



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 11/09/2018

62 TC-004309/989/16

Prefeitura Municipal: Mococa.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Maria Edna Gomes Maziero.

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

Fiscalizada por: UR-6 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 – DSF-I.

1.RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos da Resolução 01/2012 e no TCA – 39.686/026/15, pela Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR.6, que na conclusão de seu relatório (Evento 49.56), apontou falhas nos seguintes tópicos:

1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit no resultado da execução orçamentária de 7,34%, agravando o déficit financeiro vindo do exercício anterior;
- ✓ Abertura de créditos adicionais sem disponibilidade financeira;

1.3.1. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura Municipal não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

1.3.2. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Apresentou um aumento substancial da dívida de longo prazo;

2.3. DESPESA COM PESSOAL

- ✓ Contratação de servidores, por tempo determinado, que não se deram por aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança, infringindo dispositivo legal;

3.1. ENSINO

- ✓ Insuficiente aplicação do FUNDEB recebido, deduzidos os ajustes pela Fiscalização;
- ✓ Há insuficiência de vagas nas creches da Rede Municipal de Ensino;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



4. PRECATÓRIOS

- ✓ *Depósitos Judiciais, do exercício em análise, efetuados a menor;*
- ✓ *Tendência a não quitação dos precatórios até 2020;*

5. ENCARGOS SOCIAIS

- ✓ *Recolhimento parcial de encargos sociais e o pagamento de juros e multas por recolhimentos intempestivos;*

7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;*
- ✓ *A Lei Orçamentária prevê autorizações ilimitadas para a abertura de créditos adicionais;*
- ✓ *As peças de planejamento registram inadequados indicadores, unidades de medidas e metas físicas, por programa e ações de governo, que não permitem avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos;*

8. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ *Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor;*
- ✓ *Não há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e despesas empenhadas;*

9. CONTROLE INTERNO

- ✓ *A Prefeita não determinou providências cabíveis quanto aos apontamentos da Unidade de Controle Interno;*

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *A Contribuição de Iluminação Pública não foi instituída;*

11. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ *Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento;*

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- ✓ *Desatendimento a recomendações deste E. Tribunal de Contas;*
- ✓ *Não adoção de medidas saneadoras, quanto às providências anunciadas pela Origem;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



14.1. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

✓ *Não atualização de seu Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores dos Imóveis;*

14.2. MULTAS DE TRÂNSITO

✓ *Não há transparência, na internet, dos valores das multas de trânsito arrecadadas e sua destinação;*

✓ *Os empenhos relacionados a multas de trânsito não possuem histórico que permita verificar a efetiva utilização dos recursos, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito;*

14.3. REGIME DE ADIANTAMENTO

✓ *Ausência de autorização do ordenador da despesa e motivação nos adiantamentos;*

14.4. DÍVIDA ATIVA

✓ *Aumento crescente da dívida ativa, sem que tenham sido tomadas providências para sua efetiva cobrança;*

14.5. QUADRO DE PESSOAL

✓ *Cargos em comissão sem atribuições específicas definidas, não permitindo atestar a consonância com o artigo 37, V, da Constituição Federal;*

✓ *Os normativos da Prefeitura Municipal de Mococa que dispõem sobre os cargos dessa municipalidade não trazem previsão do nível de escolaridade mínimo exigido;*

✓ *Pagamento de horas extras, realizadas em sua maioria, com habitualidade, sem justificativas plausíveis de excepcionalidade;*

15.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

✓ *Falta de cobertura monetária nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, em desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

15.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

✓ *Desrespeito ao art. 73, VII da Lei Eleitoral;*

✓ *Utilização de código contábil incorreto para classificação dos gastos com publicidade institucional;*

15.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



16.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - MERENDA

- ✓ Não há separação de amostras para controle da merenda fornecida;
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não fiscaliza as condições da merenda escolar;
- ✓ Não há alvará da Vigilância Sanitária no prazo de validade;

