



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Josué Romero
Segunda Câmara
Sessão: **27/11/2018**

138 00004096.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: São Sebastião da Grama.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): José Francisco Martha.

Advogado(s): Cleberson Corrêa (OAB/SP nº 198.391).

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

Fiscalizada por: UR-19 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	30,21%	(25%)
FUNDEB	99,06%	(95%~100%)
Magistério	92,06%	(60%)
Pessoal	46,12%	(54%)
Saúde	24,33%	(15%)
Transferências ao Legislativo	4,09%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 27.000.000,00	
Receita Realizada	R\$ 30.552.140,38	
Despesa Realizada	R\$ 30.016.564,09	
Execução orçamentária – superávit	R\$ 535.576,29 – 1,75%	
Execução financeira – superávit	R\$ 1.206.716,94	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Ementa: Contas de Prefeitura. Principais índices que norteiam esta Corte na avaliação de contas municipais foram atendidos. Não aplicação da totalidade do FUNDEB relevado. Parecer Favorável

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de São Sebastião da Grama**, relativas ao exercício de 2016, cuja fiscalização esteve a cargo da Unidade Regional de Mogi Guaçu - UR-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As principais incorreções registradas no laudo técnico (ev. 16) são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- não atendimento à legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes;
- o Município não programou ações a fim de elevar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

Controle Interno

- não adoção de providências em relação às falhas registradas nos relatórios do Controle Interno.

Fiscalização Ordenada

- Transparência: ausência de informações e de atualizações no site da Prefeitura, dificultando o acesso dos munícipes;
- não implantação do serviço de Ouvidoria.

Limpeza: excesso de funcionários numa mesma escola; falhas na execução contratual e no fornecimento de materiais; falhas no controle de assiduidade e de pontualidade dos servidores.

Resultado da Execução Orçamentária

- elevada abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições de dotações;
- divergência entre os dados de alterações orçamentárias prestados pela Origem e os registrados no sistema AUDESP.

Influência Do Resultado Orçamentário Sobre O Resultado Financeiro

- divergência entre o resultado financeiro calculado com base no Balanço Patrimonial e no resultado orçamentário de 2016.

Fiscalização das Receitas

- a Prefeitura não conta com sistema integrado com cartórios de registro de imóveis para evitar sonegação de ITBI.

Dívida Ativa

- elevação do saldo;
- cobrança ineficaz.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Ensino

- necessidade de retificação do índice considerado pela origem (de 32,12% para 30,21%), em virtude de retificações promovidas pela fiscalização;
- para a origem, houve a aplicação de 100% dos recursos do FUNDEB. Todavia, após exclusões promovidas pela fiscalização esse índice foi reduzido para 99,02%, havendo uma deficiência de R\$ 39.147,81¹, o que não atende ao artigo 21 da LF nº 11.494/07;

Demais aspectos relacionados à educação

- 35 (trinta e cinco) professores da Educação Básica não contam com formação superior específica;
- o Conselho do FUNDEB desaprovou as contas do Fundo em 2016;
- o Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência;
- falta de manutenção nas estruturas nas escolas EMEB "Maria Dalva Tomé de Araújo" e na Cozinha Piloto do Município.

Iluminação Pública

- não incorporação patrimonial dos ativos;
- não movimentação dos recursos em conta específica. Os recursos também não foram arrecadados em outras contas bancárias da Prefeitura, visto que as contribuições foram descontadas diretamente dos valores das contas de energia elétrica.

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

- as receitas não foram aplicadas tal qual prescrevem os artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336, de 2001.

¹R\$ 2.332,52 - cancelamento de restos a pagar;

R\$ 36.815,29 - alguns dos empregados laboraram como Auxiliares de Desenvolvimento Infantil, Monitores e Inspetores, também trabalharam nas cozinhas e na padaria, presentes nas unidades escolares e na cozinha piloto, respectivamente, sendo que o Contrato n.º 99/2011 tinha como objeto a prestação de serviços de limpeza nas escolas da rede municipal de ensino. Tendo em vista que os gastos com pessoal terceirizado no preparo da merenda escolar não podem compor os gastos obrigatórios com Ensino, por não guardarem observância ao Art. 70 da Lei Federal n.º 9.394/96, as despesas com os funcionários que trabalharam nas cozinhas e na padaria durante o ano de 2016 têm que ser glosadas das aplicações em Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Royalties

- não movimentação dos recursos em conta específica

Demais Despesas Elegíveis Para Análise

- despesas com adiantamentos realizadas acima do estabelecido no Decreto n.º 15, de 09 de abril de 2014;
- o Controle Interno não emitiu parecer sobre a regularidade da prestação de contas de adiantamentos, em dissonância com o estabelecido no item 7 do Comunicado SDG n.º 19/2010.

Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- almoxarifados com espaço insuficiente; falhas estruturais; armazenamento inadequado; e dificuldade de verificação do estoque;
- nas relações de Bens Patrimoniais da Prefeitura não foram incorporados os ativos de iluminação pública.

Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas

Pregão Presencial n.º 15/2016 para Registro de Preços de Medicamentos: o edital não fez qualquer referência à Resolução CMED n.º 03/2011, que a partir de tabelas de medicamentos (Tabelas CMED), estabelece "Preços Máximos de Venda ao Governo - PMVG", que devem ser observados por distribuidoras, empresas produtoras de medicamentos, representantes, postos de medicamentos, unidades volantes, farmácias e drogarias, nas transações comerciais com a Administração Pública.

Contratos Examinados In Loco

- o Contrato n.º 15/2016² não previu os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e o pagamento.

Execução Contratual

Contrato 15/16

- serviços paralisados;
- nota Fiscal apresentada não descreve detalhadamente os serviços prestados (projetos realizados);
- a quitação da nota fiscal emitida em 17/08/2016 ocorreu somente em 25/01/2017, infringindo a Cláusula 5.2 do Contrato;

² Profissional liberal ou empresa especializada para execução de projeto completo de loteamento CDHU, incluindo aprovação do GRAPOHAB 12 para implantação de conjunto habitacional. Valor R\$ 95.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- emissão de notas de empenho superiores ao valor do contrato.

Expedientes

TC-13662.989.16-9: em que a senhora Ana Tereza Ferreira de Andrade informa seu desligamento a frente da Gerência Municipal de Saúde de São Sebastião da Gramma e comunica possíveis irregularidades em relação às solicitações não atendidas pelo Departamento de Compras e Finanças, sob a justificativa de que não havia dotação orçamentária; na utilização de verbas específicas em gastos globais; na existência de divergências entre a quilometragem marcada em notas fiscais e a percorrida pela empresa de transporte de pacientes graves; e na reforma mal feita no Centro de Saúde permanecendo os problemas de infiltração.

A questões postas pela interessada foram detalhadas pela equipe técnica em item próprio no laudo de fiscalização.

Atendimento À Lei Orgânica, Instruções E Recomendações Do Tribunal

- remessa intempestiva de informações e documentos ao Sistema AUDESP;
- divergências entre as informações prestadas pela Origem *in loco* e as registradas no Sistema AUDESP;
- não atendimento das recomendações exaradas em exercícios anteriores.

Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), não atendendo a origem ao artigo 73, VII da Lei Eleitoral.

Distribuição Gratuita de Bens, Valores e Benefícios

- a Prefeitura criou programa para distribuição gratuita de mudas de árvores em 2016, denominado "Ação Verde", em desacordo com o Art. 73, § 10, da Lei Eleitoral;
- nos termos da Lei n.º 38, de 30 de outubro de 2009, efetuou o Município doação de bens imóveis (terrenos no distrito industrial "Parque Unenorte"), com encargos, para 8 (oito) empresas, durante o ano de 2016, também em afronta ao Art. 73, § 10, da Lei Eleitoral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Vedação Da Lei Nº 4.320, De 1964

- no último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo ao art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64;

Regularmente notificado (ev. 30 e ev. 46), o interessado, após prazos dilatados a pedido (ev. 70 e ev. 90), juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 106), com os quais procura demonstrar a legalidade dos atos praticados.

A **ATJ**, nos aspectos econômico-financeiros e jurídicos, se manifestou pela emissão de **parecer favorável** (ev. 116)

Por outro lado, o **Ministério Público de Contas** (ev. 129) opina pela emissão de **parecer desfavorável**, dando destaque para a infringência ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007.

