirir os produtos de acordo com suas necessidades emergentes.

Cumpra ao Poder Público, ademais, alinhar seus editais com os enunciados jurisprudenciais desta Corte e formalizar adequadamente seus ajustes com terceiros, de forma a explicitar os direitos, obrigações e responsabilidades das partes (§ 1º do art. 54 da Lei Federal nº 8.666/1993), e também exercer minudente controle sobre a execução das avenças firmadas, atentando-se aos requisitos para liquidação da despesa previstos nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Por outro lado, comprovou o responsável que foram adotadas providências para o ressarcimento dos valores pagos à maior na aquisição de cestas básicas (*guia de restituição acostada no evento 51.32*) e para a aplicação de sanções à empresa GIG Construções & Serviços EIRELI pela falha na prestação dos serviços (*documentação do evento 51.34*), o que pode ser sopesado para afastar as falhas apuradas.

Em cumprimento aos ditames elencados no artigo 37 da Constituição Federal, as atribuições dos cargos e empregos públicos, inclusive comissionados, devem estar fixadas em lei em sentido estrito, concretizando os princípios da legalidade e da impessoalidade e garantindo que os cargos de livre provimento se refiram às taxativas hipóteses de direção, chefia e assessoramento.

Além disso, o desenvolvimento de tais atribuições pressupõe nível de formação compatível com o desempenho das funções de alta gerência administrativa, conforme, inclusive, entendimento do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*Voto nº 30.530 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
nº 0176535-27.2013.8.26.0000*

COMARCA SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal – Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

Assim, determino ao Executivo que proceda à regulamentação dos cargos comissionados, observando as diretrizes traçadas pelo Comunicado SDG nº 32/2015³ e corrigindo, ademais, as falhas apuradas no controle de jornada e na duplicidade de estrutura administrativa da Prefeitura.

³ Comunicado SDG nº 32/2015 – DOE de 26/08/2015



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



Alerto a Prefeitura, por fim, para a necessidade de encaminhar informações tempestivas e fidedignas ao Sistema AUDESP, bem como de observar as recomendações pretéritas desta Casa, lembrando que o descumprimento sistemático das determinações poderá inquinar os futuros demonstrativos.

IV – Em que pesem os pontos até então destacados, a superação do limite com Despesas de Pessoal e a inobservância às vedações estatuídas pela Lei Eleitoral se mostram aptos a inquinar os demonstrativos em exame.

Conforme relatado pela fiscalização, a Municipalidade de Roseira se valeu da contratação de profissionais autônomos (*substituição de aulas, serviço de mestre de obras e pedreiros e operadores de máquinas*), bem como da prestação de serviços médicos terceirizados junto à Phoenixcoop Cooperativa de Trabalho, cujos dispêndios perfizeram, ao longo do exercício, R\$ 152.884,89 e R\$ 2.790.427,87, respectivamente.

A equipe de Guaratinguetá verificou, adicionalmente, que a Prefeitura possuía cargos vagos em seu Quadro de Pessoal (*evento 30.41*) relativos aos mesmos profissionais terceirizados, entendendo, assim, que a prática configurou substituição de servidores públicos, procedendo à inclusão dos valores de tais contratos na Despesa com Pessoal do Poder Executivo, com fulcro no que dispõe o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após as inclusões realizadas, a Despesa com Pessoal do Poder Executivo passou a representar **62,50% da Receita Corrente Líquida**, contrariando, assim, o limite imposto pela alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF.

O responsável, por seu turno, impugnou os ajustes efetuados pela fiscalização, aduzindo que o contrato de serviços médicos se destinou ao atendimento das necessidades emergentes da população, ante o desinteresse de candidatos em preencher as vagas do quadro permanente.

Conquanto a assistência à saúde seja livre à iniciativa privada, o § 1º do art. 199 da Constituição Federal disciplina que a participação de instituições privadas no sistema único de saúde se dará de forma complementar, mediante contrato de direito público ou convênio.

Além disso, o comando insculpido no inciso II do art. 37 da Lei Maior determina que as atividades finalísticas da Administração sejam desempenhadas por servidores efetivos, privilegiando-se a regra de acesso aos cargos e empregos públicos pela via isonômica do concurso.

No caso concreto, a terceirização das atividades em comento, a despeito da existência de cargos no quadro de pessoal, constitui flagrante desprestígio ao concurso público, com desvirtuamento da complementaridade que deve pautar as ações da espécie, configurando substituição de servidores públicos. E, conforme atestado pela Assessoria Técnica, tal situação justifica a incidência do disposto no § 1º do art. 18 da Lei Fiscal, ratificando-se o índice de despesas apurado.

