



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 27/11/2018

ITEM Nº 043

TC-004390/989/16

Prefeitura Municipal: Guarujá.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Maria Antonieta de Brito.

Advogado(s): Erica Viana dos Santos (OAB/SP nº 344.441), Gustavo Lopes Gonsales (OAB/SP nº 370.557), David Pinheiro de Jesus (OAB/SP nº 391.533), Ana Paula Rodrigues Metropolo (OAB/SP nº 152.867) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-20 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 02-10-18.

Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 02-10-18.

Aplicação total no ensino	26,36% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,31% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (utilizando o saldo diferido).
Investimento total na saúde	18,53% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	4,94% (máximo 5%) – cálculo de ATJ
Gastos com pessoal	45,52% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Pagamentos em atraso
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit 3,16% (R\$ 34.119.437,68)
Resultado financeiro	Negativo R\$ 58.587.214,11
Art. 42 da LRF	Irregular
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B	B	
i-Educ	A	A	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+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B+	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Grande

Região Administrativa de Santos

Quantidade de habitantes 305.938

Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **GUARUJÁ** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da UR/20 – Santos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No relatório de fls. 01/119 (evento 94) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- A LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%;
- Não foi observado plenamente o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes (Lei Federal nº 13.146/15).

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

- Ausência ou insuficiência de itens essenciais nas escolas;
- 4 das 5 escolas visitadas possuem de 100% das turmas com mais de 24 alunos matriculados;
- Em 40% das escolas, 100% das turmas possuem mais de 29 alunos;
- Duas das cinco escolas visitadas apresenta 100% das turmas em salas com área disponível por aluno inferior a 1 m²;
- As condições das instalações prediais variam entre as escolas, existindo unidades que requerem reformas. Destacamos a Escola Municipal Professora Ivonete da Silva Câmara, que apresenta condições precárias de infraestrutura, em especial a área reservada ao preparo de refeições e armazenagem dos insumos da merenda escolar;
- Deficiências nas quadras poliesportivas para prática de Educação Física, em especial a da Escola Municipal Professora Ivonete da Silva Câmara, que estava interditada quando de nossas fiscalizações, realizadas em outubro de 2016 e abril de 2017;
- Necessidade de adequação das instalações físicas ao patamar recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;
- Os assuntos discutidos nos encontros de trabalho docente coletivo são informados somente no início das reuniões, conforme respostas de 31,94% dos professores entrevistados;
- Necessidade de maior participação dos professores em cursos de aperfeiçoamento;
- Necessidade de estímulo à utilização de recursos tecnológicos para o desenvolvimento das dinâmicas de ensino aprendizagem;
- Nenhuma das escolas visitadas possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e Alvará da Vigilância Sanitária.

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

- As atividades de controle vetorial não contemplam integralmente as atividades rotineiras;
- A estrutura de controle vetorial do Município está em desacordo com os parâmetros preconizados nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009);
- O local específico para a manutenção, guarda e lavagem dos equipamentos utilizados para a aplicação de inseticida carece de melhor adaptação, a fim de que essa área conte com banheiros e pias de uso exclusivo das Equipes de Combate à Dengue;
- A lavagem dos equipamentos não tem sido realizada de maneira a evitar a contaminação ambiental, pois carece de uma destinação adequada dos resíduos e sobras das soluções e da água de lavagem;
- O Município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas e/ou levantamento de índice (IDO e IPO);
- Não ocorreu visita domiciliar bimestral em 100%/80% dos imóveis;
- O Município destinou ao órgão responsável pelo Programa Municipal de Controle da Dengue 13 (treze) veículos, dos quais somente 04 (quatro) estão em operação.

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA: TRANSPORTE ESCOLAR

- Quando da fiscalização, em 18/04/2017, um dos ônibus vistoriados (nº de frota 009, placas MBP-0750) não possuía extintor;
- Várias janelas dos ônibus contratados estavam sem limitadores de abertura;
- A Prefeitura Municipal de Guarujá não possui dados individualizados contendo as informações das manutenções realizadas nos veículos utilizados no transporte escolar;
- O condutor Vanderlino Alves de Souza possui 24 pontos na Carteira Nacional de Habilitação e nenhuma providência a respeito foi tomada;
- A Prefeitura Municipal e Guarujá não tem controle das rotas seguidas pelos veículos de transporte escolar;



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



- Os veículos não possuem pintura de faixa horizontal na cor amarela, a meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria com o dístico ESCOLAR.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Déficit orçamentário de R\$ 34.119.437,68, o que representa 3,16% da receita arrecadada;
- Necessidade de ajustes nas receitas, despesas e valores repassados pelo Legislativo em razão falhas na contabilização, em desobediência aos princípios da Evidenciação Contábil e da Transparência;
- Repasses ao Legislativo em valor inferior ao previsto na Lei Orçamentária Anual, incidindo, s.m.j., no previsto no artigo 29-A, § 2º, III, da Constituição Federal;
- O déficit da execução orçamentária aumentou o déficit financeiro do ano anterior;
- Transposição de dotações no valor de R\$ 19.435.946,28, realizadas por meio de “memorandos internos”, em desatendimento ao Princípio Constitucional da Legalidade;
- Abertura de créditos adicionais sem o respectivo respaldo financeiro, haja vista a suplementação em R\$ 43.380.6953,87 por excesso de arrecadação que não se concretizou e em R\$ 29.056.932,22 com fulcro em fictício superávit financeiro do exercício anterior;
- O Município realizou investimento correspondente somente a 1,51% da Receita Corrente Líquida;
- O Resultado Primário Previsto na LOA atualizada é inferior ao consignado no Anexo de Metas da LDO, demonstrando, portanto, incompatibilidade com a meta estabelecida.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- Variação de 171,99% no resultado patrimonial em razão de falhas na contabilização da dívida ativa, em desatendimento aos princípios da Evidenciação Contábil e da Transparência;
- Nas conciliações bancárias do mês de dezembro de 2016 constam diversas pendências que decorrem da ausência de lançamento contábil, o que macula os demonstrativos da Prefeitura Municipal de Guarujá, pois comprometem o valor das disponibilidades evidenciado no Balanço Patrimonial, causando ainda substanciais distorções nos resultados apresentados no exercício;
- Equivocada contabilização de precatórios e outras despesas, denotando um flagrante desrespeito ao Princípio Contábil da Competência (artigo 9º da Resolução CFC nº 1.367/11), bem como aos da Transparência (artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Considerando o resultado financeiro apurado, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Guarujá não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;
- Ocorreram diversas falhas nos registros contábeis do exercício de 2016, comprometendo o valor das disponibilidades evidenciado no Balanço Patrimonial e causando substanciais distorções nos resultados apresentados no exercício.

B.1.5. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:

- Divergência entre os valores contabilizados pela Prefeitura Municipal de Guarujá e os disponibilizados nos sites da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (IPVA e ICMS), em desrespeito ao Princípio da Transparência (artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

B.1.6. DÍVIDA ATIVA:

- Divergência no saldo da Dívida Ativa denota falhas no controle por parte do Setor responsável pela gestão da dívida ativa.

B.2.1. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRE:

- O saldo a aplicar de recursos obtidos com alienação de bens em 31/12/2016, R\$ 406.673,04, diverge em R\$ 279,50 do saldo existente nas contas bancárias, R\$ 406.952,54, desobedecendo ao Princípio da Evidenciação Contábil.

B.2.2. DESPESA DE PESSOAL:

- Necessidade de ajuste no valor de R\$ 889.954,91 na Receita Corrente Líquida, referente ao estorno dos lançamentos de retenção ao Fundeb relativos às transferências do Fundo de Participação dos Municípios recebidas nos dias 07/07/2016 e 08/12/2016.



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



B.3.1. ENSINO:

- Registro equivocado da receita de remuneração de depósitos bancários dos recursos do ensino (25%), uma vez que foi utilizado o código de aplicação “200-Educação”, quando deveria ter sido usado “221-Remuneração de Aplicação Financeira”;
- Registro indevido de retenção ao Fundeb, ensejando ajuste no valor de R\$ 889.954,91;
- A Fiscalização identificou valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino (R\$ 2.211.802,61).

B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO:

- Cancelamento de restos a pagar no valor de R\$ 473.712,66;
- Restos a Pagar não quitados até 31/01/2017 no valor de R\$ 22.405.990,85;
- Exclusão no valor de R\$ 2.211.802,61, referente ao pagamento de aposentados com recursos do ensino;
- Exclusão no valor de R\$ 326,26, referente ao pagamento de multas e juros sobre contas de consumo;
- Exclusão no valor de R\$ 458.843,19, referente a despesas com pessoal do ensino cedido a outros órgãos.

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- Nem todos os professores da Educação Básica dispõem de formação superior;
- A rede municipal de ensino alcançou as metas projetadas do Ideb para o exercício de 2015 para os anos iniciais, porém não atingiu as estabelecidas para os anos finais no mesmo período;
- Déficit de vagas de 2.500 para as creches, 192 para a pré-escola e 1.038 para o ensino fundamental;
- Apesar desse expressivo déficit de vagas, as seguintes obras de construção de escolas estão paralisadas desde 2013: Creche Vila Edna, Escola Cidade Atlântica e Escola do Bairro Morrinhos.

B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO:

- Ajuste de R\$ 2.871.815,91 realizado referente ao total de R\$ 2.996.797,61 de Restos a Pagar Não Liquidados inclusos no total das receitas, os quais contavam, somente, com R\$ 124.981,70 de lastro nas contas bancárias da saúde.

B.3.2.3. RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

- Não ficou comprovado que a Prefeitura Municipal de Guarujá tomou as medidas necessárias ao cumprimento de recomendações exaradas pelo Ministério Público Federal.

B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

- O saldo inicial das contas que movimentam os recursos da CIP informado pela Origem, diverge em R\$ 442.729,82 do saldo que consta no relatório das contas do exercício de 2015 (R\$ 4.583.610,02), dando ensejo ao desvio de finalidade combatido pelo parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Conta bancária 269-4 (CIP) apresenta saldo de R\$ 764.120,32 em 31/12/2016, contudo trata-se de valores meramente contábeis, pois se referem a pendências nas conciliações bancárias, denotando um flagrante desrespeito ao Princípio Contábil da Competência (artigo 9º da Resolução CFC nº 1.367/11), bem como aos da Transparência (artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

B.3.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO:

- Não recolhimento do total de R\$ 426.035,36 ao FUNSET, correspondente a 5% das multas arrecadadas (artigo 320, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro).

B.3.3.4. ROYALTIES:

- 6,71% da disponibilidade total - R\$ 60.726,33, foram indevidamente gastos em despesas de pessoal e de serviço da dívida.

B.4.1. REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS:

- Mesmo considerando a redução do percentual e as compensações financeiras mencionadas pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Guarujá, não foram depositadas as parcelas de precatórios devidas no exercício, restando em aberto as referentes aos meses de julho a dezembro de 2016, que totalizam R\$ 25.995.288,29.



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



B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF):

- Considerando o valor dos depósitos até o presente exercício, nesse ritmo, as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2020;
- O registro contábil dos depósitos não observou o regramento vigente à época, evidenciando um flagrante desrespeito ao Princípio Contábil da Competência (artigo 9º da Resolução CFC nº 1.367/11), bem como aos da Transparência (artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos;
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais.

B.4.1.4. PREFEITURA COMO CREDORA DE PRECATÓRIOS:

- A Prefeitura Municipal de Guarujá não comprovou o efetivo ingresso de valores obtidos em processos que figurava como credora de precatórios.

B.5.1. ENCARGOS:

- Pagamento de despesas com encargos em atraso, dando ensejo à cobrança de multas e juros pagos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que totalizaram R\$ 804.113,11;
- Recolhimento em atraso da contribuição ao Pasep referente ao mês de agosto de 2016, culminando no pagamento de multa de R\$ 7.169,99;
- Descumprimento do artigo 162, § 3º da Lei Complementar Municipal nº 179/2015, uma vez que a totalidade do pagamento dos benefícios de auxílio doença foi realizada pela Guarujá Previdência;
- Alguns servidores efetivos, enquanto ocupantes de cargos de comissão ou respondendo por funções de confiança, efetuam a contribuição previdenciária com base na remuneração do cargo de origem (efetivo) acrescida somente das partes já incorporadas e não da totalidade do ganho adicional recebido em razão do desempenho dos cargos para os quais foram nomeados.

B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

- Nem todos os agentes entregaram a declaração de bens no exercício de 2016, desatendendo ao artigo 13 da Lei Federal nº 8.429/92.

B.5.3. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:

- A Prefeitura Municipal de Guarujá efetuou pagamento de despesas em atraso, dando ensejo à cobrança de multas e juros que totalizaram R\$ 1.022.380,32;
- Pagamento de multas de trânsito, que totalizaram R\$ 3.671,13.

B.5.3.2 DESPESAS SOB O REGIME DE ADIANTAMENTO:

- Não constam dos processos pesquisas de preços para aquisição de materiais de consumo ou contratação de serviços, em detrimento do Princípio da Economicidade;
- A conta contábil 8.9.4.3.1.00.00 – ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS evidencia um saldo R\$ 186.602,73, referente a adiantamentos pendentes de prestação de contas, concedidos entre os exercícios de 1994 a 2014, em desrespeito ao Princípio da Evidenciação Contábil, pois já houve prestação de contas de parte dessas despesas.

B.6.1. TESOURARIA:

- Existência de pendências antigas nas conciliações bancárias, que remontam aos anos noventa;
- Baixa efetividade das ações executadas pela Comissão de Monitoramento dos Trabalhos da Conciliação Bancária;
- Presença de pendências nas conciliações bancárias cujos históricos não evidenciam com clareza os ajustes, desatendendo ao Comunicado AudeSP “Conciliações Bancárias – Orientações para Prestação de Contas”, de 07/12/2012;
- Falta de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal envolvido na elaboração das conciliações bancárias;
- Necessidade de encerramento de contas inativas;
- Existência de diversas pendências decorrentes da ausência de lançamento contábil, demonstrando a desatualização dos registros e consequente descumprimento dos princípios contábeis da Oportunidade e



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



da Evidenciação Contábil, além de interferir diretamente na aferição do cumprimento dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal para aplicação dos recursos (ensino, saúde, gastos com pessoal, dentre outros).