16.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPARÊNCIA

- ✓ O site da Prefeitura Municipal de Mococa necessita de diversos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação, permitindo com isso, o amplo acesso da população a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades do Executivo;

17.1. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL – ENSINO

- ✓ Conforme informado por 15% dos professores da rede municipal, a Secretaria de Ensino não ofereceu nenhum evento de formação continuada;
- ✓ Conforme informado por 31% dos professores da rede municipal, devido às condições impostas pela Secretaria da Educação, eles encontram dificuldades de participação nos processos de formação continuada;
- ✓ Baixo percentual de participação dos professores em eventos de formação continuada no exercício de 2015;
- ✓ Alto índice de professores com vínculo funcional temporário, favorecendo a rotatividade destes profissionais;
- ✓ Desatendimento a padrões mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação, quanto às condições físicas e a disponibilidade de recursos pedagógicos;
- ✓ Extrapolação do limite máximo de alunos por sala de aula em 31,50% do estabelecido pelo CNE;
- ✓ Das 89 turmas do Ciclo I, 29 (32,60%) estão alocadas inadequadamente em ambientes menores, em desatendimento à legislação específica;
- ✓ Demanda por correção dos problemas de ordem estrutural em geral;

17.2. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL – SAÚDE

- ✓ Inexistência de Comitê Gestor Intersectorial;
- ✓ Carência do número de agentes de controle de endemias, de agentes comunitários de saúde e de nebulizadores a estrutura de controle vetorial municipal não atende ao preconizado nas Diretrizes Nacionais;
- ✓ Inexistência de local específico para a manutenção, lavagem e guarda dos equipamentos para aplicação de inseticida;
- ✓ Não realização de visita domiciliar bimestral, em 100%/80% dos imóveis, conforme Programa Nacional de Controle de dengue/Parâmetro nacional para referência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 54.1 – DOE de 21 de outubro de 2017*), a responsável pela Prefeitura Municipal de Mococa não apresentou justificativas.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas (*Eventos 72.1/72.3*), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 72.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, em síntese, pelas seguintes razões: a) déficit orçamentário, de 7,34% (R\$11.384.870,14), não amparado por superávit financeiro do exercício anterior; (REINCIDÊNCIA); b) excessivo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 18,78% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicado SDG nº 29/2010 e Comunicado SDG nº 32/2015); (REINCIDÊNCIA); c) – ausência de promoção de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo com alertas emitidos por esta Corte a respeito da possibilidade da realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais (LDO), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei 10.028/00); d) abertura de créditos adicionais irregularmente amparada por insuficiente excesso de arrecadação, bem como pela receita de operação de crédito, em ofensa ao art. 43, II e IV, da Lei 4.320/64; (REINCIDÊNCIA); e) déficit financeiro, de -R\$33.262.867,66, revelando-se R\$83,16% superior ao resultado negativo visto em 2015 (que foi de -R\$18.160.082,27); (REINCIDÊNCIA); f) baixo índice de liquidez imediata (0,26), confirmando falta de recursos para arcar com dívida de curto prazo; (REINCIDÊNCIA); g) expansão de 10,09% da Dívida de Longo Prazo, com crescimento de 23,21% no saldo de encargos previdenciários; h) contratação de professores (total de 102) e de horas extras, a despeito de incurso nas vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF, irregularidade que configura crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D); i) não aplicação integral dos recursos do FUNDEB, com índice de utilização de 94,28% do fundo recebido, desatendendo ao art. 21, da Lei 11.494/2007; j) déficit de vagas de 299 crianças, correspondendo a 5,4% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino; (REINCIDÊNCIA); k) não houve depósito integral da parcela anual devida ao Tribunal de Justiça, a título