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



Cumprе ressaltar que a terceirização de tais serviços vem sendo acrescida aos Gastos de Pessoal do Executivo há vários exercícios, não podendo a Prefeitura alegar eventual desconhecimento quanto à posição desta e. Corte, vindo a matéria, inclusive, a inquinar as contas dos exercícios de 2015 (*Processo TC-2611/026/15, Parecer Prévio da Primeira Câmara em sessão de 29/08/2017, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, DOE 19/09/2017*), 2014 (*Processo TC-519/026/14, Parecer Prévio da Segunda Câmara em sessão de 25/10/2016, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, DOE de 23/11/2016*) e 2013 (*Processo TC-2046/026/13, Parecer Prévio da Primeira Câmara em sessão de 28/04/2015, Relator Conselheiro Dimas Ramalho, DOE de 22/05/2015*), extraindo-se, desse último, excerto de interesse:

2.11. Em que pesem os pontos positivos até aqui relatados, bem como aqueles passíveis de recomendação, ou, ainda, de apreciação em autos específicos, no caso em tela, a instrução processual revelou um conjunto de falhas graves que comprometem os demonstrativos.

2.12. Trata-se, inicialmente, do desatendimento do limite fixado no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os gastos com pessoal representaram 58,27% da Receita Corrente Líquida.

Com efeito, os cálculos realizados pela fiscalização evidenciaram despesas com professores, conselheiros tutelares e médicos, contratados como autônomos (RPA) ou através de cooperativa médica, que não foram apropriadas como despesas de pessoal pela Origem.

Conforme anotado pela SDG, tais profissionais exerceram funções inerentes à atividade-fim do Município, típicas de cargos existentes na sua estrutura administrativa, razão pela qual as despesas decorrentes das contratações devem ser computadas para efeito de atendimento aos limites impostos pela LRF.

Ressalte-se que, dos 35 (trinta e cinco) cargos de médicos efetivos existentes no quadro de pessoal, apenas 05 (cinco) estavam providos no final do exercício em exame, ao passo que, do total de 239 (duzentos e trinta e nove) professores, somente 105 (cento e cinco) encontravam-se ocupados (quadro de pessoal às fls. 380/384 do Anexo II).

Embora a Municipalidade tenha a faculdade de efetuar a contratação de profissionais autônomos, mediante a análise de oportunidade e conveniência que a discricionariedade lhe consente, tais despesas, quando envolvem a execução de atividade fim do Município, devem ser consideradas na apuração dos gastos com pessoal definidos pela LRF.

Agrava a situação o fato de que se procedeu, no bojo dos serviços médicos, à terceirização das atividades afetas à Estratégia de Saúde da Família, contrariando expressas disposições dos artigos 16 e 17 da Lei Federal nº 11.350/2006.

Da mesma forma, constatou a fiscalização que a Prefeitura procedeu ao pagamento de Gratificações e Adicional de Dedicção Plena sem estabelecer critérios isonômicos e impessoais para a fixação do respectivo percentual concedido, afrontando os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa. Isso, a despeito do alto percentual de gastos laborais apurado, o que colabora para macular as contas.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



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

Em assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, na parte permanente, excepciona o princípio da anualidade e, nesse contexto, os relatórios de gestão fiscal (RGF) permitem analisar, a cada quadrimestre, o ajuste vindouro do desvio registrado no exercício anterior.

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

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

(...)

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

Então, coerente foi o legislador fiscal em possibilitar que o gestor, em dois quadrimestres, ajustasse a despesa excedida em seu próprio mandato, porém se o desvio ocorre no último ano de sua gestão, sem tempo de recondução até dezembro, aqui sim, o dirigente, de pronto, já fica à mercê de punição fiscal e certamente fará jus a parecer desfavorável à aprovação de suas contas. (Processo TC-1455/026/11. Pedido de Reexame nas Contas Anuais de 2011 da Prefeitura Municipal de Potim. Parecer Prévio do Tribunal Pleno, em sessão de 29/10/2014. Voto de Desempate do Conselheiro Presidente Dr. Edgard Camargo Rodrigues. DOE de 20/11/2014. Destaques acrescidos).

Igualmente em desfavor das contas as ações administrativas que implicaram na distribuição gratuita de bens e valores, ao arrepio da vedação do **§ 10º do art. 73 da Lei Eleitoral.**

Segundo relatado, a Prefeitura procedeu à distribuição gratuita de cestas básicas à população roseirense, prática que foi intensificada no mês de setembro de 2016, imediatamente anterior ao pleito, sem que restassem evidenciadas situações de atendimento emergencial na localidade.

Veja-se, nesse sentido, que a documentação encartada à fl. 9 do evento 30.45 demonstra que a média de cestas básicas distribuídas no primeiro semestre de 2016 perfazia 79 unidades, chegando a 116 no segundo e destacando-se a entrega de 146 unidades no mês de setembro.

A alegação da defesa de que “O Município está elaborando um projeto de lei sobre a concessão de cesta básica” (verbis, fl. 56 do evento 51.1) confirma o argumento da fiscalização de que tais distribuições não estavam amparadas em autorização legislativa e não constituíam, portanto, um programa preexistente de assistência social.



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



No mesmo sentido, a distribuição de medicamentos no âmbito da Secretaria de Promoção Social foi ampliada em 94,91% no segundo semestre de 2016, conforme comprovantes anexados nos eventos 30.47 a 30.49, editando-se, ademais, a Lei Municipal nº 1.527, de 08/03/2016 (*fl. 2 do evento 30.51*), que autorizou o Chefe do Executivo a proceder ao sorteio de 14 unidades habitacionais entre os servidores municipais.

Argumentos e papéis trazidos pela Origem não conseguiram comprovar que tais ações estivessem conformadas à exceção legal dos *“programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”*, contribuindo para a irregularidade das contas.

Ressalto, por oportuno, que a análise efetuada nos autos da Ação de Investigação da Justiça Eleitoral nº 116861, suscitada pela defesa, se referia à hipótese de abuso de poder econômico em *“(i) realização de comícios, com fogos de artifício e outros elementos, que não foram contabilizados na prestação de contas; (ii) boca de urna e compra de votos, no dia do pleito; (iii) conduta vedada, consistente na utilização de evento pago com dinheiro público para promover a candidatura; (iv) transporte de eleitores, no dia das eleições, em veículos da Prefeitura; (v) transferência irregular de títulos eleitorais”*⁴, não se relacionando, portanto, aos pontos aqui debatidos.

Tendo em mira o descumprimento do preceito mencionado, determino o envio de cópias do relatório e voto para o d. Ministério Público Estadual, para as providências de sua alçada.

Ante o exposto, acompanho as manifestações convergentes de ATJ Jurídica, sua Chefia e MPC e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ROSEIRA, 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 **recomendações** para que:

- Recolha integral e tempestivamente os compromissos judiciais e garanta a consistência dos registros contábeis;
- Melhore as ações para registro e recuperação da Dívida Ativa, evitando a prescrição de créditos;
- Limite as alterações orçamentárias à inflação projetada para o período;
- Corrija as desconformidades apontadas pelo *i-Educ*, *i-Saúde* e pelas fiscalizações ordenadas;
- Engaje-se na concretização das metas do Plano Nacional de Educação;
- Observe o disposto no art. 4º da Lei Federal nº 8.069/1990 e no art. 227 da Carta da República, priorizando as ações de atendimento à criança e ao adolescente;
- Adote medidas corretivas em face dos achados do controle interno;

⁴ TRE-SP - RE: 116861 ROSEIRA - SP, Relator: FÁBIO PRIETO DE SOUZA, Data de Julgamento: 08/02/2018, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 21/02/2018. Disponível em <http://www.tre-sp.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>. Acessado em 26/10/2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Movimente os recursos vinculados mediante contas específicas;
- Incorpore os ativos de iluminação pública;
- Saneie as ocorrências dos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais e garanta a consistência das demonstrações contábeis;
- Regularize a situação dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, cumprindo com a cronologia das exigibilidades;
- Cumpra com rigor a Lei Federal nº 8.666/93 e as orientações jurisprudenciais desta e. Corte;
- Reveja o Quadro de Pessoal, fixando em lei as atribuições e escolaridade compatível com o exercício de cargos comissionados;
- Encaminhe dados tempestivos e fidedignos ao Sistema AUDESP;
- Cumpra com as recomendações pretéritas desta e. Corte.

Considerando o descumprimento do § 10º do art. 73 da Lei Eleitoral, encaminhe-se cópia do relatório e voto ao Ministério Público Estadual.

Determino a abertura de **autos apartados** para tratar dos pagamentos de Gratificação e Adicional de Dedicação Plena sem o estabelecimento de critérios objetivos de concessão.

A fiscalização deverá verificar o cumprimento das recomendações e determinações aqui expedidas em suas inspeções futuras, especialmente em relação aos controles de gastos com combustíveis.

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

GCCCM/15