B.6.2.1. ALMOXARIFADO DE MEDICAMENTOS:

- O Almoxarifado possui espaço reduzido, o que torna necessário o empilhamento de caixas de medicamentos que atingem alturas acima de 3 metros;
- Somente 08 aparelhos de ar condicionado funcionam, todos de forma precária, o que favorece o perecimento dos medicamentos ali armazenados;
- Infiltrações de água, as quais geram umidade nas paredes;
- Empilhamento excessivo de caixas de remédios e de materiais, aliado à iluminação deficitária, deixando o local extremamente escuro e dificultando a identificação dos produtos;
- O estabelecimento não conta com Alvará Sanitário nem AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, desatendendo ao Decreto Estadual nº 58.819/2011;
- No estabelecimento trabalham 03 funcionários de carreira e 05 funcionários de Frente de Trabalho, os quais, segundo informações da responsável, não têm preparo suficiente para o desempenho das funções no almoxarifado.

B.6.2.2. ALMOXARIFADOS DA MERENDA ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS:

- **Nenhuma escola visitada** conta com Alvará da Vigilância Sanitária e Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- **Escola Municipal Ivonete da Silva Câmara:**
 - Espaço para o armazenamento dos alimentos é reduzido e a temperatura do local no qual as cozinheiras preparam os alimentos é muito elevada, submetendo-as a condições insalubres;
 - A cozinha possui dimensões reduzidas propiciando, queimaduras nos braços das merendeiras em razão da limitação de mobilidade no local e da dificuldade de acesso às panelas, em especial quando utilizados os quatro fogareiros;
 - A geladeira não está refrigerando adequadamente, não conservando os alimentos na temperatura ideal; o freezer utilizado nessa cozinha aparentava estar abastecido acima de sua capacidade de armazenamento;
 - Os botijões de gás estão instalados em local impróprio, colocando em risco os alunos e as pessoas que exercem suas atividades.

Escola Municipal Henry Dow

Presença de pombos no refeitório.

B.6.2.2. BENS PATRIMONIAIS:

- Quando da fiscalização realizada em 18 de outubro de 2016, NÃO FORAM LOCALIZADAS na Casa de Passagem I, 02 Máquinas de Lavar Roupas. Nenhuma sindicância foi aberta nem tampouco o caso foi investigado, constando os equipamentos acima descritos ainda incorporados ao patrimônio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania;
- Divergência entre o saldo apresentado no Balanço Patrimonial e o evidenciado no inventário sintético;
- Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para diversos imóveis ocupados pela Prefeitura Municipal de Guarujá, o que contraria o Decreto Estadual nº 56.819/11.

B.7. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES:

- Não houve atendimento ao limite constitucional do artigo 29-A da CF (Desconsiderando a arrecadação da receita de Contribuição para Custeio da Iluminação Pública como parte da Receita Tributária Ampliada de 2015).

B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Não foi observada a estrita ordem cronológica estabelecida pelo artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO:

Concorrência Pública nº 11/2016



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



- Mesmo após determinação desta Corte de Contas, manutenção da exigência contida no subitem 5.7.4 do Termo de Referência – Módulo de leitura óptica de placas (item “I, i”);
- Falta de previsão e/ou projeção de futura ampliação dos serviços, com destaque à incongruência mencionada por SDG, de que, em edital anterior para o mesmo objeto (Concorrência nº 14/2011, objeto do TC-40149/026/11), o Município consignou a estimativa de 5.160 (cinco mil, cento e sessenta) vagas e neste 3.000 (três mil), em contrariedade ao inciso V do artigo 23 da Lei Federal nº 8.987/95;
- Observação: em 15/05/2017 a elaboração do novo edital para contratação de empresa de manutenção e gerenciamento de sistema de estacionamento rotativo estava em fase de estudos.

Concorrência Pública nº 12/2016

- Vedação de participação no certame de empresas em processo de recuperação judicial, não observado a jurisprudência desta Corte de Contas (TC-7077.989.15-0 e TC-7079.989.15-8).

Concorrência Pública nº 04/2015

- Vedação de participação no certame de empresas em processo de recuperação judicial, não observado a jurisprudência desta Corte de Contas (TC-7077.989.15-0 e TC-7079.989.15-8).

C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO:

- A execução do Contrato nº 115/2016 não ocorreu conforme o inicialmente previsto e não foi elaborado prévio termo de aditamento para amparar tais modificações, em detrimento do disposto no artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93.

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Pavimentação da Viela “A” e da Viela “B”, sem que tais serviços estivessem previstos no projeto inicial;
- Colocação de placa de sinalização na Avenida José Ferreira Canaes e não na Avenida Venezuela;
- O orçamento prevê a instalação de rampas de acessibilidade pré-fabricadas de concreto nas dimensões 2,20 x 1,86 x 1,20 e as verificadas pela fiscalização não obedecem a esse padrão;
- Não foi elaborado prévio termo de aditamento para amparar tais modificações, em detrimento do disposto no artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93;
- Houve interferências pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo para acesso a rede de água e de esgoto em diversos pontos já pavimentados, danificando o asfalto.

C.2.4. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS:

- O Município realiza a coleta seletiva somente em condomínios e roteiros pontuais e específicos;
- O tratamento de esgoto e o fornecimento de água são realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp. Não há contrato ou ato análogo regulamentado a prestação dos serviços.

C.2.5. CONTRATOS DE CONCESSÃO / PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS / PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP):

- Assinatura de “Termo de Autorização para Exploração do Serviço Público de Transporte de Coletivo de Passageiros e dos Terminais de Passageiros no Município de Guarujá” sem a realização de licitação, contrariando o disposto no artigo 14 da Lei Federal nº 8.987/1995.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Informações encaminhadas ao Sistema AUDESP carecem de fidedignidade.

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL:

- Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2128336-66.2015.8.26.0000) da Comarca de São Paulo foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça impugnando cargos de provimento em comissão criados pela Lei nº 4.004, de 28 de fevereiro de 2013, do Município de Guarujá. Julgada parcialmente procedente a presente ação, declarou a inconstitucionalidade dos cargos de Assessor Estratégico I, II III e IV; Assessor Especial I, II, III e IV; Diretor I, II e III; Diretor médico I, II, e III (SAMU); bem como das



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



respectivas definições legais de suas competências e atribuições, por violação aos artigos 98 a 100, 111, 115, incisos I, II e V, e 144, todos da Constituição Estadual.

D.3.1.1. CARGOS EM COMISSÃO – ESCOLARIDADE:

- A Lei Municipal nº 4.004/2013, alterada pela Lei Municipal nº 4.292/2016, disciplina as atribuições dos cargos em comissão sem estabelecer nível de escolaridade mínimo para seus ocupantes, dificultando, a princípio, a comprovação do adequado enquadramento aos preceitos do artigo 37, inciso V da Constituição Federal.

D.3.1.2. TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL:

- Pagamentos acima do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal aos servidores ocupantes do cargo de Procurador do Município de Guarujá (considerando o subsídio da Prefeitura Municipal como teto).

D.3.1.3. PAGAMENTO EXCESSIVO DE HORAS EXTRAS:

- Prestação contumaz e rotineira de horas extras que não se revestem de excepcionalidade, revelando, s.m.j., falha de planejamento e de gestão dos recursos humanos. Neste sentido é o TC-948/026/09.

D.4. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES:

TC-4107.989.17-0 (Cópia do TC-31812/026/16)

- Não ficou comprovado que a Prefeitura Municipal de Guarujá tomou as medidas necessárias ao cumprimento do indicado pelo Ministério Público Federal.

TC-4107.989.17-0

- Foi descumprido o artigo 162, § 3º da Lei Complementar Municipal nº 179/2015, uma vez que a totalidade do pagamento dos benefícios de auxílio doença foi realizada pela Guarujá Previdência. Procedente.

TC-4107.989.17-0 (cópia juntada no evento 13)

- Os repasses à Câmara Municipal de Guarujá em 2016 somaram R\$ 41.419.738,23, inferiores, portanto, ao estabelecido na Lei Orçamentária Anual (R\$ 41.800.000,00) em 0,9%, denotando, s.m.j., incidência no previsto no artigo 29-A, § 2º, III, da Constituição Federal. Procedente.

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

- Não encaminhamento dentro do prazo das informações devidas ao Sistema AUDESP;
- No que se refere às recomendações desta Corte, haja vista os dois últimos exercícios apreciados, a Prefeitura descumpriu várias recomendações deste Tribunal.

E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS:

- Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 26,36% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das transferências – considerando a aplicação realizada por meio de conta bancária vinculada durante o 1º trimestre/17; e, mais ainda, que foi destinado 82,31% desse montante na valorização dos profissionais do Magistério.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	778.470.156,34	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	778.470.156,34	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	41.881.916,05	
Transferências recebidas	124.114.457,64	
Receitas de aplicações financeiras	721.180,25	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	124.835.637,89	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	102.753.590,44	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)		
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	102.753.590,44	82,31%
Demais Despesas	21.192.879,54	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	21.192.879,54	16,98%
Total aplicado no FUNDEB	123.946.469,98	99,29%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	191.859.741,98	
Acréscimo: FUNDEB retido	41.881.916,05	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras	(37.077,99)	
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno		
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016	233.704.580,04	30,02%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%:	-	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2017	(22.405.990,85)	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(6.096.791,34)	
Aplicação final na Educação Básica	205.201.797,85	26,36%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	787.226.873,43	
Despesa Fixada Atualizada	247.729.276,33	
Índice Apurado	31,47%	

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 18,53% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores - R\$
Receitas de impostos	778.470.156,34
Ajustes da Fiscalização	
Total das Receitas	778.470.156,34
Total das despesas empenhadas com recursos próprios	150.601.379,95
Ajustes da Fiscalização	(2.876.400,68)
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de 2017	(3.492.551,78)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde	144.232.427,49
	18,53%
Planejamento atualizado da Saúde	
Receita Prevista Atualizada	787.226.873,43
Despesa Fixada Atualizada	172.151.936,73
Índice apurado	21,87%

Foi destacado que a Municipalidade excedeu o limite de transferências financeiras à Câmara, considerando o valor utilizado pelo Legislativo Municipal, superando a limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A, fixando-se em 5,02% da receita tributária do exercício anterior.

Valor utilizado pela Câmara em: 2016	40.760.024,47
Despesas com inativos	3.740.286,24
Subtotal	37.019.738,23
Receita Tributária ampliada do exercício anterior: 2015	737.883.087,53
Percentual resultante	5,02%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No entanto, a fiscalização também registrou que a inclusão da receita de contribuição para custeio da Iluminação Pública como parte da Receita Tributária ampliada o percentual seria reduzido a 4,94%.

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	40.760.024,47
Despesas com inativos		3.740.286,24
Subtotal		37.019.738,23
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	749.305.228,36
Percentual resultante		4,94%

Receita Tributária Municipal	
Impostos (IPTU, IRRF, ISSQN, ITBI)	R\$ 491.751.454,55
Taxas	R\$ 39.217.963,97
Contribuições de Melhoria	R\$ 0,00
Receitas de Transferências	
FPM	R\$ 58.008.927,56
ITR	R\$ 69.041,84
ICMS	R\$ 116.737.090,88
IPVA	R\$ 31.058.691,71
IPI/Exportação	R\$ 926.505,97
CIDE	R\$ 113.411,05
IOF-Ouro	R\$ 0,00
CIP	R\$ 11.422.140,83
Total	R\$ 749.305.228,36

A Municipalidade experimentou a ampliação de sua Receita Corrente Líquida em 4,25% acima da realizada no exercício anterior.

RCL - 2015	RCL - 2016	Variação %	Variação R\$
1.046.333.456,77	1.090.902.890,00	4,25%	44.569.433,23

No que tange ao planejamento e resultados orçamentários, a fiscalização apresentou quadro sintético indicando que houve déficit de arrecadação de 1,12%, ou seja, as receitas arrecadadas ficaram R\$ 12.116.051,14 abaixo do previsto; e, quanto à execução orçamentária propriamente dita, houve déficit de 3,16%, em montante de R\$ 34.114.437,68.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	1.107.650.276,74	1.101.017.577,61	-0,60%	102,09%
Receitas de Capital	28.353.391,04	21.965.492,56	-22,53%	2,04%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(45.426.000,00)	(45.411.408,44)	-0,03%	-4,21%
Subtotal das Receitas	1.090.577.667,78	1.077.571.661,73		
Outros Ajustes		889.954,91		
Total das Receitas	1.090.577.667,78	1.078.461.616,64		100,00%
Déficit de arrecadação		12.116.051,14	-1,11%	1,12%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	1.095.443.153,52	923.080.174,12	-15,73%	82,97%
Despesas de Capital	236.539.798,77	79.789.734,88	-66,27%	7,17%
Reserva de Contingência	500.000,00	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias	42.389.651,33	38.803.828,42	-8,46%	3,49%
Repasse de duodécimos à CM	41.800.000,00	41.419.738,23	-0,91%	3,72%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	11.682.934,91	9.136.035,85	-21,80%	0,82%
Dedução: devolução de duodécimos		(726.797,37)		
Subtotal das Despesas	1.428.355.538,53	1.091.502.714,13		
Outros Ajustes		21.078.340,19		
Total das Despesas	1.428.355.538,53	1.112.581.054,32		100,00%
Economia Orçamentária		315.774.484,21	-22,11%	28,38%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(34.119.437,68)		3,16%

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposições atingiram R\$ 184.129.143,20, correspondente a 14,15% da despesa fixada inicial.