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de Precatórios, em ofensa à EC nº 62, de 2009; l) recolhimento parcial de encargos sociais devidos, com pagamento de juros e multas por recolhimentos intempestivos; (REINCIDÊNCIA); m) aumento crescente no valor da dívida ativa entre os anos de 2014 (R\$62.157.981,14), 2015 (R\$71.059.832,57) e 2016 (R\$79.927.051,52), com baixo nível de recebimentos em 2016 (4,68% do saldo inicial da Dívida Ativa) em ofensa ao disposto no art. 30, III, da CF/88, no art. 11, “caput”, da LRF, e às orientações desta Corte (Comunicado SDG nº 23/2013); n) 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; e o) empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64. Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens 7; 8; 10; 14.1; 14.3; 14.5; 16.1; 16.2; 17.1 e 17.2 (*Evento 81.1*).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **Parecer Desfavorável** (*Evento 85.1*).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	A	A	C+	B+	B	B	B	B+	66.463
2015	B+	B+	B	C	B	B+	B+	B	66.508
2016	B+	B+	C+	C+	B	B+	C+	B	66.557

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B), porém registrou queda no i-Planejamento e i-Gov-TI.

Contudo, apresentou queda em relação ao índice I-Educ.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	<i>Déficit -7,34%¹</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,81%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	81,89%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	94,28%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	28,85%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	51,27%	<i>Máximo: 54%</i>

1 – Não amparado por superávit de exercício anterior;

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais.
O Município não quitou os precatórios devidos no exercício, porém pagou os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Mococa cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação – com exceção do gasto mínimo do FUNDEB –, e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, além da aplicação dos recursos do FUNDEB, a instrução processual evidenciou falhas relevantes atinentes ao setor das finanças, restrições do último ano de mandato, encargos sociais e precatórios que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



foram justificativas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1 FINANÇAS

Inicialmente, merece destaque o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 11.384.870,14, ou, 7,34% da receita efetivamente arrecadada, déficit, este, que não está amparado em resultado financeiro que também se mostrou negativo no exercício anterior¹, e demonstra negligência do Executivo frente aos 05 (cinco) alertas sobre o descompasso entre as receitas e as despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame.

O desequilíbrio das contas também pode ser observado através do déficit financeiro registrado ao término do exercício², que foi aumentado em 83,16% devido ao déficit na execução orçamentária. Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha apenas de R\$ 0,26 para pagamento desses passivos.

Ocorreu aumento também da Dívida de Longo Prazo, que aumentou em 10,09% em relação aos valores verificados no exercício anterior.

Agravam os números acima o fato de a Receita Corrente Líquida (RCL) ter crescimento significativo, de R\$ 145.132.104,47 em 2015 para R\$ 152.242.068,87 em 2016.

Outro dado que agrava o quadro das finanças Municipais é o incremento de R\$ 17.769.070,38 no saldo da dívida ativa ao final de dois exercícios financeiros. Além disso, foi verificado que a Municipalidade não atualizou de seu Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores dos Imóveis.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

¹ R\$ 18.160.082,27

² R\$ 33.262.867,66



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Neste Contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

Ainda em relação aos limites de despesas impostos pela Lei Fiscal, os cálculos da equipe técnica, ratificados pela Assessoria Técnica da Casa, demonstraram que a despesa total com pessoal não superou o limite previsto no art. 20, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, porém ultrapassou aquele previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei supracitada.

Com base no art. 59, § 1º, II, da LRF, o Executivo Municipal foi alertado, por 04 vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral), estando sujeito, ainda, nos dois primeiros quadrimestres, às vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da lei já mencionada, haja vista o limite prudencial de 95% ter sido também alcançado.

Com relação às vedações previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF, constatou-se que foram desrespeitados os incisos IV e V, devido a contratações de servidores, por tempo determinado, que não se deram por aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança, infringindo dispositivo legal

Cumpr, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 18,78% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de

³ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

2.4.2 RESTRIÇÕES ATINENTES AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Entre as principais questões que levam ao juízo negativo sobre os demonstrativos encontram-se àquelas relativas às restrições do último ano de mandato do agente político.

