



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 04/12/2018

146 TC-004429/989/16

Prefeitura Municipal: Osasco.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Antonio Jorge Pereira Lapas.

Advogado(s): Marcelo de Oliveira F. Figueiredo Santos (OAB/SP nº 69.842), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745) e outros.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: GDF-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-5 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela 2ª Diretoria de Fiscalização / DF-2.4, que na conclusão de seu relatório (*Eventos 70.56 e 70.57*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LDO não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- ✓ A LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%;
- ✓ Da dotação específica para atenção prioritária à criança e adolescente apenas 55% da meta foi realizada.

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ A responsável pelo Controle Interno do exercício de 2016 não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal;
- ✓ O Prefeito não determinou providências cabíveis para os apontamentos feitos pelo Controle Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



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

- ✓ 3 (três) unidades escolares não concluíram o preenchimento do questionário até a data definida de 31/03/2017, portanto, não tiveram suas respostas consideradas na consolidação das informações.
- ✓ Na EMEF ALÍPIO DA SILVA LAVOURA, foi cadastrado apenas 1 (um) professor no Sistema APG, a Diretora da unidade escolar;
- ✓ A maior parte dos professores afirma que a escola não possui diagnóstico da carência de capacitação para seus professores. Houve até professores que comentaram não haver interesse por parte da direção da unidade escolar;
- ✓ A maior parte dos professores afirma que as demandas de sua escola não são consideradas na definição da programação dos cursos de formação continuada e, conseqüentemente, suas necessidades não são atendidas. Alguns comentam que os professores não são consultados sobre quais cursos desejam realizar;
- ✓ A maioria dos professores afirma que a escola não foi informada do conteúdo programático dos eventos de formação continuada oferecidos pela Secretaria;
- ✓ Não participação da maioria dos professores nos eventos de formação continuada, principalmente pela necessidade de frequência fora do horário de trabalho, pela pouca oferta de cursos, por suas demandas e necessidades não serem consideradas na definição dos programas de formação e pela falta de tempo já que, devido ao baixo salário, são obrigados a trabalhar em mais de um local (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15));
- ✓ Falta de estratégias para incentivar a participação dos professores nos cursos de formação continuada oferecidos pela municipalidade (apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15));
- ✓ Desconhecimento pela maioria dos profissionais do Plano de Carreira e os que o conhecem, grande parte, o considera inadequado (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15));
- ✓ Ausência de Laboratório de Ciências em 83,33% das escolas pesquisadas (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15));



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Ausência de Parque Infantil em 66,67% das escolas pesquisadas (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15));
- ✓ A estrutura física e recursos, quando existentes, não são, em sua maioria, suficientes, o que prejudica, inclusive, as dinâmicas de ensino-aprendizagem;
- ✓ Nenhuma escola pesquisada possui toda a quantidade de itens de instalação física recomendada pelo Conselho Nacional de Educação (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15));
- ✓ 20,34% dos professores afirmaram que os eventos de formação profissional dos quais participaram veicularam dinâmicas de ensino-aprendizagem que não puderam ser aplicadas em sua escola em razão da indisponibilidade ou insuficiência de algum recurso pedagógico;
- ✓ A utilização de recursos tecnológicos não é muito frequente, em boa parte, pela inexistência do recurso (comentário já feito no relatório referente ao exercício de 2014 (TC-126/026/14));
- ✓ Maioria das turmas com mais de 24 alunos (apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15)), inclusive com a existência de unidade escolar onde 100% das turmas possuíam mais de 40 alunos (EMEF Pastor Josias Baptista);
- ✓ Nenhuma unidade escolar possuía 100% das turmas com a metragem mínima de 1,875 m² por aluno. Ademais, existência de unidade escolar onde todas as turmas possuíam metragem por aluno inferior a 1 m²;
- ✓ Condições precárias das estruturas das unidades escolares visitadas (apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15)).
- ✓ Três das escolas participantes da pesquisa apresentaram IDEB - 4ª série/5º ano, inferior à meta projetada para o período (exercício de 2015, último analisado).

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

- ✓ O Plano Municipal de Saúde do município 2014/2017 não apresenta os indicadores relacionados à Dengue;
- ✓ O município, até o momento, não assinou o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP);
- ✓ As atividades de controle vetorial não contemplam integralmente as atividades rotineiras prescritas nas Diretrizes Nacionais para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Prevenção e Controle da Dengue e/ou pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue do Estado de São Paulo;*
- ✓ *Não foram definidas responsabilidades, metas e indicadores de acompanhamento de cada área de atuação para o Comitê Municipal de Mobilização para Controle da Dengue, Chikungunya e Zika Vírus, conforme preconizado nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle da Dengue;*
 - ✓ *A estrutura de controle vetorial do município, no que concerne a quantidade de armadilhas está em desacordo os parâmetros preconizados no Programa de Vigilância e Controle da Dengue da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo*
 - ✓ *A estrutura de controle vetorial do município, no que concerne a profissionais, equipamentos, veículos e insumos, está em desacordo com os parâmetros preconizados nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle da Dengue;*
 - ✓ *Não há local específico para a manutenção, lavagem e guarda dos equipamentos para aplicação de inseticida, consoante as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;*
 - ✓ *Não há local específico para descarte dos resíduos das lavagens dos equipamentos;*
 - ✓ *Não há local apropriado para descarte da água utilizada para lavagem das roupas utilizadas nos trabalhos, sendo lançada diretamente na rede pública de esgoto;*
 - ✓ *Os materiais/equipamentos são armazenados de forma inadequada, sem controle de entrada/saída;*
 - ✓ *Existência de máquina de lavar enferrujada;*
 - ✓ *Existência de veículo Corsa (placa BPY0401) utilizado nos trabalhos de Combate à Dengue com defeito na bomba de combustível;*
 - ✓ *Existência de veículo com estofamento rasgado;*
 - ✓ *Não ocorreu visita domiciliar bimestral em 100%/80% dos imóveis, conforme Programa Nacional de Controle da Dengue/Parâmetro Nacional para referência;*
 - ✓ *O município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas e/ou levantamento de índice, conforme preconizado pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue;*
 - ✓ *Não foi dada resposta aos itens relacionados ao financiamento (despesas liquidadas) na prevenção e controle de epidemias da dengue. Desta forma, resta prejudicada sua análise.*

A.5. FISCALIZAÇÃO ORDENADA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ Não constituição do Conselho de Resíduos Sólidos no Município;
- ✓ Ausência de Unidade de Compostagem;
- ✓ Ausência de licença de operação da CETESB;
- ✓ Não realização de tratamento de resíduos sólidos antes do aterro;
- ✓ Ausência de Plano de Resíduos da Construção civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final;
- ✓ Não existe área específica para depósito de resíduos inorgânicos diversos do aterro;
- ✓ A origem não informou se foram providenciadas adequações aos apontamentos de irregularidades realizados na Fiscalização Ordenada.

TRANSPARÊNCIA

- ✓ Não foi regulamentada a Lei de Acesso a Informações no município;
- ✓ O site da Prefeitura não disponibiliza dados na Web para URIs para identificar os dados;
- ✓ As informações constantes do Portal não são atualizadas em tempo real (dia útil imediatamente anterior);
- ✓ Não existe uma indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico;
- ✓ Não há possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: não há indicação de endereço;
- ✓ Não há possibilidade de acompanhamento posterior do pedido;
- ✓ Não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) presencial e eletrônico, contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos;
- ✓ Não há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem;
- ✓ Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre o valor empenhado ou provisionado;
- ✓ Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre o favorecido;
- ✓ Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre o valor do pagamento;
- ✓ Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre número do processo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Com relação às despesas do ente não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016, em tempo real, contendo dados sobre o bem ou serviço adquirido;
- ✓ Com relação às despesas do ente, não são apresentadas informações, a partir de 01/01/2016 em tempo real, contendo dados sobre a Unidade Gestora/ Centro de Custo;
- ✓ O site não apresenta a prestação de Contas do Exercício Anterior;
- ✓ A Prefeitura não providenciou adequações ao que foi apontado pela fiscalização nesta fiscalização ordenada.
- ✓ Ouvidoria:
- ✓ Não é possível acessar a Ouvidoria pelo Portal da Transparência, existe um link "Fale Conosco", mas este não dá acesso ao Serviço de Ouvidoria.
- ✓ Não há normatização dos prazos de resposta;
- ✓ Não há possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento da Ouvidoria, que no caso é por telefone ou por e-mail;
- ✓ Não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Ouvidoria presencial e eletrônico contendo números de atendimento e prazo médio de atendimento de pedidos.
- ✓ Licitações:
- ✓ Quanto a integra dos editais, a Prefeitura não disponibiliza todos os editais das licitações realizadas;
- ✓ Quanto ao resultado dos editais licitatórios, nos editais disponibilizados no site não encontramos dados relativos aos vencedores das licitações. As informações estão desatualizadas;
- ✓ Quanto à modalidade de licitações, o site não disponibiliza todas as modalidades de licitações;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Arrecadação foi 14,96% inferior ao previsto, indicando uma superestimava da receita na elaboração do orçamento. Apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15);
- ✓ Déficit de 0,53% na execução orçamentária;
- ✓ Abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposição no valor total de R\$499.867.559,79, correspondendo a 23,30% da despesa fixada inicialmente. Apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2014 (TC-126/026/14).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



B.1.2. RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Déficit financeiro de mais de R\$50 milhões;

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

- ✓ Déficit orçamentário do exercício de 2016 fez aumentar em 24,06% o déficit financeiro retificado do exercício de 2015.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo. Apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15) e 1º e 2º Quadrimestres de 2016;

B.1.5.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ O município efetivou irregular renúncia de receita no valor de R\$445.317,44, em afronta ao artigo 14 da LRF. Apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15).

B.3.1. ENSINO

- ✓ O Município aplicou 21,69%, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal;
- ✓ Pagamentos em atraso.

B.3.1.1.1. AJUSTES: DESPESAS COM FUNDEB - 60%

- ✓ Restos a pagar não pagos até 31/01/2017, no valor de R\$ 1.698,44.

B.3.1.1.2. AJUSTES: DESPESAS COM FUNDEB - 40%

- ✓ Restos a pagar não pagos até 31/01/2017, no valor de R\$ 267,54.

B.3.1.1.3. AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS

- ✓ Restos a pagar não pagos até 31/01/2017, no valor de R\$822.441,45;
- ✓ Despesas não amparadas pelo artigo 70 da Lei da LDB, no valor total de R\$48.161.818,46, consideradas impróprias por não estarem relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino.

B.3.2. SAÚDE

- ✓ O lastro financeiro da conta corrente da Saúde em 31.12.2016 não foi suficiente para quitar os Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ A Prefeitura tem reiteradamente utilizado código de aplicação incorreto para registrar despesas que efetivamente foram aplicadas com as ações e serviços de saúde.

✓

B.3.2.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

- ✓ Restos a Pagar não pagos até 31/01/2017 no valor de R\$27.184.773,13.

B.3.3.2. FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO POSITIVA “FUMDIP”

- ✓ Exigência tributo sem previsão constitucional;
- ✓ Não existem critérios para a retenção da contribuição, contrariando o Princípio Constitucional da Igualdade Tributária;
- ✓ Composição incompleta do Comitê Gestor;
- ✓ Ausência de Plano anual de aplicação dos recursos, Parecer sobre as contas anuais do FUMDIP e Regimento interno ainda pendente de aprovação.

B.4.1.1. PRECATÓRIOS – REGIME ESPECIAL MENSAL

- ✓ Inconsistência entre o passivo apurado com as informações obtidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o valor contabilizado no Balanço Patrimonial da Prefeitura;
- ✓ O município de Osasco tem se utilizado de percentual insuficiente para quitar o pagamento anual dos precatórios, conforme informações da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos - DEPRE (Poder Judiciário - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo).

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

- ✓ Conforme projeção do período, ritmo ineficiente para quitação dos precatórios até 2020.

B.5.1. ENCARGOS

- ✓ RPPS (Regime Próprio): o parcelamento não será suficiente para quitar o saldo da dívida.

B.5.3.2. DESPESAS INDENIZATÓRIAS

- ✓ Realização de elevado número de despesas a título indenizatório, sem previsão legal (apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15) e 1º e 2º Quadrimestres de 2016);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Não atendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos.
- ✓ A publicação das justificativas das quebras não atende aos requisitos exigidos pelo artigo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ A Prefeitura Municipal de Osasco realizou contratações sem o devido procedimento licitatório, em desatendimento ao artigo 2º da lei 8.666/93. Apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15).

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Controle inadequado do consumo de combustíveis;
- ✓ Pagamentos feitos com atraso. Apontamento já feito no relatório referente ao exercício de 2015 (TC-2218/026/15);
- ✓ Realização de despesa sem prévio empenho, ferindo o artigo 60 da Lei Federal 4.320/64 (vide item B.5.2 deste relatório).

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

- ✓ A Prefeitura não encaminhou as informações requisitadas para a correta análise do item.

D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP. Apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15).

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Nomeação de servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Várias recomendações não atendidas. Apontamento já feito nos relatórios referentes ao exercício de 2014 (TC-126/026/14) e 2015 (TC-2218/026/15).*

E.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- ✓ *Os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros Nesse contexto, não atendeu a Origem ao art. 73, VII da Lei Eleitoral.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 82.1 e 85.1*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 115*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

O setor de cálculo da ATJ acatou a integralidade das glosas da área de Ensino efetuadas pela Fiscalização, relativas a despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB e restos a pagar não pagos até 31/01/2017. Entendeu pertinente a solicitação da Origem de inclusão de valor relativo a restos a pagar glosado da apuração de 2015, pagos após 01/02/2016.

Ao final, concluiu pelo não cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal e não aplicação do total do FUNDEB (*Evento 128.1*).

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (*Evento 128.2*).

Já sua congênere jurídica opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (*Evento 128.3 e 128.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido da Chefia de ATJ, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 138*), devido ao conjunto de falhas de ordem econômico-financeiras,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



pagamento insuficiente de precatórios, não aplicação do mínimo constitucional em Ensino e do total do FUNDEB e gastos irregulares de publicidade.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1, A.2, A.3, A.4, A.5, B.4.1.2, B.8, C.1, C.2.3, D.1, D.2 e D.3.1.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (*Evento 142*).

1.7 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
A	B+	C	C+	B	B	B	B
B	B	C	B	C+	A	B+	C+
B	B+	C	B	B+	A	C+	B

Os dados do quadro indicam que o Município evoluiu no índice geral de efetividade (de C+ para B). Porém apresentou nota mínima no índice que mede a efetividade do Planejamento e piora no índice relativo ao uso de recursos de Tecnologia da Informação.

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 Osasco**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de -0,53%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	21,71%¹	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	79,76%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,99%¹	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	31,21%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	46,74%	Máximo: 54%

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 de encargos sociais.
O Município realizou insuficiente depósito de precatórios judiciais; quitou os requisitórios de baixa monta.

¹ Conforme manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica (*Evento 128.1*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Osasco não cumpriu o limite Constitucional de aplicação na Educação, falha grave o bastante para, por si só, ensejar a emissão de parecer desfavorável por esta Corte de Contas.

Adicionalmente, a instrução processual evidenciou insuficiente depósito de precatórios judiciais, o que também compromete as contas em análise.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. INVESTIMENTO EM ENSINO

O laudo da Fiscalização apontou investimentos no setor educacional abaixo do mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências, estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que houve impugnação de R\$822.441,45 referentes a restos a pagar não quitados até 31/01/2017, e R\$48.161.818,46 relativos a despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB.

Também não foram utilizados todos os recursos do FUNDEB recebidos no exercício. Isso porque não foram quitados, até 31/03/2017, R\$1.965,98 referentes a empenhos inscritos em restos a pagar.

As glosas efetuadas pela Fiscalização foram analisadas e ratificadas pelo setor de cálculo da ATJ, em sua manifestação (*Evento 128.1*), assim as sintetizou:

EXCLUSÕES	Recursos Próprios	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB:	-	-	-
• Despesas com gêneros alimentícios	137.800,00		
• Despesas com equinoterapia	497.763,95	-	-
• Contratação de empresa especializada no desenvolvimento de atividades extracurriculares	41.288.358,51		
• Contratação de área fechada tipo Chácara	4.403.344,00		
• Prestação de serviço de transporte extraclasse	1.664.552,00		
• Urubupungá Transportes e Turismo Ltda.	170.000,00		
Total	48.161.818,46		
Restos a Pagar não pagos até 31/01/2017	822.441,45	-	-
Restos a Pagar não pagos até 31/03/2017		1.698,44	267,54

Saliento que todas essas despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB já haviam sido objeto de glosa nas contas anuais de 2015, contidas nos autos do TC-2218/026/15, de relatoria do eminente Conselheiro Robson Marinho.

Na análise daquelas contas todas as glosas foram mantidas, conforme voto proferido pelo Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero em Sessão da Segunda Câmara de 20/06/2017, que acompanhei. Portanto, nas contas de 2016 ora em análise, igualmente, a decisão não poderia ser outra senão a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



manutenção das glosas.

Importante frisar que a interpretação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é a de priorizar a qualidade do Ensino oferecido dentro da sala de aula. Assim, os dispêndios com atividades extracurriculares, ainda que contribuam para formação dos alunos, não devem ser computados na aplicação mínima definida pela Constituição.

E no caso de Osasco, a Fiscalização operacional (*Item A.3 do relatório*) evidenciou diversos pontos de melhoria em que a Administração poderia ter destinado os recursos, entre os quais destaco:

- Falta de estratégia para incentivar a participação dos professores nos cursos de formação continuada;
- Ausência de diagnóstico de carência de capacitação dos professores;
- Ausência de laboratório de ciências em 83% das escolas;
- Nenhuma escola pesquisada possui todos os itens de instalação física recomendados pelo Conselho Nacional de Educação;
- Maioria das turmas com excesso de alunos e metragem por aluno inadequada;
- Necessidade de reformas/manutenção em diversas escolas.

Acompanho, ainda, o posicionamento da ATJ no sentido de incluir os restos a pagar de 2015 pagos em 2016, após 1º de fevereiro, conforme solicitação da defesa.

Feitas essas considerações, apurou-se que as despesas em Ensino atingiram 21,71% das receitas de impostos e transferências. Sendo assim, o investimento no ensino não atendeu ao preceituado no artigo 212, “caput”, da Constituição Federal, que, à luz da jurisprudência da Corte, é grave o suficiente para determinar emissão de parecer desfavorável.

Incluo, ainda, nas causas de emissão de parecer desfavorável, a não utilização do total do FUNDEB em face do não pagamento de empenhos inscritos em restos a pagar até o dia 31/03/2017, no valor de R\$1.965,98.

Em que pese a diminuta quantia envolvida, a falha é reincidente no Município de Osasco, tendo sido motivo de reprovação das contas de 2015, 2014 e 2011², além de objeto de recomendação nas contas de 2012³, conforme

² TC-2218/026/15, TC-0126/026/14 e TC0996/026/11, respectivamente.

³ TC-1585/026/12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



salientado pela SDG (*Evento 142.1*).

2.4.2. PRECATÓRIOS

O Município de Osasco adota o regime especial mensal de pagamento de precatórios, utilizando a alíquota de 2% de sua Receita Corrente Líquida. No entanto, o TJ-SP considerou que o percentual correto a ser utilizado seria de 4,27%, para dar cumprimento à EC 62/09, vigente à época.

Dessa divergência decorreu insuficiência de depósitos judiciais de cerca de R\$69 milhões, referentes aos exercícios de 2015 e 2016, cobrados pelo DEPRE. Houve, inclusive, sequestro de valores por meio de decisão judicial. O assunto foi abordado no expediente TC-20589.989.17, referenciado aos autos.

Em que pese a divergência nas alíquotas, entendo que o TJ-SP, por meio da Diretoria de Execução de Precatórios, é o órgão competente para gerenciar o pagamento e o saldo das dívidas judiciais dos órgãos públicos, cabendo a este Tribunal tão somente verificar os depósitos efetuados em conta especial e a evolução da dívida para efeitos patrimoniais e orçamentários.

Considerando a decisão do mencionado Órgão do Judiciário, a conclusão é que houve insuficiente pagamento de precatórios no exercício de 2016. Verifico, inclusive, que a dívida judicial da Prefeitura de Osasco vem aumentando nos últimos anos, com clara indicação de que, nesse ritmo, a dívida não será quitada até 2024, prazo estipulado pela EC-99/17.

Aliás, a dívida judicial da Prefeitura de Osasco atingiu, ao final de 2016, o expressivo montante de R\$721 milhões, equivalente à quase 40% da Receita Corrente Líquida, indicando necessidade premente de equacionamento da amortização, de forma a não comprometer orçamentos futuros.

Diante dos fatos, incluo a impropriedade entre as causas de emissão de parecer desfavorável e **recomendo** à Origem que reveja a alíquota adotada, prevendo nas futuras dotações orçamentárias o valor necessário ao total cumprimento da referida emenda.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



considero que os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer os demonstrativos.

De fato, a documentação acostada nos autos evidencia que o déficit orçamentário, de R\$10,030 milhões, equivale a 0,53% da receita arrecadada, estando muito próximo do equilíbrio.

Igualmente verifico que o déficit financeiro do exercício de 2016, de R\$51,719 milhões, representou menos de um mês de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida⁴, podendo ser relevado de acordo com sólida jurisprudência desta Corte.

A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, visto contar com apenas R\$0,72 para cada R\$1,00 exigível. No entanto, observo que o valor exigível diminuiu com relação ao exercício anterior. A melhora no índice de liquidez, embora não tenha ainda atingido o valor unitário, demonstra esforço da Administração na busca de equilíbrio financeiro.

A dívida de longo prazo também diminuiu e o resultado econômico foi positivo, elevando o saldo patrimonial.

Contudo, deve a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 23,30% da despesa inicial fixada, efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, o que evidencia a necessidade de melhorias na execução do planejamento das peças orçamentárias.

Ressalto 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, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Cumpre, também, **recomendar** à Origem a permanente adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal 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 esforços objetivando reduzir os passivos de longo e curto prazo.

⁴ RCL = R\$1.858.924.811,78 / 12 meses = R\$154.910.400,98 / mês



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



2.5.2. SAÚDE – PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE

No setor da saúde, o acompanhamento da fiscalização pretendeu avaliar o programa de controle da dengue.

Segundo a instrução, constatarem-se impropriedades na execução do Programa Municipal de Controle da Dengue, que merecem atenção especial por parte do Executivo, com vistas a aprimorar as ações de combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, febre zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, **recomendo** que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

A Fiscalização deverá acompanhar as medidas adotadas pela Prefeitura na ocasião da próxima fiscalização “*in loco*”.

2.5.3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Osasco atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação, conforme apurado na Fiscalização Ordenada e, posteriormente, na fiscalização das contas de 2016.

De minha parte, analisando os argumentos ofertados pela defesa acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que foram adotadas providências para correção das pendências apontadas.

Nada obstante, não é demais **alertar** 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.

2.5.4. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM LICITAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Conforme relatado pela Fiscalização, a Prefeitura de Osasco contrata serviço de abastecimento de combustíveis da frota municipal de forma direta, sem realização de procedimento licitatório ou formalização de contrato, desatendendo assim ao artigo 2º da Lei de Licitações.

Tal procedimento afronta os princípios da legalidade, economicidade e impessoalidade, sendo impossível garantir a ampla concorrência e a contratação mais vantajosa para a Administração.

Agrava a situação a realização de pagamentos por meio de indenização, sem prévio empenho. O empenho é a etapa da despesa que consiste na reserva da dotação orçamentária para um fim específico e, estando restrito ao limite do crédito orçamentário, tem a finalidade de garantir a solvência do órgão e o equilíbrio financeiro e orçamentário. Bem por isso a Lei 4.320/64 veda a conduta praticada pela Prefeitura.

Diante dos fatos, **determino** à Origem que observe com rigor os ditames da Lei de Licitações, especialmente no que se refere à contratação direta, e obedeça aos estágios de realização de despesa pública, conforme delineados pelos artigos 58 a 64 da Lei Federal nº 4.320/64.

Finalmente, considerando a gravidade do apontamento, a aquisição de combustíveis deverá ser analisada em **autos apartados**, e essa matéria deverá ser levada ao imediato conhecimento do Ministério Público Estadual para doação de medidas de sua alçada.

2.5.5. DEMAIS APONTAMENTOS

Com relação à ausência de repasses relativos ao IRRF da Fundação Instituto Tecnológico de Osasco – FITO ao Executivo Municipal, informa a SDG que o assunto já está sendo tratado em autos próprios, no TC-19988/989/17.

Sobre a Lei Municipal nº 4.421/2010, que instituiu a FUMDIP, apontada como inconstitucional pela Fiscalização, verifico que foi revogada pela Lei Municipal nº 4.846 de 09 de novembro de 2017.

Acolho os argumentos apresentados pela Origem a respeito dos apontamentos realizados no item *E.2.2. Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial*.

As demais falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas*, *A.2. Controle Interno*, *A.5. Fiscalização Ordenada – Resíduos Sólidos*, *B.3.2. Saúde*, *B.5.1. Encargos Sociais*, *B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos*,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



C.2.5. Contratos de Concessão / Permissão de Serviços Públicos / Parcerias Público-Privada (PPP), D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep, D.3.1. Quadro de Pessoal e D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal 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*.

2.6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, acompanho o posicionamento de Chefia de ATJ, MPC e SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Aplique os recursos do FUNDEB integralmente no exercício;
- Atente à qualidade dos investimentos na área da Educação e busque eliminar as falhas verificadas na Rede Pública Municipal, visando melhoria na infraestrutura e na qualidade do ensino;
- Reveja a alíquota para depósito de precatórios do regime especial mensal;
- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e envie esforços objetivando reduzir os passivos de curto e longo prazo;
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as sempre com prévia autorização legislativa, conforme orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010;
- Aprimore o Programa Municipal de Controle da Dengue, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*;
- Mantenha atendimento integral da legislação referente à transparência da gestão municipal e acesso à informação;
- Atente às regras estabelecidas pela Lei de Licitações, especialmente no que se refere à contratação direta (*determinação*);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Observe os estágios da despesa pública delineados na Lei Federal nº 4.320/64, abstendo-se de realizar pagamentos sem prévio empenho (*determinação*);
- Atenda às instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1. *Planejamento das Políticas Públicas*, A.2. *Controle Interno*, A.5. *Fiscalização Ordenada – Resíduos Sólidos*, B.3.2. *Saúde*, B.5.1. *Encargos Sociais*, B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos*, C.2.5. *Contratos de Concessão / Permissão de Serviços Públicos / Parcerias Público-Privada (PPP)*, D.2. *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audep*, D.3.1. *Quadro de Pessoal* e D.5. *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*.

Proponho a formação de **autos apartados** para apurar a contratação de serviço de abastecimento de combustíveis da frota municipal de forma direta, sem realização de procedimento licitatório ou formalização de contrato, além da imediata remessa ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de medidas de sua alçada.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-41