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



Segundo quadro elaborado observa-se que o Município tem apresentados sucessivos déficits de execução orçamentária, os quais remontam desde o exercício de 2013.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2015	Déficit de	5,77%	3,68%
2014	Déficit de	0,002%	6,82%
2013	Déficit de	1,32%	6,23%

O saldo financeiro encerrado em 31.12.15 era negativo em R\$ 58.587.214,11.

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	(55.538.485,88)	(58.587.214,11)	5,49%
Econômico	2.063.208.608,86	3.578.177.721,96	73,43%
Patrimonial	2.092.812.984,94	5.692.324.076,62	171,99%

Esse resultado negativo foi equivalente a 19,60 dias da RCL.

RCL	RCL/dia	Déficit financeiro/ RCL/dia
R\$ 1.090.902.890,00	R\$ 2.988.775,04	19,60

Nesse sentido, durante o período o Município se mostrou insolvente em relação à dívida de curto prazo, na medida em que para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,61 à sua quitação.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	114.066.460,79	83.042.329,58	90.024.907,67	107.083.882,70
Restos a Pagar Não Processados	56.846.561,05	28.654.264,06	47.226.559,52	38.274.265,59
Consignações	10.087.446,43	95.019.019,59	93.568.098,78	11.538.367,24
Depósitos	5.306.168,33	4.262.406,57	249.636,79	9.318.938,11
Outros	1.246.141,07	1.165.390.476,95	1.111.811.748,11	54.824.869,91
Total	187.552.777,67	1.376.368.496,75	1.342.880.950,87	221.040.323,55
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	187.552.777,67	1.376.368.496,75	1.342.880.950,87	221.040.323,55
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	102.058.079,09	0,61	
	Passivo Financeiro	166.215.453,64		

No período foi constatada a redução nominal da dívida de longo prazo.



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	86.613.143,12	21.256.551,40	-75,46%
Precatórios	514.657.462,87	542.556.508,72	5,42%
Parcelamento de Dívidas:	175.245.177,44	188.856.089,40	7,77%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	175.245.177,44	188.856.089,40	7,77%
Previdenciárias	175.245.177,44	188.856.089,40	7,77%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	1.850.918,59	1.846.813,99	-0,22%
Dívida Consolidada	778.366.702,02	754.515.963,51	-3,06%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	778.366.702,02	754.515.963,51	-3,06%

O quadro elaborado pela fiscalização indicou que houve aumento de 23,50% no estoque da dívida ativa, de onde se destaca superior a R\$ 5,213 bi; conquanto, o recebimento limitou-se a pouco mais de R\$ 55,4 milhões.

Movimentação da Dívida Ativa	2015	2016	AH%
Saldo inicial da Dívida Ativa	2.759.519.920,89	4.221.375.486,88	52,97%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado	2.759.519.920,89	4.221.375.486,88	52,97%
Saldo inicial da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado	-	-	
Total	2.759.519.920,89	4.221.375.486,88	52,97%
Total Ajustado	2.759.519.920,89	4.221.375.486,88	52,97%
Recebimentos	57.746.469,13	55.420.858,62	-4,03%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Recebimentos Ajustados	57.746.469,13	55.420.858,62	-4,03%
Cancelamentos	179.565.204,66		-100,00%
Inclusões da Fiscalização		335.910.791,45	
Exclusões da Fiscalização			
Cancelamentos Ajustados	179.565.204,66	335.910.791,45	87,07%
Valores não Recebidos	2.522.208.247,10	4.165.954.628,26	65,17%
Valores não Recebidos Ajustados	2.522.208.247,10	3.830.043.836,81	51,85%
Inscrição	3.816.541.840,80	3.500.558.070,02	-8,28%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Inscrições Ajustadas	3.816.541.840,80	3.500.558.070,02	-8,28%
Juros e Atualizações da Dívida			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Juros e Atualizações da Dívida Ajustada	-	-	
Saldo Final da Provisão para Perdas	2.117.374.601,02	2.117.374.601,02	0,00%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado	2.117.374.601,02	2.117.374.601,02	0,00%
Saldo Final da Dívida Ativa	4.221.375.486,88	5.549.138.097,26	31,45%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado	4.221.375.486,88	5.213.227.305,81	23,50%



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



A despesa com pessoal atingiu 45,52% da RCL no período, portanto, fixando-se abaixo do chamado “limite de alerta”.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	484.105.693,96	487.998.642,75	506.887.244,20	496.612.252,05
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		487.998.642,75	506.887.244,20	496.612.252,05
Receita Corrente Líquida	1.046.333.456,77	1.086.798.853,99	1.104.143.630,81	1.090.012.935,09
Inclusões da Fiscalização				889.954,91
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		1.086.798.853,99	1.104.143.630,81	1.090.902.890,00
% Gasto Informado	46,27%	44,90%	45,91%	45,56%
% Gasto Ajustado		44,90%	45,91%	45,52%

Em comparação com o período anterior, observa-se que houve redução nominal do número de servidores efetivos e comissionados em relação a 2015; e, inclusive, redução do quantitativo de servidores contratados por prazo determinado.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Efetivos	8.891	8.891	6.722	6.211	2169	2680
Em comissão	564	219	474	202	90	17
Total	9455	9110	7196	6413	2259	2697
Temporários	2015		2016		Em 31.12 de 2016	
Nº de contratados	138		100		104	

A Origem apresentou as guias pertinentes ao recolhimento dos encargos sociais no período.

Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	SIM
2	INSS PARCELAMENTO:	SIM
3	FGTS:	SIM
4	RPPS:	SIM
5	PASEP:	SIM
6	PASEP PARCELAMENTO 1:	SIM
7	PASEP PARCELAMENTO 2:	SIM

A fiscalização registrou que foram efetuados recolhimentos em atraso ao INSS, gerando encargos financeiros que totalizaram R\$ 804.113,11.

No mesmo sentido, em relação ao PASEP – culminando no pagamento de multa de R\$ 7.169,99.



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



As parcelas patronais referentes ao mês de dezembro de 2016 e ao 13º salário devidas ao RPPS também foram recolhidas em atraso, gerando multas e juros no valor de R\$ 261.383,47.

Ainda sobre os encargos foi destacado que alguns servidores efetivos, enquanto ocupantes de cargos de comissão ou respondendo por funções de confiança, efetuam a contribuição previdenciária com base na remuneração do cargo de origem (efetivo) acrescida somente das verbas já incorporadas, ao revés da totalidade do ganho adicional recebido.

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos.

Com referência à gestão da dívida judicial a fiscalização registrou que no período de janeiro a agosto/15 foram depositados valores correspondentes a 4.74% de 1/12 da RCL.

Em 15.09.15 foi firmado acordo com o E.TJESP estabelecendo-se o seguinte:

- Os depósitos dos meses de setembro a dezembro de 2015, no montante equivalente a 50% das parcelas mensais devidas, deveriam ser efetuados até o último dia útil de cada mês.
- O saldo devedor (50% dos depósitos referentes às parcelas dos meses de setembro a dezembro de 2015) deveria ser efetuado em 4 (quatro) parcelas mensais, com vencimento nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2016, respectivamente, sempre até o último dia útil de cada mês, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros até a data do efetivo depósito e separados daqueles referentes aos depósitos normais mensais, na alíquota de 10,06% da Receita Corrente Líquida para o exercício de 2016.

Em janeiro de 2016, passou a ser adotado 10,06% da receita corrente líquida como parâmetro de cálculo das parcelas depositadas pela Prefeitura Municipal de Guarujá.

Segundo a inspeção, mesmo considerando a redução do percentual e as compensações financeiras mencionadas pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal, não foram depositadas as parcelas devidas no exercício, restando em aberto as referentes aos meses de julho a dezembro de 2016, que totalizam R\$ 25.995.288,29.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (MENSAL e ANUAL)	
Saldo de Precatórios devidos e não pagos até 31/12/2015 no BP (passivo)	514.657.762,87
Ajustes efetuados pela Fiscalização	55.892.155,83
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2015 no BP (ativo)	18.780.020,04
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
Saldo apurado em 31/12/2015	551.769.898,66
Mapa de Precatórios recebido em 2015 para pagamento em 2016	10.761.958,97
Depósitos efetuados em 2016 (opção anual ou mensal)	40.597.732,95
Pagamentos efetuados pelo TJ em 2016	57.436.052,49
Saldo Financeiro de Precatórios em aberto em 31/12/2016	523.875.825,18
Saldo das Contas do TJ para receber os depósitos em 31/12/2016	1.941.700,50
Saldo apurado em 31/12/2016	521.934.124,68

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requerimentos no final do exercício de 2015	-
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	2.158.496,38
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	2.158.496,38
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

A fiscalização registrou por meio de quadro próprio que o ritmo de depósitos adotado não seria suficiente à quitação da dívida judicial até 2020.

DECISÃO DO STF : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2020	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2016		521.934.124,68
Número de anos restantes até 2020		4
Valor anual necessário para quitação até 4		130.483.531,17
Montante pago no exercício de 2016		40.597.732,95
Nesse ritmo, valor insuficiente para quitação até 2020 de		89.885.798,22

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato é importante destacar quadro da fiscalização indicando que o Município não cumpriu o art. 42 da LRF, considerando a falta de liquidez ao final do exercício, insuficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos no período.

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

Ilíquidez 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

Ilíquidez em 31.12

	2016
R\$	133.851.985,49
R\$	49.945.488,59
R\$	107.787.853,42
R\$	(23.881.356,52)
R\$	102.058.073,09
R\$	112.540.693,17
R\$	
R\$	22.976.709,79
R\$	(33.459.329,87)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Segundo retratado pela fiscalização – comparando à situação exposta em 30.04.16, houve crescimento expressivo da iliquidez nos últimos dois quadrimestres de 2016, caracterizando a contratação de despesas sem a respectiva contrapartida financeira, disso aumentando a dívida de curto prazo no período vedado pela Lei Fiscal.

Foi anotada a redução do percentual das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	504.010.984,43	1.093.934.162,73	46,0732%	46,0732%
07	504.742.659,25	1.098.752.452,21	45,9378%	
08	506.887.244,20	1.104.143.630,81	45,9077%	
09	508.961.773,90	1.093.868.305,25	46,5286%	
10	508.998.123,77	1.096.646.608,17	46,4141%	
11	501.015.609,06	1.094.628.570,24	45,7704%	
12	496.612.252,05	1.090.902.890,00	45,5230%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,55%

Quanto ao regramento eleitoral foi anotado que o Município não empenhou gastos de publicidade a partir de 02.07.16; ademais, na comparação do 1º semestre/16 com os primeiros semestres dos exercícios anteriores houve redução das despesas dessa natureza.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	2.607.259,43	2.560.609,51	2.854.067,68	2.217.747,72
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				2.673.978,87
DESPESAS DO EXERCÍCIO INFERIORES À MEDIA EM:				-456.231,15

A inspeção a cargo da UR/20, ao longo do exercício sob exame, também procedeu a elaboração do Acompanhamento das Contas Anuais do 1º e 2º Semestre (eventos 10 e 45), bem como a Fiscalização Ordinária V – Transporte Escolar e III - Transparência – (eventos 49 e 71),

Tramitam em dependência e/ou referência aos presentes os seguintes processos/expedientes:

eTC-4107.989.17-0	Ministério Público Federal – Ministério Público da União – Recomendações Propostas ao Município do Guarujá no que se refere à garantia a todos os usuários do Sistema SUS não atendidos no serviço de saúde solicitado, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, no qual conste nome do usuário, unidade de saúde, data, hora e motivo da recusa de atendimento.
eTC-7033.989.17-9	Guarujá Previdência – Informes a respeito dos atrasos nos repasses dos pagamentos do Auxílio Saúde por parte da entidade patronal.
eTC-8397.989.17-9	Câmara Municipal do Guarujá - encaminha cópia do Relatório exarado pela Comissão de Assuntos Relevantes, nomeada pela Resolução nº 25/2015, apresentando parecer sobre “Estudos que possibilitem o acréscimo das receitas e o recolhimento de tributos provenientes da área portuária e retroportuária, inclusive com a viabilidade de instalação de um Posto de Alfândega no Município do Guarujá”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



eTC-15931.989.18-0	Valter Suman – Prefeito do Município do Guarujá - Ofício nº 286/2018 - SEPLAN-1 - Protocolo do Contrato de Financiamento 0400.277-04/15 firmado entre a Prefeitura do Guarujá e a Caixa Econômica Federal.
eTC-15929.989.18-4	Valter Suman – Prefeito do Município do Guarujá - Ofício nº 275/2018/DCONV/SEPLAN - Protocolo do Contrato de Financiamento 0400.267-80/15 firmado entre a Prefeitura do Guarujá e a Caixa Econômica Federal.

Por meio do DOE de 22.06.17 procedeu-se a notificação da Responsável Sra. Maria Antonieta de Brito (evento 98), a fim de que tomasse ciência do laudo de inspeção e fizesse a apresentação de justificativas.

A Municipalidade apresentou-se nos autos, pediu e obteve a dilação de prazo para apresentação e justificativas – DOE 26.07.17 e DOE de 22.08.17 (eventos 108, 113, 122 e 126).

A Interessada também solicitou e obteve a prorrogação de prazo para sua defesa – DOE 16.08.17 e DOE 15.09.17 (evento 116, 120, 128 e 133).

A Municipalidade ofereceu justificativas e pediu pela regularidade das contas (evento 134)

Em síntese, a Prefeitura Municipal apresentou as considerações dos setores correspondentes e pleiteou a emissão de parecer favorável aos demonstrativos, entendendo que houve legalidade e responsabilidade praticada pela antiga gestão, aliada às metas e objetivos da atual Gestão.

Respondeu pontualmente às censuras da fiscalização ao planejamento das políticas públicas e falhas destacadas no setor educacional e saúde e, inclusive, quanto a este último, anotando que os impressos das unidades foram adaptados para conter as informações solicitadas pelo Ministério Público Federal.