Nesse sentido, considerando a metodologia adotada pela Corte, ficou caracterizado o descumprimento do art. 42 da LRF, na medida em que a indisponibilidade verificada em 30.04 foi elevada em 31 de dezembro do exercício em análise, conforme cálculos elaborados pela fiscalização e confirmados pelos demais órgãos técnicos⁴.

Na verdade, consoante saldo financeiro negativo ao final do exercício, há de se entender que não havia disponibilidade de valores suficientes à cobertura das obrigações contraídas no período que marca os dois últimos quadrimestres do exercício.

Lembro de que a Origem foi alertada – conforme consulta ao sistema Audesp – em 07 (sete) oportunidades sobre o possível descumprimento da norma fiscal, ficando evidente a falta de ações tendentes à correção da situação ao final destacada.

O órgão instrutivo constatou ainda que o Município não atendeu o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato. Este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, fato que não ocorreu no exercício em análise, portanto agravando as irregularidades atinentes às restrições de último ano de mandato.

⁴ Ilíquidez em 30/04 de R\$ 19.648.317,04 - Ilíquidez em 31/12 de R\$ 27.508.703,80 = aumento da ilíquidez de R\$ 7.860.386,76.

⁵ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Por fim, a equipe técnica demonstrou que no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), portanto, a Origem descumpriu o art. 73, VII da Lei Eleitoral.

Diante das várias irregularidades acima descritas imprescindível **determinar** ao Executivo local que cumpra rigorosamente a Lei Eleitoral (Lei nº. 9.504, de 1997), a Lei 4.320/64 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) em suas restrições atinentes ao último ano de mandato, evitando assim emissão de novos pareceres desfavoráveis.

2.4.3. ENSINO

O Executivo Municipal de Mococa aplicou na educação básica, o percentual de 30,81%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 81,89% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.

Porém, após a exclusão de restos a pagar não pagos até 31/03/2017, aplicou 94,28% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em desatendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07, conduta que, no caso dos autos, já seria causa suficiente para comprometer os presentes demonstrativos.

A Lei federal nº 11.494/07, que instituiu no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em seu artigo 21, assim regulamentou a aplicação dos recursos do fundo:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, **serão utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.](#)*

Com efeito, os cálculos elaborados pela Fiscalização, que excluíram restos a pagar não pagos até 31/03/2017, endossados pela Assessoria Técnica competente, constataram a aplicação de 94,28% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Além disso, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- A Municipalidade não aplicou, em 2016, programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- A prefeitura municipal não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano);
- Não houve entrega de material didático (livros, apostilas, etc.), uniformes e nem de kit escolar aos alunos da rede municipal;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula;

Igualmente, a Fiscalização constatou que o déficit de vagas é de 299 crianças, correspondendo a 5,4% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino, falha esta que é reincidente pois foi objeto de apontamento nas contas de 2014 e 2015 (TC-472/026/14 e TC-2564/026/15).

Igualmente, o órgão instrutivo constatou, em Fiscalização Ordenada da Merenda, que o Conselho Municipais de Alimentação Escolar não fiscaliza as condições da merenda escolar, fato este que contraria a informação prestada ao IEGM. Sobre esse aspecto, **alerto** o Executivo que o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar. A deficiência em sua atuação pode gerar problemas, como os encontrados pela equipe técnica, quais sejam, não há separação de amostras para controle da merenda fornecida e alvará vencido da Vigilância Sanitária.

Finalmente, em Fiscalização de natureza operacional na rede municipal de ensino, a equipe técnica constatou uma série de inadequações ou necessidades de melhorias na gestão de pessoas e na infraestrutura das unidades de ensino, tais como, problemas para desenvolver formação continuada dos professores, extrapolação do limite máximo de alunos por sala de aula, problemas estruturais entre outros.