Sugeriu recomendações para os desacertos destacados no laudo de fiscalização e que a questão alusiva ao expediente TC 13662/989/16/9 seja analisada em autos apartados.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada na Tabela abaixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

São Sebastião da Gramma	Nota Obtida				Metas						
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,2	6,2	5,8	5,9	4,8	5,2	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
São Sebastião da Gramma	961	971	R\$ 9.284.184,40	R\$ 8.803.415,59
Região Administrativa de Campinas	592.505	607.566	R\$ 5.988.964.914,60	R\$ 6.394.331.325,59
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
São Sebastião da Gramma	R\$ 9.660,96	R\$ 9.066,34
Região Administrativa de Campinas	R\$ 10.107,87	R\$ 10.524,50
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
São Sebastião da Gramma	11.976	11.968	R\$ 8.464.077,25	R\$ 8.771.557,29
Região Administrativa de Campinas	6.628.167	6.690.076	R\$ 5.653.149.321,72	R\$ 6.108.852.754,14
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
São Sebastião da Gramma	R\$ 706,75	R\$ 732,92
Região Administrativa de Campinas	R\$ 852,90	R\$ 913,12
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

E, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentaram as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	B+	B	B+	B+	C	C+	C+
2015	B	C+	B	B+	B+	B	C	B
2016	B	C+	B	B	B+	B	C	B

Contas anteriores:

2015 TC 002638/026/15 favorável³

2014 TC 000546/026/14 favorável⁴

2013 TC 002073/026/13 favorável⁵

É o relatório.

rcbnm

³ D.O.E. em 01/08/2017

⁴ D.O.E. em 20/07/2016

⁵ D.O.E. em 15/09/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

00004096.989.16-5

As contas da Prefeitura Municipal de São Sebastião da Gramma reúnem condições para a sua aprovação, tendo em vista o cumprimento dos principais quesitos que norteiam esta Corte na avaliação de contas municipais.

A instrução processual revela que, após os ajustes que se fizeram necessários, o Executivo investiu na manutenção e desenvolvimento do ensino o equivalente a **30,21%** da receita de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **99,06%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

Com relação aos recursos do FUNDEB, consta dos autos que no exercício de 2016 a Prefeitura teria aplicado a totalidade dos recursos recebidos (R\$4.145.771,50). Todavia, após glosas da fiscalização (R\$ 39.147,81), os gastos com do FUNDEB ficaram em R\$ 4.106.623,69, correspondente a **99,06%** dos recursos repassados.

Nesse caso, considerando as circunstâncias que envolvem o caso concreto, entendo que tal desacerto não é motivo suficiente a rejeitar as contas e pode, de modo excepcional, ser relevado pelos seguintes motivos: foi utilizado percentual superior ao fixado pelo texto legal (95%); o valor envolvido é de pequena expressão; e a jurisprudência firmada por esta e. Corte de Contas tem acolhido situações da espécie.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nesse sentido, entre outros, os TC-1402/026/113 (PM Santo Antonio da Alegria - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Segunda Câmara em 02/04/2013); TC 1176/026/11 (PM de Pacaembu - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Segunda Câmara em 07/05/2013); TC 1053/026/11 (PM de Uru - Relator Conselheiro Dimas Ramalho - E Primeira Câmara em 19/02/2013); TC-1446/026/114 (PM de Iaras - Relatora Cons. Cristiana de Castro Moraes - E. Primeira Câmara em Sessão de 25.06.13), TC-1214/026/115 (PM de Salmourão - Relator Renato Martins Costa - E. Primeira Câmara em Sessão de 27/08/13) e TC- 0960/026/116 (Prefeitura Municipal de Jales - Relator Renato Martins Costa - E. Primeira Câmara de 17/09/2013).

Observo que, em todos esses julgados a diferença glosada foi pequena e, do mesmo modo, houve excesso de aplicação no ensino geral.

Destaco, por fim, que não houve prejuízo concreto à educação, uma vez que a meta do IDEB foi atingida, conforme quadro consignado no relatório.

No entanto, para que o ensino não seja privado da integralidade dos recursos que lhe cabe, deve o senhor Prefeito, que foi reeleito, reverter o valor de R\$ 39.147,81 para as contas próprias desse fundo para aplicação no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, e agora como fonte de recurso 92 ou 95, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se o município à intervenção prevista no art. 35, inciso III, da Constituição Federal, nos termos do artigo 28 da Lei nº 11.494/074.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Já nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **24,33%** da arrecadação de impostos, em consonância à Lei Federal 141/12.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **46,12%** da receita corrente líquida do município.

Os repasses dos duodécimos ao Legislativo observou o limite do artigo 29-A da Constituição Federal; a execução financeira dos precatórios se revelou em ordem; e a administração recolheu os encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

Em relação aos resultados contábeis, o Município apresentou contas equilibradas, ocorrendo pequeno superávit orçamentário, correspondente a 1,75% das receitas arrecadas no exercício. Esse resultado fez com que a Prefeitura, dentre outros aspectos, obtivesse, no encerramento do período, uma situação financeira superavitária, revertendo o resultado negativo vindo do exercício anterior.

Considerando o resultado financeiro apurado, a fiscalização constatou que a Prefeitura possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo. A administração apresentou, ainda, elevação dos resultados econômico e patrimonial.

Sobre as Restrições de Último Ano de Mandato, não foi constatada inadequações quanto ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Dois últimos quadrimestres - Cobertura Financeira), e ao artigo 21, parágrafo único, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

mesma norma (aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato).

E, no que se refere à restrição contemplada no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/644, acolho o entendimento de ATJ Economia, pois já há decisões nesta Casa no sentido de que aludida restrição encontra-se abrangida pelo artigo 42, que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, impede a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito.

Diante de tudo isso, ainda que esta Corte considere que o alto índice de abertura de créditos adicionais indique a existência de falhas no processo de programação, diante dos bons resultados econômico e financeiro entendo que tal anomalia, no caso concreto, é merecedora apenas de advertência.

Já em relação ao artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97, que trata dos gastos de publicidade em ano eleitoral, registro que este E. Tribunal, com o intuito de orientar seus jurisdicionados, editou o Comunicado SDG nº 24/2011⁶ (publicado no DOE de 4-7-2011), recomendando, com vista ao controle trienal exigido pelo artigo 73, incisos VI, "b", e VII, da Lei federal nº 9.504, de 1997, a alocação na Lei Orçamentária Anual de específicas

⁶ **COMUNICADO SDG Nº 24/2011**, de 3 de agosto de 2011.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

(...)

5- No escopo do controle trienal exigido pelo artigo 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, salutar a alocação, na lei orçamentária, de específicas atividades programáticas: uma para gastos de propaganda; outra para despesas de publicidade institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

atividades programáticas, uma para gastos de propaganda e outra para despesas de publicidade institucional (*demonstrativos fiscais, extratos de contratos, atos de pessoal e editais*).

E, relativamente ao expediente TC-13662.989.16-9, diante das informações prestadas pela equipe técnica, cabe, ao caso, recomendação à origem, que será efetuada à margem do parecer.

Desse modo, como as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, se apresentam em ordem, considero que as demais imperfeições não são suficientes a comprometer os demonstrativos, podendo ser relegadas ao campo das recomendações.

Por tudo isso, voto pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de São Sebastião da Gramma, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, acolho a sugestão do MPC e determino que se expeça **ofício** ao Executivo recomendando-lhe que:

- promova o integral cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes;
- regularize desacertos identificados no acompanhamento do ensino e nas fiscalizações ordenadas sobre transparência pública e terceirização da limpeza e vigilância;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- evite que as impropriedades identificadas no Ensino tornem a ocorrer, especialmente no que se refere à merenda fornecida nas escolas;
- envie esforços para que haja sistema integrado com cartórios de registro de imóveis para evitar sonegação de ITBI;
- aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, em atenção ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, sob o risco de, assim não procedendo, configurar negligência na arrecadação de tributos;
- promova a incorporação patrimonial dos ativos da iluminação pública;
- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
- corrija os desacertos constatados nos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais;
- promova a rigorosa observância da legislação de licitações e contratos, formalizando adequadamente os instrumentos contratuais e realizando o regular acompanhamento de suas execuções;
- disponibilize em sua página eletrônica todas as informações exigidas pelo artigo 48-A, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.

É como voto.