Defendeu a regularidade na gestão da dívida com precatórios; e, quanto ao recolhimento parcial dos encargos por servidores comissionados, anotou que os esclarecimentos serão objeto de análise pelo setor de consultoria jurídica do Município para o exercício de 2017.

Afirmou que adotará providências quanto ao repasse financeiro à Câmara, a partir da decisão que será adotada em processo administrativo para a verificação do ponto.

Negou irregularidades na gestão de pessoal e explicou a adoção de providências quanto às recomendações desta E. Corte.

Quanto ao art. 42 da LRF, por se tratar de questão relacionada à Gestão anterior, afirmou que a Administração adotará o apontamento como recomendação.

Enfim, invocou a regularidade das contas e se colocou à disposição da Corte para esclarecimentos.



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



A Interessada Sra. Maria Antonieta de Brito – ex- Prefeita Municipal também juntou suas justificativas e pediu pela emissão de parecer favorável sobre os demonstrativos (eventos 136 e 138)

Em síntese, realçou os pontos positivos apresentados na observância aos limites apreciados por esta E. Corte.

Destacam-se das respostas apresentadas pontualmente às censuras levantadas pela fiscalização, que o resultado da execução orçamentária negativo não foi impactante a contaminar as contas; que procedeu à economia orçamentária superior a R\$ 315 milhões; que superou as metas de aplicação no ensino e saúde; que os restos a pagar não processados não podem ser levados em consideração de apuração do resultado da execução orçamentária e/ou da verificação de indisponibilidade ao pagamento de dívidas de curto prazo; e, que esta E. Corte possui entendimento consolidado de que seja admissível o déficit financeiro que não ultrapasse um mês de arrecadação.

Ademais, trouxe notícia jornalística de que houve queda da arrecadação.

Sobre os precatórios, lembrando crítica da inspeção sobre a falta de depósito das parcelas dos meses de julho a dezembro/16, disse que a pendência não pode ser considerada motivo para reprovação das contas, posto que podem ser objeto de parcelamento; e, que está cumprindo a determinação da EC 62/09, certo que acatará a posição adotada pelo E.TJESP, acaso sobrevenha ordem para ampliação do nível de amortização do passivo judicial.

Associou o atraso no recolhimento dos encargos à crise financeira e atraso na transferência de convênios celebrados com órgãos estaduais e federais, resultando na assunção de compromissos de primeira necessidade com recursos próprios.

Suscitou a impossibilidade de que fosse desconsiderada das receitas tributárias a receita com a Contribuição da Iluminação Pública.

Defendeu-se dos apontamentos no tocante aos contratos e licitações.

E, quanto à gestão de pessoal, disse que as censuras lançadas são decorrentes do entendimento pessoal da fiscalização, uma vez que os cargos comissionados foram criados e instituídos por legislação específica, retirando da Responsável responsabilidade em razão de ato atentatório ao ordenamento jurídico; que o teto dos Procuradores é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e que sobre a questão existe o RE 663.696, com repercussão geral reconhecida sobre a matéria – e, inclusive, no Município, há sentença proferida pelo Juízo da 3ª vara Cível local estabelecendo como limite a remuneração dos desembargadores; e, que as horas extras se deram dentro das necessidades da Administração;

Quanto à falta de liquidez ao final do exercício, disse que a fiscalização realizou, de forma equivocada, a inclusão de diversas despesas indevidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



(restos a pagar de exercícios anteriores, processos licitatórios anteriores a 2016, despesas com concessionárias, folha de pagamento e encargos e empenhos anteriores a 01.05.16).

Enfim, pediu pela aprovação das contas do período.

A Assessoria Técnica procedeu ao ajuste do cálculo sobre a transferência financeira ao Legislativo, incorporando receitas tributárias a título da Contribuição da Iluminação Pública (R\$ 11.422.140,83) e, desse modo, levando à conta o valor efetivamente gasto pelo Órgão (R\$ 40.760.024,47) – ou seja, descontando o montante devolvido ao Poder Executivo e, desse modo, reduzindo a taxa a 4,94% -, ou seja, dentro da limitação constitucional.

Valor utilizado pela Câmara em:	2016	40.760.024,47
Despesas com inativos		3.740.286,24
Subtotal		37.019.738,23
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2015	749.305.228,36
Percentual resultante		4,94%

Contudo, também avaliou que o total nominalmente repassado ao Legislativo – R\$ 41.419.738,23 superou o limite previsto no art. 29-A, III, da CF,88, uma vez que corresponde a 5,52% da receita tributária ampliada de 2015

Sob os aspectos orçamentário-financeiros a Assessoria Técnica avaliou que o déficit na execução orçamentária – 3,16% - não veio acompanhado de elementos de sustentação capazes de eliminar seus efeitos prejudiciais e, mesmo diante do crescimento da RCL os números expressam situação de fragilidade; que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições – na ordem de 14,15% indicam deficiência de planejamento; que houve elevação do déficit financeiro então existente; e, que havia indisponibilidade financeira à cobertura da dívida de curto prazo, formada em grande parte por despesas processadas.

A Assessoria Técnica opinou que as condições apresentadas pelas peças contábeis da Municipalidade não merecem acolhida, já que foi constatado o aumento ocorrido na receita corrente líquida e, que a posição da jurisprudência da Casa é de tolerar déficits que correspondam a menos de 01 (um) mês de arrecadação da receita do exercício em exame, mas, desde que a situação das finanças municipais não demonstre um total descontrole, como no presente caso, onde, desde o início da gestão da Prefeita, os resultados orçamentário e financeiro foram negativos.

O setor ainda fez menção à deficiência na cobrança da dívida ativa, a falta de pagamento da totalidade dos débitos judiciais, atraso no recolhimento dos encargos sociais, falhas no setor de tesouraria e, em especial à falta de cumprimento do art. 42 da LRF, conduzindo à proposta de rejeição dos demonstrativos.

A Assessoria Técnica também propôs nova notificação dos Interessados, considerando a majoração do percentual de repasses ao Legislativo, passando de 4,94% a 5,52%, situação não destacada no relatório de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A i. Chefia de ATJ, ao contrário, expressou que o total efetivamente utilizado pela Câmara correspondeu a 4,94% da receita tributária do exercício anterior, fixando-se abaixo do limite constitucional; no entanto, propôs a emissão de parecer desfavorável, tendo em vista os resultados negativos da execução orçamentária e financeira, bem como da falta de disponibilidade para cobertura da dívida de curto prazo e descumprimento do art. 42 da LRF (evento 171).

O d. MPC acompanhou o posicionamento da ATJ no que diz respeito à emissão de parecer desfavorável sobre as contas (evento 176), tendo em vista a ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 3,16%, equivalente a R\$34.119.437,68, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal; abertura de créditos adicionais sem o necessário lastro financeiro, em desobediência à regra trazida pelo artigo 43 da Lei nº 4.320/64; aumento de 5,49% do déficit financeiro, passando de R\$ 55.538.485,88 para R\$ 58.587.214,11; baixo índice de liquidez imediata (0,61), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo; insuficiência de vagas na Rede Municipal de Ensino, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 208, incisos I e IV, aliada às demais falhas relacionadas à área, denotando déficit material de aplicação em ensino; irregular utilização dos recursos dos Royalties, com desvio de finalidade dos valores e contrariando vedação do art. 8º da Lei nº 7.990/89; pagamento insuficiente de precatórios; atraso no recolhimento de encargos, ensejando o pagamento de multas e juros; repasse à Câmara Municipal, a título de duodécimos, em percentual superior ao estabelecido no artigo 29-A, inciso III, da Constituição Federal; despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei. (evento 155).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2015	2341/026/15	Favorável – DOE 28.03.18 – trânsito em julgado em 15.05.18
2014	249/026/14	Favorável – DOE 10.12.16 – trânsito em julgado em 02.03.17
2013	1776/026/13	Favorável – DOE 11.09.15 – trânsito em julgado em 14.10.15

Este processo constou da pauta da Sessão de 25.09.2018 da E. Primeira Câmara, com reinclusão automática para a Sessão do dia 02.10.18.

Em **Sessão da E. Primeira Câmara do dia 02.10.18 relatei a matéria e divulguei a apresentação de memoriais à época, os quais foram devidamente avaliados**; e, em seguida foi apresentada sustentação oral pela defesa através da Sra. Maria Antonieta de Brito – Responsável pelas contas e, também, por parte do Ministério Público de Contas.

Pela Responsável, em síntese, foi destacado que a realidade que encontrou ao assumir a cidade de Guarujá - em 2009, percorrendo sobre os esforços e até mesmo sobre os prêmios obtidos no período.

Notificou a reorganização da estrutura administrativa e a mudança de muitas práticas, embora reconheça que muito há ainda a ser feito.



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



Invocou ter recuperado as finanças públicas da melhor maneira possível, retomando os investimentos municipais e resgatando o crédito moral do Município de Guarujá.

Especificamente sobre os apontamentos nas contas do exercício de 2016, reforçou que manteve todas as medidas de gestão adotadas, semelhantes ao orçamento de 2015, com relação à redução de despesas, dos gastos fixos e de contratos; que manteve o grupo de gestão de crise; que orientou o Legislativo para que adotasse medidas de redução de gastos frente à queda de arrecadação sem precedentes – a qual chegou a 20,1%.

Alegou que todas essas práticas visaram o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos índices constitucionais devidos no período.

Avaliou que o ponto que merece destaque e esclarecimentos, refere-se ao aspecto orçamentário, financeiro, e a um suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 42; aqui destacando que o resultado orçamentário foi ajustado pela auditoria, apurando déficit de 3,16%; e, em que pese tratar-se de um déficit ajustado - corresponde a patamares aceitáveis, conforme precedentes desta Corte; e, quanto ao déficit financeiro, embora negativo, corresponde a 19,36 dias de arrecadação, representando menos de um mês da arrecadação do Município.

Quanto ao “suposto” descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pediu licença para discordar quanto ao apontado na instrução, pois sempre zelou pelo bom e regular andamento da Administração Pública, comprovado pelas aprovações de suas contas; que a inspeção afirma iliquidez, considerando duas despesas que não se tratam de assunção de obrigações dos dois últimos quadrimestres, pois são exatamente relacionadas à adição de gastos de auxílio-doença e de precatórios, que não são despesas que deveriam estar contidas, porque são continuadas e são despesas com folhas de pagamento; portanto, que estão de maneira inadequada acrescentadas, ampliando o déficit, e não merecem prevalecer; disse que solicitou documentos à atual Gestão, mas não os obteve, a fim de reduzir ainda mais o déficit; que a importância real de iliquidez em 31.12.16 não corresponderia R\$ 33 milhões, mas a R\$ 14 milhões – com a retirada das despesas de auxílio-doença e precatórios, sendo menores do que o valor apurado em 30.04.16.

Afirmou que o próprio artigo 42 utiliza-se da expressão que não se poderia contrair obrigação e isto não foi feito, uma vez que as despesas estavam previstas; que diante desta situação rogou pela aplicação do Princípio da Razoabilidade, até porque, são obrigações que são de natureza permanente ou continuada, como são os casos de contratos; que entendimento do E.TJESP corrobora tal decisão e, também desse Tribunal de Contas, em recente decisão proferida em 10 de abril deste ano; e, por essas razões, clamou pela aprovação das contas, pois foram inúmeros esforços para manter o equilíbrio, mesmo em um imenso período de crise.

O Ministério Público de Contas parabenizou a defesa feita na Tribuna e afirmou que é do conhecimento de toda a Corte a dificuldade do Gestor, eis que para ser Prefeito é preciso coragem, conquanto não podem ser desconsideradas,



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



por este Tribunal, as previsões legais e constitucionais a respeito da gestão do Município.

No entanto, o d. Parquet de Contas realçou o repasse de recursos à Câmara e a situação do ensino destacada pela fiscalização.

Prosseguiu dizendo o MPC que, como foi bem debatido nos autos, outro pecado capital é a insuficiência de pagamento de precatórios; e, desse modo, diante de tais destaques, afirmou que são questões que não podem passar despercebidas.

Na sequência da Sessão a Responsável disse que gostaria de acrescentar aos meus memoriais o Diário Oficial do Município, da prestação de contas que fez à sociedade, pedido que foi aceito.

Os autos foram retirados da Pauta, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno (evento 205).

A Responsável apresentou memoriais e documentos, os quais foram digitalizados e juntados ao processo (evento 208).

Em síntese disse que as falhas destacadas nos autos podem ser encaminhadas ao campo das recomendações; que em sustentação oral proferida pelo d. MPC em Sessão da E. Primeira Câmara em 02.10.18 foram apontadas inconsistências no ensino quanto ao número de alunos por sala de aula, não cumprimento do IDEB e problemas estruturais das escolas do Município, além do déficit de vagas, motivando a prestação de informações agora sobre os temas; e, que ademais, tais falhas não são suficientes à rejeição das contas, a exemplo do decidido nos autos do eTC3898/989/16 – Prefeitura Municipal de Guaraçá-, aqui pedindo tratamento equânime.

Quanto ao déficit orçamentário reafirmou que, após ajustes, chegou a R\$ 34.119.437,68, correspondente a 3,16%, o Município sempre procurou o equilíbrio, reduzindo o déficit do exercício anterior e, inclusive, que foi inferior à taxa de inflação do período, invocando precedentes desta Corte aprovando resultados em semelhança.

Alegou que o déficit financeiro correspondeu a 19,36 dias de arrecadação, atestando a ATJ que a jurisprudência pontua tolerância a situações em que seja inferior a 30 dias.

Sobre a dívida de curto prazo afirmou que não se quedou inerte, mas o débito se fez em razão de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais; e, que o pagamento em atraso dos encargos, reiterou justificativas anteriormente apresentadas.

Afirmou que era aviltante a herança de precatórios, situando-se em 8ª posição nos anos de 2012/2013, representando 45,5% da RCL; que mesmo assim as contas de seus mandatos foram aprovadas, em razão da efetivação do cumprimento legal dos percentuais até o exercício de 2015; certo que houve drástica



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



redução da arrecadação no período; que procedeu ao pedido de parcelamento da dívida - em 14.12.16, em 48 parcelas, sendo deferido pela Diretoria de Execução de Precatórios e Cálculos.

Disse que embora em atraso, houve quitação dos encargos sociais.

A respeito do art. 42 da LRF, afirmou que o importante não é a data do empenho, da liquidação ou do próprio pagamento, mas sim se a despesa é nova, ou foi contraída nos 02 últimos quadrimestres finais do mandato; alegou que foram considerados restos a pagar processados e despesas continuadas, de exercícios anteriores a 2016 e despesas contraídas antes do período de vedação, que somam os restos a pagar processados em 31.12.16.

Propôs quadro indicando liquidez ao final do período, com a exclusão dos restos a pagar processados em 01.01 a 30.04, bem como a exclusão de restos a pagar processados anteriores a 2016.

A matéria seguiu à manifestação do d. MPC, sendo registrado que o Órgão Ministerial tomou ciência do acrescido e reiterou seu pleito pela desaprovação das contas em apreço (evento 212).

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 27/11/2018

ITEM 043

Processo: TC-4390.989.16-8

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

Responsável: Maria Antonieta de Brito – Prefeita Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.16

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Procurador(es): Gustavo Lopes Gonsales – OAB/SP 370.557, Érica Viana dos Santos OAB/SP 344.441, David Pinheiro de Jesus – OAB/SP 391.533, Ana Paula Rodrigues Metropolo – OAB/SP 152.867

Aplicação total no ensino	26,36% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	82,31% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (utilizando o saldo diferido).
Investimento total na saúde	18,53% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	4,94% (máximo 5%) – cálculo de ATJ
Gastos com pessoal	45,52% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Pagamentos em atraso
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit 3,16% (R\$ 34.119.437,68)
Resultado financeiro	Negativo R\$ 58.587.214,11
Art. 42 da LRF	Irregular
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B	B	
i-Educ	A	A	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+	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	C	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	B+	B+	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B+	B+	C+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B+	B	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte Grande

Região Administrativa de Santos

Quantidade de habitantes 305.938



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Antes de adentrar no exame de mérito, como dito, os “Memoriais” entregues em meu Gabinete foram devidamente analisados.

Passando ao exame de mérito, verifica-se que a Administração de GUARUJÁ deixou de cumprir parte dos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais em que a Administração superou o cumprimento dos índices obrigatórios e/ou conseguiu atender de forma aceitável as determinações impostas pela legislação competente.

a) O Município aplicou 26,36% das receitas e transferências recebidas à conta de impostos, cumprindo formalmente a meta estabelecida pelo art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos, mediante utilização do saldo diferido durante o 1º trimestre/17; e, ademais, foram aplicados 82,31% dessa verba em favor da valorização dos profissionais do magistério, desse modo cumprindo ao art. 21 da Lei 11494/07 e o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 18,53% da receita e transferências de impostos.

c) Considerando a expansão demográfica do Município, o parâmetro constitucional à transferência de recursos ao Legislativo Municipal estava limitado a 5% das receitas tributárias do exercício anterior.

Acolho o cálculo da Assessoria Técnica apropriando receitas provenientes da contribuição da iluminação pública, uma vez que é espécie do gênero tributo.

Nesse sentido o precedente lembrado pela ATJ nos autos do TC-2607/026/11, nos termos do r. voto condutor a seguir transcrito:

“Com efeito, a despeito dos argumentos da Origem no sentido da inclusão de uma série de receitas, deve ser incorporada à base de cálculo, correspondente a receita ampliada, apenas a soma de R\$ 2.938,91. Trata - se, de fato, de receita tributária, decorrente de contribuição para custeio de iluminação pública, conforme bem colocado pelo Ministério Público de Contas, ao citar decisão do Supremo Tribunal Federal”.

Depois, a compreensão que se extrai do Texto, é que “o total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os inativos, não poderá ultrapassar” o limite estabelecido para cada faixa, definida pelo número de habitantes (art. 29-A)¹ e, muito embora se proíba a remessa

¹ CF/88



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



de valores acima do percentual, penso que importa analisar, para compreensão dos limites definidos, se o efetivo gasto da Câmara foi excedente.

No caso, muito embora o Executivo tenha repassado montante equivalente a 5,52% da receita tributária do exercício anterior, considerando os valores devolvidos ao final do período, observa-se que a Câmara Municipal utilizou-se efetivamente de 4,94% daquele montante.

Ano	Previsão Final	Repasados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2012	34.869.000,00	34.869.000,00	-		981.550,41
2013	37.925.000,00	37.925.000,00	-		2.696.436,56
2014	45.800.000,00	37.784.358,67	(8.015.641,33)	-17,50%	29.011,12
2015	40.880.000,00	39.891.100,96	(988.899,04)	-2,42%	196.393,09
2016	41.800.000,00	41.419.738,23	(380.261,77)	-0,91%	659.713,76
2017	45.940.000,00				

(Quadro extraído do TC-566.989.16-1 - Câmara Municipal de Guarujá).

Reforço que essa taxa – 4,94% - foi destacada como parâmetro pela fiscalização, quando da elaboração do laudo sobre as contas da Câmara Municipal de Guarujá, exercício de 2016, TC-5066.989.16-1, considerando o valor efetivamente utilizado às despesas daquele Órgão.

População do Município	308.989	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	749.305.228,36	
Percentual máximo permitido	5,00%	
Valor permitido para repasses	37.465.261,42	
Total de despesas do exercício	37.017.626,23	4,94%

(Quadro extraído do TC-566.989.16-1 - Câmara Municipal de Guarujá).

MEMÓRIA DE CÁLCULO DESPESAS	
Duodécimos Recebidos	R\$ 41.419.738,23
(-) Duodécimos Devolvidos	-R\$ 659.713,76
(-) Aposentadorias	-R\$ 3.435.568,72
(-) Pensões	-R\$ 304.717,52
(-) Salário Família	-R\$ 2.112,00
(=) Total de Despesas do Exercício	R\$ 37.017.626,23

(Quadro extraído do TC-566.989.16-1 - Câmara Municipal de Guarujá).

Logo, não se destacam embaraço ao funcionamento do Poder Legislativo e, nem mesmo, prejuízo ao erário ou ao interesse público, posto que os gastos daquele ficaram dentro do limite constitucional.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No entanto, o caso concreto revela a necessidade de expedir determinação à Origem para que observe os limites de envio de recursos, na fonte, a fim de evitar o acionamento do art. 29-A, § 2º, I, da CF/88 e motivação ao juízo negativo sobre as contas anuais.

d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do chamado “limite de alerta” ($>48,30 < 51,60\%$ da RCL), fixando-se em 45,52%.

Aqui é importante observar que o Município se manteve próximo à taxa de despesas com pessoal revelado no exercício anterior, posto que embora tenha elevado sua RCL, de outro modo, também foi aumentado o valor nominal desses gastos.

	2015 –	2016	Varição nominal	Varição %
Taxa de despesas	46,27%	45,52%	(0,75%)	
RCL	1.046.333.456,77	1.090.902.890,00	4,26	44.569.433,23
Pessoal	484.105.693,95	496.612.252,05	2,58	12.506.558,10

O quadro de servidores, expressando a posição de 31.12.16, indicou que houve redução do número de efetivos, comissionados e contratados a termo.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Efetivos	8.891	8.891	6.722	6.211	2169	2680
Em comissão	564	219	474	202	90	17
Total	9455	9110	7196	6413	2259	2697
Temporários	2015		2016		Em 31.12 de 2016	
Nº de contratados	138		100		104	

Ainda sobre o setor a fiscalização noticiou a respeito da ADI proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, julgada parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade dos cargos de Assessor Estratégico I, II, III e IV; Assessor Especial I, II, III e IV; Diretor I, II e III; Diretor Médico I, II e III (SAMU), das respectivas definições legais de suas competências e atribuições.

Ademais, foi destacada a falta de exigência de nível superior para a investidura nos cargos em comissão; os pagamentos efetuados acima do teto remuneratório aos Procuradores – aqui considerando o subsídio do Chefe do Executivo; bem como, a realização de horas extras que não se revestem de excepcionalidade.

Dito isso é preciso fixar que o ingresso ao serviço público se dá pelo concurso público, conquanto a investidura aos cargos comissionados – de forma direta – é excepcional e guarda restrições constitucionais, uma vez que serve às funções de chefia, diretoria ou assessoria (art. 37, V).

Cargos em comissão são próximos à alta Administração do Órgão e, nesse sentido, guardando especial relação de confiança, refogem à atividade



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



burocrática, permanente e estável, sendo responsáveis pela implantação e manutenção das diretrizes estabelecidas pelo Gestor.

Logo, cargos que não contenham tais características implicam em fuga do certame e, por extensão, desafiam aos princípios informadores da Administração Pública - notadamente a impessoalidade, moralidade e a eficiência.

Bem por isso as funções desenvolvidas, independentemente da nomenclatura dos cargos, devem ser definidas por meio de norma positivada.

Evidente que em sendo responsáveis por tarefa de tal envergadura, que guarda complexidade própria e distinta daquela atribuída aos efetivos, não se admite que a sua investidura e manutenção recaia sobre agentes sem nível de escolaridade superior.

Aliás, nesse sentido, o E. Tribunal de Justiça de Estado já definiu a necessidade dessas cláusulas de barreira para a investidura dos comissionados.

Aos exemplos,

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO PREVISTOS NO ANEXO I, DA LEI Nº 1.122, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1990, E NO ARTIGO 2º, INCISO VIII, DA LEI Nº 1.853, DE 06 DE MAIO DE 2009, AMBAS DO MUNICÍPIO DE PIRATININGA - AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES - INADMISSIBILIDADE - NOMENCLATURAS, ADEMAIS, QUE EVIDENCIAM FUNÇÕES TÉCNICAS, PROFISSIONAIS OU ADMINISTRATIVAS QUE NÃO DEMANDAM RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA ENTRE O SERVIDOR E SEU SUPERIOR HIERÁRQUICO - INVESTIDURA QUE DEPENDE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO - CARGOS DE 'ASSESSOR JURÍDICO' - DESEMPENHO DE ATIVIDADES EXCLUSIVAS DOS INTEGRANTES DA ADVOCACIA PÚBLICA - OFENSA AOS ARTIGOS 98, PARÁGRAFOS 1º E 2º, 99, INCISOS I E II, 111, 115, INCISOS II E V, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99". "A criação de cargos em comissão para o desempenho de funções que não exijam especial relação de confiança viola o disposto nos artigos 111, 115, inciso V, e 114, todos da Constituição Estadual". "A simples inserção de expressões que atribuam ao cargo público funções de direção, chefia ou assessoramento não é suficiente para caracterizá-lo como de provimento em comissão". "É imprescindível a existência de um parâmetro concreto na norma, consistente na descrição detalhada das atribuições dos cargos comissionados a fim de se extrair a inequívoca conclusão de que o exercício daquelas atividades corresponda, efetivamente, às situações excepcionais delimitadas pelo legislador constituinte que dispensam a realização de concurso para a investidura em cargo público". "O desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo traduz prerrogativa de índole constitucional exclusiva dos membros integrantes da Advocacia Pública, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende de prévia aprovação em concurso público"

(ADI 2059922-11.2018.8.26.0000 - Relator Renato Sartoreli – Julgamento 22.08.18)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Tietê que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão -



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



Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual — Ação procedente”. (ADI 0130719-90.2011.8.26.0000. Relator Antonio Carlos Malheiros – Julgamento 17.10.12).

Quanto ao pagamento de horas extras penso que a Administração deverá proceder a amplo planejamento na distribuição de tarefas, a fim de reduzir e/ou eliminar a contratação da sobrejornada de trabalho, uma vez que é negativa ao interesse público, na medida em que seu custo é mais elevado e há redução da capacidade laborativa e da própria qualidade dos serviços prestados.

Por fim, como é sabido, existe uma série de distinções ao teto remuneratório imposto aos servidores públicos – distribuídas pelas faixas de competência orgânica (Executivo, Legislativo e Judiciário) e espacial (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo a principal o subsídio pago aos Ministros do E. Supremo Tribunal Federal.

No Município a regra geral é de que a remuneração dos servidores – abrangendo Executivo, Legislativo e empresas controladas – esteja limitada ao subsídio atribuído ao Prefeito Municipal.

No entanto, o Texto Constitucional faz distinção genérica à remuneração dos procuradores, conquanto não discrimine ou inclua aqueles que atuam nos Municípios.

Art. 37. (...)

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal**, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, **aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito**, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)*

Em sendo assim, revelando que a interpretação na norma constitucional ficou afeta Poder Judiciário, o fato é que a definição sobre o tema não tem sido pacífica, na medida em que se podem colecionar decisões pendentes para uma ou para outra posição.

A exemplo, em favor do subteto aplicado aos magistrados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



REEXAME NECESSÁRIO MANDADO DE SEGURANÇA PROCURADORES MUNICIPAIS MUNICÍPIO DE CUBATÃO SUBTETO REMUNERATÓRIO. Pretensão em fixar como subteto remuneratório o subsídio de Desembargador do Estado de São Paulo e afastar como subteto o subsídio de Prefeito. Sentença de concessão da segurança. Teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2.003, **aplicável aos membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores, na esfera federal, estadual e municipal.** Pedido formulado nos autos que se enquadra na previsão constitucional que aplica aos Procuradores o subteto correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Sentença mantida. Reexame necessário não provido. (TJESP - Reexame Necessário nº 0006551.30.2011.8.26.0157 – Voto nº 01592. Relator Kleber Leyser de Aquino).

E, ao contrário, em desfavor da ampliação da expressão “Procurador”:

Apelação. Procuradores Municipais - Ribeirão Preto - teto remuneratório pretensão à equiparação em relação aos subsídios dos Desembargadores do Tribunal de Justiça – inadmissibilidade - o inciso XI do art. 37 da CF vincula os membros do Ministério Público, Procuradores Estaduais e Defensores Públicos extensão que somente pode ser obtida em decorrência de lei federal específica. Ação improcedente sentença confirmada Recurso improvido. (TJESP - Apelação nº 967107-56.2012.8.26.0506. Voto nº 24.354. Relator Venício Salles).

Importante destacar que o tema é palco de exame junto ao E. Supremo Tribunal Federal, obtendo repercussão geral junto ao Recurso Extraordinário – RE 663.696 Minas Gerais, sem decisão definitiva.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TETO REMUNERATÓRIO (CF, ART. 37, XI). PROCURADORES MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO TAMBÉM PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REFLEXOS INDIRETOS NA ESFERA JURÍDICA DOS PROCURADORES DE TODOS OS ENTES MUNICIPAIS DA FEDERAÇÃO. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL SOB OS ÂNGULOS JURÍDICO E ECONÔMICO (CPC, ART. 543-A, § 1º).

Observa-se do sítio do Excelso Pretório que o julgamento daqueles autos encontra-se suspenso².

Em sendo assim, à semelhança do que dispõe a Súmula 249 do E.TCU³, inicialmente não observo qualquer indicativo de má-fé por parte da Administração ou do servidor beneficiário dos pagamentos, os quais se fazem com

² stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=663696&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M – pesquisa em 05.09.18

³ SÚMULA Nº 249 É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.



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



base em interpretação sobre dispositivo constitucional, diga-se de passagem, sem definição pacífica por parte dos juízos competentes.

Portanto, considero que o tema possa ser excepcionalmente relevado do exame das contas – até que haja definição expressa do tema no âmbito do Poder Judiciário e, sem prejuízo de acompanhamento em próximas inspeções, bem como, envio de peças ao Ministério Público Estadual para as providências de sua alçada.

e) Não foram realizadas observações quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos.

No entanto, a Municipalidade deve ser advertida à manutenção de arquivos quanto às declarações de bens dos agentes políticos.

f) No que tange aos encargos sociais foram apresentadas as respectivas guias de recolhimento, inclusive sobre os parcelamentos.

No entanto, em relação ao atraso nos recolhimentos, o tema será avaliado adiante, no ponto pertinente à gestão fiscal.

No que tange ao recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores que detêm cargos em comissão, limitada à parcela incorporada à remuneração, invoco decisão proferida pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 04.04.17, nos autos do TC-17926/026/15, sob minha relatoria, na seguinte conformidade.

(...)

Depois, não sendo o caso de regime que se paga e se arrisca pelo acúmulo de capital, mas possuindo marcante natureza de solidariedade – e contributividade, intrínsecas aos RPPS, porque em situações de deficiência financeira ou atuarial sempre caberá ao ente central a obrigação de honrar os compromissos assumidos, não pode a Comuna se descuidar da máxima efetividade no recolhimento dos valores devidos, sob pena de inviabilidade do sistema previdenciário e comprometimento do orçamento Municipal – desse modo afetando outros setores, igualmente essenciais ao serviço público prestado à comunidade.

É o que dispõe o Texto Constitucional.

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Logo, a determinação constitucional implantada visa garantir o funcionamento do sistema, remetendo ao rigor de que a contribuição previdenciária deve ser recolhida à exaustão, sobre todas as verbas remuneratórias percebidas pelo servidor – para que haja correlação entre os valores recolhidos com aqueles que serão percebidos na inatividade, sob pena de enriquecimento sem causa.



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



Ademais, na visão da gestão fiscal responsável, transparente e planejada são requisitos essenciais a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Órgão responsável – sob pena de vedação de recebimento de transferências voluntárias⁴, sem olvidar de prejuízo no equilíbrio orçamentário.

Não sem razão a previdência social é tema de grandeza que marca a dificuldade contemporânea na gestão da economia nacional, sobretudo dos trabalhadores ligados à Administração Pública, em razão das peculiaridades que a cercam, bastante distintas do regime geral.

Feitas essas ponderações gerais, com foco na questão posta em discussão, observa-se que o Município mantém interpretação de que a legislação local permitiria ao servidor escolher, em opção que lhe seria mais favorável, pelo não recolhimento da contribuição, de teor previdenciário / tributário, sobre a verba de comissionamento, não incorporada, que excedesse à base de cálculo dos vencimentos do cargo efetivo.

Essa exegese se extraiu do art.14, I, da Lei Municipal nº 3.212/06, pois, enquanto a norma considera como base de cálculo das contribuições o valor do vencimento, acrescido de vantagens incorporadas ou incorporáveis, exclui a parcela recebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ou seja, com base nesse entendimento, conquanto os décimos se incorporariam somente a partir de 05 períodos completos, haveria um hiato, distinto, próprio, neutro, em que a exação não cobriria toda a remuneração do servidor.

Penso que o posicionamento adotado - seja normativo ou de mera interpretação literal, não guarda relação com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade – inerentes à Administração Pública, na medida em que ao contribuinte não é dado o direito de escolher sobre o recolhimento ou não do tributo – quaisquer que sejam as suas espécies, exatamente em razão do poder de império pertinente ao Estado – pelo qual faz valer o interesse público dominante.

Avalio que a prática adotada impõe, durante o interstício de incorporação, feita de forma parcial – porque não incidente sobre aqueles décimos inferiores a 05 períodos, prejudica todo sistema, o qual procura assegurar a aposentadoria sobre toda a remuneração.

Em acréscimo, estou convencida de que a Lei Municipal nº 3.510/09 – mais recente e em alteração aos termos da mencionada Lei 3.212/06 – ao reorganizar o Sistema de Previdência local, também criando o Instituto local, definiu que integram a base de cálculo das contribuições as vantagens permanentes ou que sejam passíveis de se tornarem permanentes, incorporadas ou que sejam passíveis de incorporação (art. 14, § 3º).

Bem ao contrário do praticado, dito diploma determina que somente as vantagens que não sejam passíveis de se tornarem permanentes ou serem incorporadas na atividade permitem a opção por sua exclusão (art. 14, § 4º).

⁴ **LC 101/00**

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.



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



Logo, se a Lei 3.055/04 definiu que há incorporação de décimos, mesmo que assim considerados somente a partir de 05 períodos completos, não vejo como atribuir a questionada opção aos servidores, ainda que no decurso da transição dos valores ainda não incorporados ao seu patrimônio (art. 178).

Em favor de posição de que a interpretação adotada desafia o rigor constitucional sobre o tema, invoco decisões proferidas pelo Excelso Pretório.

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL INCIDENTE SOBRE O TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE. Somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 603.537-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 30.3.2007).

“Impossibilidade da incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que somente as parcelas que podem ser incorporadas à remuneração do servidor para fins de aposentadoria podem sobre a incidência da contribuição previdenciária.” (AI 710.361-AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 07.04.09)

Destaco que as ementas expressam os termos **“parcelas incorporáveis”** ou **“que podem ser incorporadas”**, mas não **“parcelas incorporadas”** como querem fazer crer as justificativas apresentadas pelos diversos órgãos que integram o presente feito.

No mesmo sentido caminham as decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

“Servidores públicos inativos. Descontos previdenciários sobre parcela não incorporável aos proventos do PQI. Inadmissibilidade. Somente as verbas que integrarão os proventos de aposentadoria podem ser alvo de exação previdenciária. Precedentes superiores. Recurso provido”. (Apelação nº 1009708-73.2015.8.26.0053)

“DUPLA APELAÇÃO e RECURSO ADESIVO – Ato praticado na vigência do antigo CPC – Aplicação do artigo 14 do novo CPC – Ação Declaratória c/c condenatória com pedido de Antecipação parcial de tutela – Servidor Público Municipal de Sorocaba – Alegação de descontos indevidos em seus vencimentos a título de contribuição previdenciária e assistência à saúde sobre verbas relativas a férias, terço constitucional e décimo terceiro salário, devendo-se cessar os descontos e restituir os valores pagos a este título – Sentença de parcial procedência pronunciada em primeiro grau – Descontos previdenciários possíveis apenas para verbas remuneratórias que integrarão (serão incorporadas) os proventos de aposentadoria – Precedentes Superiores – Ilegalidade do desconto sobre terço constitucional de férias – Legalidade dos descontos sobre 13º salários e férias gozadas – Sucumbência recíproca mantida – Sentença mantida, com observação – Recursos improvidos”. (Apelação nº 1001102-58.2015.8.26.0602).

“APELAÇÃO CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SERVIDOR MUNICIPAL DE SOROCABA Pretendida a cessação do desconto de contribuição previdenciária sobre décimo terceiro salário, férias e terço constitucional, bem como a restituição dos respectivos valores. Sentença que desacolhe pedido. Irresignação. Lídimo o desconto da Contribuição previdenciária apenas sobre valores de natureza



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



salarial. Impossibilidade de incidência do desconto sobre férias e terço constitucional". Recurso da Autora provido, em parte". (Apelação nº 1020662-83.2015.8.26.0602).

Assim, o acréscimo na remuneração do servidor pelo desempenho de um cargo comissionado, ou seja, pelo desempenho de função especial e destacada, se insere como vantagem pecuniária, salarial, remuneratória e, ainda que concedida em caráter precário, contém regramento condicionando sua permanência ao decurso de tempo – não podendo ser confundido com verbas não incorporáveis, pagas em razão da consecução de atividades específicas e, portanto, devidas tão somente enquanto perdurar a situação distinta.

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ATIVO. Quinquênios e Sexta-parte. Incidência dos benefícios sobre vantagens que mascaram aumentos gerais de vencimentos. **Não incidência sobre vantagens pro labore fazendo não incorporáveis, bem como sobre verbas eventuais e sobre adicionais da mesma natureza.** Compatibilidade da EC 19 com o art. 129 da CE, por não haver adicional novo. Ação julgada procedente. Recursos parcialmente providos. (Apelação nº 1001120-52.2015.8.26.0320).

Portanto, não considero que o acréscimo à remuneração do servidor efetivo, pelo desempenho de cargo em comissão ou função comissionada tenha simples caráter temporário – porque passível de perpetuação.

Nesse sentido, avalio que o recolhimento previdenciário sobre verbas incorporáveis não atrita com a Nota Técnica nº 04/2012 do Ministério da Previdência Social, porque não são parcelas de natureza temporária.

Além do mais, se o desconto previdenciário incide, inclusive, sobre horas extras, que via de regra são esporádicas – mas passíveis de incorporação, com maior razão deve apropriar-se da parcela incorporável da remuneração do servidor.

"Ação de restituição de descontos previdenciários de servidor, destinados a autarquia municipal. LM nº 1.777/01. **Desconto que incide sobre horas extras**, adicional de insalubridade e adicional noturno. Possibilidade. Precedentes. **Sentença de improcedência. Apelação não provida**". (TJESP - Apelação nº 0006900-12.2013.8.26.0400)

"ADICIONAIS NOTURNO, DE PERICULOSIDADE, HORAS EXTRAS: INCIDÊNCIA. Os adicionais noturno e de periculosidade, **as horas extras e seu respectivo adicional constituem verbas de natureza remuneratória, razão pela qual se sujeitam à incidência de contribuição previdenciária**" (AgRg no REsp 1.222.246/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 17/12/2012; AgRg no AREsp 69.958/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 20/6/2012; REsp 1.149.071/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/9/2010; Rel. Ministro Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 9/4/2013; REsp 1.098.102/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/6/2009; AgRg no Ag 1.330.045/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 25/11/2010; AgRg no REsp 1.290.401/RS; REsp 486.697/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 17/12/2004, p. 420; AgRg nos EDcl no REsp 1.098.218/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/11/2009).

Destarte, considero pelos elementos constantes nos autos, que o recolhimento da contribuição previdenciária sobre a remuneração dos servidores que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



desempenham cargos em comissão ou funções de confiança no Município de Itanhaém deve ser realizado, inclusive, sobre a parcela ainda não incorporada”.

Em síntese, a Origem deverá adaptar o procedimento de recolhimento dos encargos devidos pelos servidores, à totalidade dos seus ganhos, mesmo sobre parcelas ainda não incorporadas.

g) Conforme anunciado, o Município experimentou a expansão de sua RCL em 4,25% no período, ou seja, atingindo índice de crescimento inferior à inflação acumulada (IGPM – 7,19%); contudo, superior ao PIB do período (-3,6%).

O déficit de arrecadação chegou a 1,12%, uma vez que as receitas previstas ficaram R\$ 12.116.051,14 abaixo do esperado.

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamento e/ou transposição de despesas em montante de R\$ 184.129.143,20 – correspondente a 14,15% da despesa fixada inicialmente.

No entanto, lembro que o quadro sintético sobre a gestão da dívida ativa demonstrou que o Município não foi plenamente eficiente na recuperação dos seus créditos, na medida em que recuperou R\$ 55.420.858,62 em 2016, enquanto as inscrições superaram R\$ 3,5 bi.

Aliás, o estoque da dívida ativa subiu 23,50% em relação ao exercício anterior e atingiu R\$ 5.213.227.305,81 – valor bastante expressivo, na medida em que representa, praticamente, 05 vezes a RCL do período.

Enfim, diante da existência de compromissos de curto prazo não saldados no período, bem como, da manutenção de dívida de longo prazo expressiva (R\$ 754 milhões), muito maior empenho se esperaria das ações tendentes à recuperação dos créditos em dívida ativa, a fim de incrementar a receita municipal; e, desse modo, ficando aqui severas advertências para que a Origem adote postura mais eficaz nesse sentido e, inclusive, mantenha detida atenção sobre o controle de inscrições e baixas – máxime porque o setor, de modo geral, é daqueles mais sensíveis à manipulação indevida de dados.

Quanto à execução orçamentária propriamente dita, observa-se que o Município obteve resultado deficitário de 3,16%, ou seja, as despesas executadas foram superiores às receitas efetivamente realizadas em montante de R\$ 34.119.437,68.

Quadro próprio elaborado pela fiscalização indicou que há histórico de sucessivos déficits da execução orçamentária – desde 2013, cumprindo a máxima de que mesmo pequenos déficits são capazes de desequilibrar a saúde financeira do Órgão.

Importante dizer que o resultado da execução financeira foi negativo em R\$ 58.587.214,11, mantendo a situação negativa que o Município se encontrava no exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esse saldo negativo representou 19,60 dias de arrecadação da RCL no período; lembrando que a relação entre a RCL e o déficit financeiro em 2015 era de 19,37 dias – ou seja, não houve esforço da Origem na redução da sua dívida de curto prazo.

Período	2016
Receita Corrente Líquida	1.090.902.890,00
RCL diária (RCL : 365 dias)	2.988.775,04
Déficit da execução financeira	(58.587.214,11)
Déficit da execução financeira/diária	19,60 dias

Em acréscimo, observo que o Município encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,61), uma vez que detinha apenas R\$ 0,61 para pagamento de cada R\$ 1,00 de dívida.

Aqui se observa que haveria falta de liquidez ao pagamento dos compromissos assumidos a curto prazo, mesmo que fossem desconsiderados dessa taxa os restos a pagar não processados - em volume de R\$ 38.274.265,59 – onde se fixaria em índice de 0,79.

Desse modo, tendo em vista a manutenção do saldo negativo, muito embora inferior a 30 dias da RCL, avalio que no caso concreto o ponto deva servir de firmes advertências à Origem, posto que não houve estrita observância aos preceitos fiscais no tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, à eliminação do estoque de dívida constituída.

Lembro que esses resultados não contém o valor devido à quitação dos precatórios do período, bastante expressivo, de R\$ 25.995.288,29.

E, bem assim, também não se pode olvidar que o déficit financeiro contém os acréscimos resultantes do atraso no recolhimento dos encargos sociais, o que também coloca em xeque a gestão fiscal transparente e responsável no período.

Sobre o ponto devo ressaltar que o atraso no pagamento dos encargos sociais determinou ônus financeiros que atingiram o montante de R\$ 1.072.666,57 [(R\$ 804.113,11 – INSS) / (R\$ 7.169,99 – PASEP) / (R\$ 261.383,47 – RPPS)].

Esse valor é expressivo e impactante na execução orçamentária do período; e, ademais, despesas dessa natureza são irregulares, porquanto suportadas em razão de infração à norma legal ou regulamentar, causando dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

Completa o quadro da gestão fiscal a apuração dos resultados obtidos na fiscalização operacional, especialmente sobre a educação, de modo reflexo ao planejamento e execução da peça orçamentária do período.

Reitero que foram suscitadas no setor educacional a insuficiência de itens essenciais nas escolas; as classes possuem número e alunos maior do que o recomendado; infraestrutura inadequada e necessidade de adequação das instalações físicas das unidades escolares; precariedade dos veículos utilizados no transporte



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



escolar; e, mormente, déficit de vagas, enquanto há paralisação de obras há alguns anos.

Sendo assim, penso que as deficiências destacadas são expressivas e conduzem a firmes recomendações para que a Origem desenvolva ações próprias à elevação de suas receitas – notadamente no que toca à dívida ativa, a fim de que possa eliminar/reduzir o estoque da dívida constituída e atender as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

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

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

h) A inspeção indicou que não houve aumento na taxa de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

i) Não foi destacado o empenhamento de despesas em valor superior ao duodécimo do exercício em dezembro.

j) Ainda nesse grupo, a fiscalização não detectou contrariedade à norma eleitoral, uma vez que não foram empenhados gastos com publicidade a partir de 02.07.16; e, quanto ao primeiro semestre/16, despesas dessa natureza situaram-se abaixo da média histórica dos últimos 03 exercícios.

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

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

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*
- 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.*
- 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).*
- 5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.*
- 6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.*
- 7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.*
- 8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).*
- 9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- 10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).*
- 11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.*
- 12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).*
- 13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.*
- 14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.*



II – Passo ao exame dos resultados apurados pela fiscalização e pelos diversos indicadores de desempenho

No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, sob aspectos da auditoria operacional, demarco que esta E. Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Sendo assim, procurando avaliar a qualidade dos serviços prestados, 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, ou seja, incluindo-se na categoria “efetiva”.

Contudo, há de ser destacados os apontamentos da inspeção no tocante ao planejamento das políticas públicas, acompanhamentos no ensino e saúde, fiscalização ordenada – transporte escolar, resultados da gestão orçamentária e financeira, tratamento dispensado à gestão da dívida judicial e encargos sociais, além do cumprimento das regras afetas ao último ano mandato, fatores bastante importantes à elevação daquele índice.

Desse modo, a Origem deve ser advertida à correção dos pontos destacados, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados – disso com reflexo na apuração do próximo IEGM.

b) Quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados **i-Educ**, o índice atribuído foi considerado “efetivo” - “B”.

No entanto, conforme anotado, destacam-se observações feitas à conta da auditoria de legalidade e operacional sobre o setor, as quais merecem atenção e reparos imediatos por parte da Origem.

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

- Ausência ou insuficiência de itens essenciais nas escolas;
- 4 das 5 escolas visitadas possuem de 100% das turmas com mais de 24 alunos matriculados;
- Em 40% das escolas, 100% das turmas possuem mais de 29 alunos;
- Duas das cinco escolas visitadas apresenta 100% das turmas em salas com área disponível por aluno inferior a 1 m²;
- As condições das instalações prediais variam entre as escolas, existindo unidades que requerem reformas. Destacamos a Escola Municipal Professora Ivonete da Silva Câmara, que apresenta condições precárias de infraestrutura, em especial a área reservada ao preparo de refeições e armazenagem dos insumos da merenda escolar;
- Deficiências nas quadras poliesportivas para prática de Educação Física, em especial a da Escola Municipal Professora Ivonete da Silva Câmara, que estava interditada quando de nossas fiscalizações, realizadas em outubro de 2016 e abril de 2017;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Necessidade de adequação das instalações físicas ao patamar recomendado pelo Conselho Nacional de Educação;
- Os assuntos discutidos nos encontros de trabalho docente coletivo são informados somente no início das reuniões, conforme respostas de 31,94% dos professores entrevistados;
- Necessidade de maior participação dos professores em cursos de aperfeiçoamento;
- Necessidade de estímulo à utilização de recursos tecnológicos para o desenvolvimento das dinâmicas de ensino aprendizagem;
- Nenhuma das escolas visitadas possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e Alvará da Vigilância Sanitária.

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA: TRANSPORTE ESCOLAR

- Quando da fiscalização, em 18/04/2017, um dos ônibus vistoriados (nº de frota 009, placas MBP-0750) não possuía extintor;
- Várias janelas dos ônibus contratados estavam sem limitadores de abertura;
- A Prefeitura Municipal de Guarujá não possui dados individualizados contendo as informações das manutenções realizadas nos veículos utilizados no transporte escolar;
- O condutor Vanderlino Alves de Souza possui 24 pontos na Carteira Nacional de Habilitação e nenhuma providência a respeito foi tomada;
- A Prefeitura Municipal de Guarujá não tem controle das rotas seguidas pelos veículos de transporte escolar;
- Os veículos não possuem pintura de faixa horizontal na cor amarela, a meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria com o dístico ESCOLAR.

B.3.1. ENSINO:

- Registro equivocado da receita de remuneração de depósitos bancários dos recursos do ensino (25%), uma vez que foi utilizado o código de aplicação "200-Educação", quando deveria ter sido usado "221- Remuneração de Aplicação Financeira";
- Registro indevido de retenção ao Fundeb, ensejando ajuste no valor de R\$ 889.954,91;
- A Fiscalização identificou valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino (R\$ 2.211.802,61).

B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO:

- Cancelamento de restos a pagar no valor de R\$ 473.712,66;
- Restos a Pagar não quitados até 31/01/2017 no valor de R\$ 22.405.990,85;
- Exclusão no valor de R\$ 2.211.802,61, referente ao pagamento de aposentados com recursos do ensino;
- Exclusão no valor de R\$ 326,26, referente ao pagamento de multas e juros sobre contas de consumo;
- Exclusão no valor de R\$ 458.843,19, referente a despesas com pessoal do ensino cedido a outros órgãos.

B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- Nem todos os professores da Educação Básica dispõem de formação superior;
- A rede municipal de ensino alcançou as metas projetadas do Ideb para o exercício de 2015 para os anos iniciais, porém não atingiu as estabelecidas para os anos finais no mesmo período;
- Déficit de vagas de 2.500 para as creches, 192 para a pré-escola e 1.038 para o ensino fundamental;
- Apesar desse expressivo déficit de vagas, as seguintes obras de construção de escolas estão paralisadas desde 2013: Creche Vila Edna, Escola Cidade Atlântica e Escola do Bairro Morrinhos.



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



B.6.2.2. ALMOXARIFADOS DA MERENDA ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS:

- **Nenhuma escola visitada** conta com Alvará da Vigilância Sanitária e Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

- **Escola Municipal Ivonete da Silva Câmara:**

- Espaço para o armazenamento dos alimentos é reduzido e a temperatura do local no qual as cozinheiras preparam os alimentos é muito elevada, submetendo-as a condições insalubres;
- A cozinha possui dimensões reduzidas propiciando, queimaduras nos braços das merendeiras em razão da limitação de mobilidade no local e da dificuldade de acesso às panelas, em especial quando utilizados os quatro fogareiros;
- A geladeira não está refrigerando adequadamente, não conservando os alimentos na temperatura ideal; o freezer utilizado nessa cozinha aparentava estar abastecido acima de sua capacidade de armazenamento;
- Os botijões de gás estão instalados em local impróprio, colocando em risco os alunos e as pessoas que exercem suas atividades.

Escola Municipal Henry Dow

Presença de pombos no refeitório.

Destaca-se aqui, entre os inúmeros pontos necessários à correção, o déficit de 2.500 vagas nas creches, 192 vagas na pré-escola e outras 1.038 no ensino fundamental.

Aqui é preciso realçar o conteúdo da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, ao qual a Origem deverá se adequar de imediato.

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.

Ademais, quero ressaltar que o tema se insere entre os chamados direitos fundamentais, consoante explicitação no Texto, adiante transcrito:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Aliás, sobre o tema já se pronunciou o E.STF, em decisões lapidares de valorização do direito fundamental à educação infantil.



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



"A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. <208>, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] = RE 956.475, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016 = RE 464.143 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010

A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da existência de direito subjetivo público de crianças até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas. (...) também consolidou o entendimento de que é possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação daquele direito constitucional. [RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009.] = AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009

Em acréscimo vale realçar as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação⁶ abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino e à responsabilidade do Município:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

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

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

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 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

⁶ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O Portal do IBGE⁷ indica que o Município possui as seguintes características:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010)	95,9
Matrículas no fundamental (2017)	40.998
Matrículas no ensino médio (2017)	12.359
Docentes no fundamental (2015)	2.101
Docentes no ensino médio (2017)	675
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2017)	80
Número de estabelecimentos de ensino médio (2017)	32

Devo registrar quanto à taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade que a Origem encontra-se, **em comparativo aos 645 Municípios do Estado, na posição de 606 e, em 6º em sua micro região, composta por 06 comunas**, o que remete à necessidade de ampliação da oferta de vagas.

Observa-se da análise sobre as informações dispostas pelo IBGE a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que o Município obteve, na realização da Prova Brasil, nota insuficiente na aferição de qualidade dos últimos anos do ensino fundamental – porque inferior a 5.

Assim, a despeito do volume de recursos empregados, observa-se que o Município se colocou em posição bastante distante dos melhores colocados no Estado e no País.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB	6,0	4,4
Posição no país – 5570 municípios	1.502º	2.134º
Posição no Estado	413º	556º
Posição na micro região - 6 municípios	2º	3º

Recente publicação das notas divulgadas pelo IDEB⁸ destaca que o Município, ainda em 2017, continua sem atingir as metas programadas aos últimos anos de mandato.

	4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano	
	Observado	Meta Projetada	Observado	Meta Projetada
2005	4,1		3,8	
2007	4,5	4,2	3,7	3,9
2009	4,6	4,5	3,7	4,0
2011	4,6	4,9	4,2	4,3
2013	5,3	5,2	3,9	4,7
2015	6,1	5,5	4,8	5,1
2017	6,2	5,8	5,2	5,3
2019		6,0		5,6
2021		6,3		5,8

(Registro pequena divergência entre os dados informados pelo IDEB (6,1 e 4,8) e o IBGE (6,0 e 4,4) no tocante aos índices observados no ano de 2015; contudo, sem alteração dos juízos resultantes).

Essas informações indicam que, muito embora tenha sido cumprida a obrigação constitucional de investimentos na educação e, bem assim, adequado aos parâmetros de avaliação do IEGM, o Município deverá empreender esforços à elevação da qualidade de ensino ofertada.

⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/quarujá/panorama>

⁸ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ademais, conforme registros internos desta E.Corte, formulados a partir das informações prestadas ao AUDESP, o valor empregado no período, por aluno, foi superior à média investida pelos demais Municípios do Estado.

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Guarujá	R\$ 12.921,98	R\$ 12.507,97
Região Administrativa de Santos	R\$ 10.834,00	R\$ 11.046,33
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Lembro que a ordem constitucional é, exatamente, pelo forte vínculo da gestão dos recursos públicos direcionados ao setor à entrega de serviço com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

Igualmente consigno os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços dispostos à população.

“In verbis”,

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Enfim, essas questões devem ser levadas em consideração no programa orçamentário e políticas públicas estabelecidas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os pontos de atenção do IEGM e demais índices sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, **na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.**

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi “B”, portanto, considerado como “efetivo”.

Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter e/ou elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Igualmente podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁹ situações em que os resultados obtidos pelo Município foram inferiores àqueles de sua Região Administrativa e/ou do próprio Estado.

2016	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil	13,55	16,26	10,91
Taxa de Mortalidade na Infância	16,26	15,73	12,58
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	149,36	117,76	104,02
Taxa de Mortalidade da População de 60 anos ou mais	3.717,43	3.746,82	3.500,93
Nascimentos com baixo peso (menos de 2,5kg)	8,70	8,36	9,11

Esses índices refletem onde há necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento de campanhas educativas e, bem assim, disponibilização e melhoria dos serviços de saúde à população.

Ainda é preciso destacar que o índice de atendimento de pré-natal está abaixo da média da sua região administrativa e do Estado, revelando a necessidade de ampliação do atendimento.

2016	Município	Região Administrativa	Estado
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal	76,10	78,69	79,05

Destaca-se ainda, sobre o setor, a necessidade de correção dos pontos suscitados pela fiscalização:

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

- As atividades de controle vetorial não contemplam integralmente as atividades rotineiras;
- A estrutura de controle vetorial do Município está em desacordo com os parâmetros preconizados nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue (MS, 2009);
- O local específico para a manutenção, guarda e lavagem dos equipamentos utilizados para a aplicação de inseticida carece de melhor adaptação, a fim de que essa área conte com banheiros e pias de uso exclusivo das Equipes de Combate à Dengue;
- A lavagem dos equipamentos não tem sido realizada de maneira a evitar a contaminação ambiental, pois carece de uma destinação adequada dos resíduos e sobras das soluções e da água de lavagem;
- O Município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas e/ou levantamento de índice (IDO e IPO);
- Não ocorreu visita domiciliar bimestral em 100%/80% dos imóveis;
- O Município destinou ao órgão responsável pelo Programa Municipal de Controle da Dengue 13 (treze) veículos, dos quais somente 04 (quatro) estão em operação.

B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO:

- Ajuste de R\$ 2.871.815,91 realizado referente ao total de R\$ 2.996.797,61 de Restos a Pagar Não Liquidados inclusos no total das receitas, os quais contavam, somente, com R\$ 124.981,70 de lastro nas contas bancárias da saúde.

⁹ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



B.3.2.3. RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

- Não ficou comprovado que a Prefeitura Municipal de Guarujá tomou as medidas necessárias ao cumprimento de recomendações exaradas pelo Ministério Público Federal.

B.6.2.1. ALMOXARIFADO DE MEDICAMENTOS:

- O Almoxarifado possui espaço reduzido, o que torna necessário o empilhamento de caixas de medicamentos que atingem alturas acima de 3 metros;
- Somente 08 aparelhos de ar condicionado funcionam, todos de forma precária, o que favorece o perecimento dos medicamentos ali armazenados;
- Infiltrações de água, as quais geram umidade nas paredes;
- Empilhamento excessivo de caixas de remédios e de materiais, aliado à iluminação deficitária, deixando o local extremamente escuro e dificultando a identificação dos produtos;
- O estabelecimento não conta com Alvará Sanitário nem AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, desatendendo ao Decreto Estadual nº 58.819/2011;
- No estabelecimento trabalham 03 funcionários de carreira e 05 funcionários de Frente de Trabalho, os quais, segundo informações da responsável, não têm preparo suficiente para o desempenho das funções no almoxarifado.

Portanto, a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor – diga-se de passagem, em 22,00% das receitas da arrecadação e transferência de impostos, o Município deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – Passo à análise dos temas vitais à rejeição das contas, quais sejam: (a) o descumprimento do art. 42 da LRF; e (b) a falta de adequado tratamento à dívida judicial;

a) Dentre os preceitos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se a proibição de que, nos últimos dois quadrimestres do mandato, o Órgão proceda ao empenhamento de despesas em montante superior ao valor disponível ao seu pagamento.

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

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

O valor contido na norma é no sentido de que ao final do mandato o Gestor não deixe dívidas, sem que haja numerário suficiente à quitação no mandato seguinte – independentemente de recondução do Gestor pela reeleição.

Saliento que na técnica utilizada pela Corte à aferição do cumprimento do art. 42 da LRF é bastante conhecida dos jurisdicionados – uma vez que, desde a edição da norma fiscal, apropriada ao último ano de mandato (2000, 2004, 2008, 2012 e agora 2016).

Realço que por tal metodologia há divisão do período fiscal em duas faixas: o 1º quadrimestre/16 de um lado e, de outro, o 2º e 3º quadrimestres/16.



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



De tal sorte, os restos a pagar liquidados, que representam as despesas contraídas em exercícios anteriores, ainda pendentes de pagamento, somados aos empenhos liquidados – ou seja, às despesas processadas e que não podem ser canceladas – são levados em consideração nas duas faixas, exatamente para que se possa aferir a evolução endividamento.

O que importa, no caso, é avaliar se houve aumento ou redução da indisponibilidade financeira, no cotejo entre o primeiro e os dois últimos quadrimestres.

Aqui devem ser excluídos os restos a pagar não processados, exatamente porque não comprimem o caixa da Municipalidade.

Do mesmo modo, **as disponibilidades existentes são consideradas nas duas colunas.**

Em sendo assim, não é possível acolher tese de exclusão de despesas de exercícios anteriores ou quaisquer umas pendentes de pagamento até 30.04.16, exatamente porque sendo levadas à consideração nas duas colunas, também são consideradas as disponibilidades existentes nos dois períodos.

Em outras palavras, se excluídos os compromissos pendentes de pagamento no primeiro semestre, também deveriam sê-lo em relação às disponibilidades existentes, sob pena de considerar receitas daquele período à soma das realizadas no segundo e terceiro quadrimestre, anulando o vetor que aponta a Lei Fiscal.

Pelo mesmo critério, despesas continuadas não podem ser excluídas dos 2º e 3º quadrimestre, exatamente, porque a ideia corresponderia à sua exclusão no 1º quadrimestre – a fim de que não houvesse desequilíbrio ou anulação do conceito por meio de jogo de planilhas.

Portanto, a técnica procedida por esta E. Corte melhor demonstra o comportamento fiscal da Gestão no período demarcado.

No caso concreto, a instrução da matéria indicou que em data de 30.04.16, o Município mantinha indisponibilidade financeira de R\$ 23.881.356,52.

No entanto, encerrou o exercício com iliquidez de R\$ 33.459.329,87 – ou seja, do montante existente em caixa em 31.12.16, faltava-lhe suficiência financeira à quitação de suas despesas de curto prazo, remetidas à inscrição de restos a pagar.

Pelo critério matemático estabelecido por esta E.Corte ficou demonstrado que a indisponibilidade ao pagamento das despesas contraídas no período vedado superou a falta de recursos demarcada no primeiro quadrimestre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Ilíquidez 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

Ilíquidez em 31.12

	2016
R\$	133.851.985,49
R\$	49.945.488,59
R\$	107.787.853,42
R\$	(23.881.356,52)
R\$	102.058.073,09
R\$	112.540.693,17
R\$	22.976.709,79
R\$	(33.459.329,87)

Importante destacar que a Assessoria Técnica acolheu os lançamentos efetuados pela fiscalização, afastando os argumentos apresentados pela defesa.

Em sendo assim, ficou patente a inobservância ao preceito fiscal e o comprometimento das contas.

b) Quanto aos precatórios considero importante firmar questões conceituais sobre o tema.

Considerando que os bens públicos são inalienáveis e não comportam penhora, o sistema de execução das decisões judiciais transitadas em julgado contra a Fazenda Pública é feito pela constituição de precatórios.

E, no caso, a Municipalidade de Guarujá encontra-se no Regime Especial, ficando estabelecido o recolhimento de valores equivalentes a 10,06% de sua RCL à quitação da dívida judicial.

Ocorre que o Município deixou de efetuar depósitos pertinentes aos meses de julho a dezembro/16, em montante de R\$ 25.995.288,29, caracterizando falta de observância à sistemática imposta.

Eventual negociação de parcelamento desse valor, não liquidado no período sob exame, serve tão somente à análise do exercício em que efetivamente ocorreram os pagamentos.

Ademais, como se observa, a falta de recolhimento desse valor foi determinante à alteração dos resultados da execução orçamentária e financeira, de modo que a gestão fiscal não expressou a realidade econômica do Órgão.

Além disso, preocupa o fato de que a dívida judicial equivale à quase metade da RCL do período, importando na necessidade de imposição de ritmo adequado à sua quitação.

IV – Desse modo, pontuadas as questões relevantes das contas, avalio que os demais óbices realçados no trabalho da fiscalização somam-se às irregularidades capitais discriminadas, merecendo recomendações para imediata correção.



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



Nesse sentido, o planejamento estratégico sobre a aplicação dos recursos deverá contemplar as ações próprias à facilitação do acesso de pessoas com necessidades especiais ao serviço público em geral.

Inúmeros itens abordados pela fiscalização identificaram a necessidade de revisão de registros e lançamentos contábeis – sobretudo nas receitas, dívida ativa, CIP e precatórios em crédito-, a fim de que as informações armazenadas e aquelas transmitidas ao Sistema Audep guardem confiabilidade e expressem a realidade do Órgão.

A Origem deverá manter registros contábeis e financeiros distintos para as receitas vinculadas a determinadas despesas – a exemplo da CIP, multas de trânsito e royalties – a fim de que não haja prejuízo à análise de sua aplicação nas finalidades para as quais se destinam.

As despesas pelo regime de adiantamento, exatamente por não comportarem o regime ordinário, deverão manter especial atenção, com a formalização adequada dos processos e oneração de verbas de acordo com a legislação local.

Nesse sentido, a Origem deverá adotar providências visando a liquidação de pendências sobre adiantamentos concedidos entre os exercícios de 1994 e 2014.

Os destaques sobre a tesouraria indicam a necessidade de revisão e atualização das rotinas sobre o setor, alertando sobre a sua sensibilidade natural ao extravio, demandando a apuração das pendências na conciliação bancária e análise crítica por meio de órgão/servidor responsável, com segregação de funções.

Quanto aos apontamentos sobre a falta de localização de bens, a Origem deverá providenciar o levantamento geral dos bens, adotar utilização racional visando o cumprimento dos princípios da eficiência e economicidade; e, sendo o caso, instaurar os procedimentos próprios ao alcance dos responsáveis.

A Administração deverá observar a ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se à motivação da quebra, devidamente publicada, desse modo expondo-se aos motivos determinantes.

As falhas destacadas no setor de licitações e contratos indicam que a Origem deverá manter maior rigor no planejamento das ações, bem como, no processamento dos certames, adequados à norma de incidência.

Enfim, a Origem deverá bem observar as recomendações e Instruções desta E.Corte.

E, considerando as diversas falhas destacadas, penso que deve ser endereçada firme advertência à Origem para que implante e/ou aperfeiçoe o sistema de controle interno.



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



Lembro que esta E. Corte já emitiu orientações gerais sobre o tema, traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12¹⁰.

V – Quanto aos expedientes/processos que tramitam em dependência e/ou estejam referenciados determino sua destinação na conformidade do decidido em cada um deles.

VI – considerando a instrução da matéria e a necessidade de aprofundamento da instrução, considero que o tema seguinte deva ser avaliado em autos próprios.

- **C.2.5. CONTRATOS DE CONCESSÃO / PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS / PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP)** - Assinatura de “Termo de Autorização para Exploração do Serviço Público de Transporte de Coletivo de Passageiros e dos Terminais de Passageiros no Município de Guarujá” sem a realização de licitação, contrariando o disposto no artigo 14 da Lei Federal nº 8.987/1995.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARUJÁ, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Obedeça ao limite constitucional de remessa financeira ao Legislativo;
- Reveja seu quadro de pessoal, em especial quanto à investidura e manutenção dos comissionados, bem como, a política de contratação de horas extras;
- Mantenha atualizados os arquivos pertinentes às declarações de bens dos agentes políticos;
- Cumpra os prazos de recolhimento dos encargos sociais; bem como, o recolhimento da contribuição ao RPPS sobre a totalidade da remuneração dos servidores;

¹⁰ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros chancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentarà, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.



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



- Atente ao adequado planejamento e execução da peça orçamentária, dentro de sua realidade econômico-financeira e necessidades de atendimento às demandas da população; com adoção de postura fiscal suficiente à realização de superávits nominal e primário, tendentes ao equilíbrio das contas e quitação da dívida constituída;
- Implante medidas eficazes à recuperação do estoque da dívida ativa, bem como, estabeleça controle adequado ao domínio dos seus dados;
- Elimine o saldo financeiro negativo;
- Mantenha atenção ao cumprimento dos quesitos que formam o IEGM;
- Promova ações visando a elevação da oferta e do padrão de qualidade dos serviços afetos à educação e saúde;
- Cumpra as regras fiscais impostas ao último ano de mandato;
- Proceda ao depósito suficiente à quitação da dívida judicial no período, com vistas à sua extinção;
- Estabeleça ações voltadas ao desenvolvimento da acessibilidade;
- Reveja os registros e lançamentos contábeis em geral;
- Mantenha adequada distinção dos registros contábeis e financeiros sobre as receitas vinculadas a determinadas despesas;
- Adote maior rigor técnico na conformação das despesas pelo regime de adiantamento; bem como, liquide as pendências existentes na prestação de contas de processos ainda em aberto;
- Reveja as práticas adotadas na Tesouraria e elimine as pendências constantes na conciliação bancária;
- Proceda o levantamento dos bens em geral, adotando postura racional à sua utilização; adote providências visando o alcance dos responsáveis às eventuais situações de falta de localização do material;
- Observe a ordem cronológica de pagamentos;
- Atenda aos preceitos impostos pelas normas que regem as licitações e contratos;
- Atenda as recomendações e Instruções desta E.Corte;
- Proceda a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno.

Determino o envio de cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, consoante averiguação de descumprimento do art. 42 da LRF, bem como, em razão do ponto pertinente ao pagamento de servidores acima do teto.

Determino a destinação dos expedientes/processos mencionados na conformidade do decidido no Item V.

Determino a abertura de autos próprios para análise dos temas destacados no item VI.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte, que se certifique das correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.