Como possível consequência da falta de planejamento e problemas na execução das políticas públicas na área da educação descritas acima, podemos mencionar que a Municipalidade não atingiu as notas projetadas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental no IDEB⁶.

⁶ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (29,62%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

Notifique-se a atual Administração para que, no prazo de **90 (noventa) dias**, informe a esta Corte as **providências adotadas** em face das irregularidades constatadas, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, ao funcionamento dos Conselhos Municipais e ao déficit de vagas na rede municipal.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.4.4 ENCARGOS SOCIAIS

Sobre o recolhimento parcial dos encargos sociais, já proferi votos relevando tal prática (*exemplo: Contas da Prefeitura de Pardinho - TC-001730/026/13*), e outros a condenando (*exemplo: Reexame Prefeitura de Sumaré - TC-000175/026/14*), sempre tomando o cuidado de analisar as peculiaridades de cada caso concreto e verificar o efetivo impacto nas finanças do Município.

Contudo, na Sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, O Plenário desta Corte se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.

Neste caso, especificamente, verificamos que o município **não** celebrou parcelamento de encargos com base na Lei Federal nº 13.485/2017.

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não o de condenar a falha como motivo de reprovação das presentes contas, juntamente com os outros itens já elucidados.

A conduta além de levar ao juízo de reprovação dos demonstrativos certamente gera mais ônus aos cofres municipais decorrente de multas e juros incidentes sobre os valores não recolhidos, além de elevar consideravelmente o endividamento do Município. Importante destacar ainda que a falha é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



reincidente, pois também foi verificada em 2015, TC-2564/026/15, sendo inclusive uma das causas de reprovação das contas daquele exercício.

Neste cenário, **determino** ao Executivo de Mococa que regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto.

2.4.5 PRECATÓRIOS

Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício.

Como bem demonstrado pela equipe técnica, a Prefeitura continuou descumprindo o acordo firmado anteriormente com o TJ/SP, uma vez que não depositou os valores das parcelas referentes ao exercício de 2016, falha esta também reincidente.

Não obstante, o órgão de instrução demonstra que sob essa marcha, o saldo de precatórios devidos pela Municipalidade não será todo pago até o final de 2020. Porém, o Tribunal de Justiça fixou nova alíquota, no valor de 3,40% da RCL, a ser paga a partir do exercício de 2017.

Portanto, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parcialmente a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios.

Determino, ainda, que a Prefeitura local contabilize corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1 PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento exigidas pelo artigo 37, V, da Constituição Federal.

A Fiscalização verificou, ainda, que as Leis que dispõem sobre os cargos da Prefeitura Municipal de Mococa não trazem previsão do nível de escolaridade mínimo como requisito de admissibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000⁷:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

*“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante**. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.*

⁷ Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Mococa se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Quanto aos requisitos para provimento de cargos em comissão, chama a atenção a existência de ausência de requisitos de escolaridade ou servidores com formação limitada ao ensino fundamental, ocupando postos de assessoramento, chefia ou direção, que possuem competências e atribuições de grande responsabilidade e exigem adequada bagagem de conhecimentos.

A toda evidência, o assessoramento que autoriza o provimento em comissão, não se limita ao vínculo de confiança e nem à assistência operacional de rotina, pois, na realidade, consiste suporte qualificado que exige pleno conhecimento das competências e estruturas de Estado, domínio do processo legislativo, capacidade de liderança e interação com o público, organizar agendas, selecionar demandas, minutar projetos, além de habilidades próprias a orientar decisões políticas e administrativas relevantes à representatividade parlamentar e ao bem estar da comunidade.

Vê-se, portanto, que o exercício dos cargos de assessoria, chefia e direção por pessoas com grau de escolaridade mínima, constitui ofensa ao princípio constitucional da eficiência.

Ainda, no item pessoal, a equipe técnica demonstra que houve pagamentos habituais de horas extras a diversos servidores descumprindo as recomendações exaradas por esta Corte de Contas nos Pareceres das contas de 2014 (TC - 472/026/14) e de 2015 (TC - 2564/026/15).

A instrução processual evidenciou pagamentos habituais de horas extras para servidores de diversos cargos da municipalidade, inclusive no Ensino, com notória frequência relativa aos quantitativos de horas e de forma contínua ao longo do exercício, o que descaracteriza o caráter de eventualidade.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a realização de trabalho extraordinário deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

2.5.2 SAÚDE

A Municipalidade aplicou 28,85% das receitas de impostos em saúde. Ainda assim, a fiscalização, analisando os dados do IEGM, detectou uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- O município não disponibiliza consultas médicas à distância utilizando instrumentos tecnológicos (telefone, Internet, etc.);
- Não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Inexistência de sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico para os médicos da UBS.

Por fim, a Fiscalização constatou *in loco* falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue que contribuíram para o Município ser classificado na categoria “infestado”.

Igualmente ao setor educacional, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.3 TRANSPARÊNCIA

Vários são os apontamentos em relação aos problemas identificados em Fiscalização Ordenada e no fechamento do exercício em relação à Transparência Municipal e em relação a não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor e em tempo real receitas arrecadadas e despesas empenhadas

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que na data de 20/08/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que ainda não há divulgação do relatório de Gestão Fiscal dos 02 (dois) últimos quadrimestres ou períodos encerrados e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Mococa que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Nos itens 14.2. Multas de trânsito e 14.3. Regime de Adiantamento diversas foram a irregularidades constatadas pela Fiscalização no que diz respeito ausência de autorização do ordenador da despesa e motivação do adiantamento, e falta de transparência dos valores das multas de trânsito arrecadadas e sua destinação, além de empenhos que não possuem histórico que permita verificar a efetiva utilização dos recursos.

Dessa forma, **determino** ao executivo municipal o aprimoramento do controle dos dispêndios com adiantamentos e multas de trânsito, o cumprimento, com rigor, das determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

As falhas tratadas nos itens 7. *Planejamento das Políticas Públicas*, 9. *Controle interno*, 10. *Iluminação Pública*, 11. *Execução dos Serviços de Saneamento Básico*, 12. *Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos*, 12. *Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Atentar para as restrições relativas à contratação de servidores quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal, evitando assim limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei 101/2000 (*alerta*);
- Adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial com gasto de pessoal (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
- Cumpra rigorosamente a Lei Eleitoral (Lei nº. 9.504, de 1997), a Lei 4.320/64 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) em suas restrições atinentes ao último ano de mandato, evitando assim emissão de novos pareceres desfavoráveis (*determinação*);
- Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto (*determinação*);
- Necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parcialmente a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios (*alerta*);
- Executivo de Mococa se ajuste às decisões convergentes desta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos em comissão através de concurso
- público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna (*determinação*);
 - Passe a exigir nível de escolaridade compatível com as atribuições dos cargos comissionados (*determinação*);
 - Realização de trabalho extraordinário deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor (*alerta*);
 - Apresente ações imediatas com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal, procurando suprir rapidamente às inconformidades detectadas pela Fiscalização e IEGM (*determinação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
 - Cumpra a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria (*determinação*);
 - Aprimore o controle dos dispêndios com adiantamentos e multas de trânsito e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos (*determinação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens 7. *Planejamento das Políticas Públicas*, 9. *Controle interno*, 10. *Iluminação Pública*, 11. *Execução dos Serviços de Saneamento Básico*, *Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos*, 12. *Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp* (*recomendação*).

Proponho a expedição imediata de ofício a Prefeitura Municipal de Mococa para que, no prazo de 90 dias, informe a esta Casa as providências adotadas relativamente inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação do Município, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, ao funcionamento dos Conselhos Municipais e ao déficit de vagas na rede municipal.

É como voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



43

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO