



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 23/04/2019 – ITEM 33

TC-006810.989.16-0

Prefeitura Municipal: São José do Rio Pardo.

Exercício: 2017.

Prefeito: Ernani Christovam Vasconcellos.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-19 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-I.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. PARCELAMENTO DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS NOS TERMOS DA PORTARIA Nº 333/2017. REINCLUSÃO DOS EMPENHOS CANCELADOS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. O resultado da execução orçamentária negativo contribuiu para o aumento do endividamento, contrariando o que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. O déficit financeiro superou 1 (um) mês de arrecadação, comprometendo em demasia o orçamento do exercício subsequente e contrariando a Jurisprudência desta Casa (TC-2534/026/15).
3. Os empenhos relativos aos débitos previdenciários, parcelados para além do exercício, não podem ser cancelados por se tratarem de despesas processadas, bem como em face do regime de competência.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Mogi Guaçu (UR-19), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante do evento 63.45, apontando o que segue:

IEG-M – PLANEJAMENTO – ÍNDICE “C” – ausência de estrutura administrativa e de servidores dedicados exclusivamente às atividades de planejamento; departamento de Ouvidoria inativo; carência de projetos de participação popular; inexistência de levantamentos dos problemas,



necessidades e deficiências do Município; descumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência; e baixa taxa de investimento (1,73% da Receita Corrente Líquida).

CRÉDITOS ADICIONAIS – alterações orçamentárias equivalentes a 28,91% da Despesa Inicial e abertura de créditos suplementares baseada em recursos inexistentes.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – indisponibilidade para saldar seus compromissos.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – aumento no endividamento, decorrente da inscrição do parcelamento de encargos sociais.

PRECATÓRIOS – divergências na contabilização no Balanço Patrimonial.

PRECATÓRIOS A RECEBER – descontrole dos ingressos financeiros e contábeis dos precatórios pagos à Prefeitura.

ENCARGOS – ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária no exercício e parcelamento dos encargos devidos ao RPPS.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – nomeação de 1 (um) servidor para cargo em comissão, sem atribuições e requisitos de escolaridade definidos em lei municipal.

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE – pagamentos destinados a uma quantidade vultosa de servidores, não antecedidos de perícia e, parte deles, realizados sem o cumprimento dos requisitos legais.

HORAS EXTRAS – extrapolação do limite constitucionalmente previsto de 2 horas diárias e descumprimento das recomendações exaradas nas contas de 2014 (TC-542/026/14).

IEGM – I-FISCAL – ÍNDICE “C+” – desacertos nas estimativas de receita e despesa; falhas no controle da arrecadação do ISS e omissão na legislação municipal sobre a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV) e a respeito da estimativa e compensação da renúncia de receitas.



BENS PATRIMONIAIS – veículos sucateados, frota não dimensionada, Paço Municipal sem acessibilidade a portadores de deficiência e prédios públicos desprovidos de AVCB.

IEGM – EDUCAÇÃO – ÍNDICE “C” – desconhecimento da demanda por vagas; problemas de infraestrutura nas Unidades Escolares, relacionados à ausência de bibliotecas, salas de leitura, laboratórios, quadras e salas de informática, descumprimento das normas de acessibilidade, falta de emissão de AVCB e necessidade de reparos gerais; vagas insuficientes para o ensino em período integral; frota escolar antiga; livros didáticos, uniformes e kits escolares não entregues; falta de investimentos na capacitação do corpo docente; programas do Governo Federal¹ não realizados; taxa de abandono não monitorada; falhas na gestão da merenda pela nutricionista; e resultados do IDEB abaixo da meta nos anos finais.

IEGM – SAÚDE – ÍNDICE “C” – desacertos relacionados: ao planejamento (indisponibilidade de dados sobre demanda, tempo e resolutividade dos atendimentos, bem como a respeito do prazo de espera para marcação de exames); à gestão (equipe mal dimensionada, plano de carreira não elaborado, descontrole dos estoques de materiais, equipamentos e medicamentos, falta de agendamento à distância e atuação incipiente do Conselho Municipal); à infraestrutura e disponibilidade (necessidade de reparos, falta de AVCB e alvará da Vigilância Sanitária em diversas UBSs, horário restrito das salas de vacinação e Unidades de Saúde em desuso); às ações preventivas (campanhas de vacinação, programa de saúde bucal e controle vetorial da dengue); e aos resultados observados (baixa cobertura da Atenção Básica, ocorrência de enfermidades como Hepatite A, Diarreia e Doença Diarreica Aguda e novos casos de Tuberculose e de Dengue).

IEGM – MEIO AMBIENTE – ÍNDICE “C” – inexistência de proposta para fornecimento de água potável em caso de sua escassez; Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil e Plano Municipal de Gestão Integrada de

¹ Avaliação de rendimento escolar e Programa para desenvolvimento das competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal.



Resíduos Sólidos não elaborados; realização parcial da coleta seletiva; lançamento de esgoto a céu aberto; programa escolar de educação ambiental incipiente; e ausência da Prefeitura nos treinamentos oferecidos pelo Corpo de Bombeiros.

IEGM – PROTEÇÃO ÀS CIDADES – ÍNDICE “C+” – Plano de Mobilidade Urbana e de estudo acerca da segurança das Unidades Escolares e de Saúde não elaborados; Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC sem estrutura física; falta de capacitação dos agentes; ausência de sinalização e manutenção inadequada das vias pavimentadas; e inexistência de qualquer registro de ocorrências, de mapeamento de ameaças potenciais e de um sistema de alerta para desastres.

IEGM – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – ÍNDICE “B” – alertas do Sistema Audesp não utilizados pelo Controle Interno; Plano Diretor de Tecnologia da Informação não elaborado; carência de capacitações periódicas; falhas nos procedimentos para as compras de programas ou sistemas de informática; dados relativos à Dívida Ativa, IPTU e contribuintes gerenciados ou administrados por terceiros; Serviço de Informação ao Cidadão - SIC indisponível e inexistência de um sistema para compras eletrônicas e de legislação municipal versando sobre Acesso à Informação.

DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES – contratação direta de médico veterinário (eTC-8764.989.17-4, matéria em trâmite judicial); cargo de Ouvidor do SUS criado por decreto (eTC-18236.989.17-4 procedente); unidades ESF Natal Merli e ESF Bueno Aires em desuso (eTC-11208.989.17-8 procedente); inexistência do cargo ou função de Articulador de Atenção Básica (eTC-11065.989.17-0 e eTC-13150.989.17-6 procedentes); falhas na destituição e renovação dos membros do Conselho de Saúde (eTC-795.989.18-5 e eTC-62.989.18-1 procedentes); existência de esgoto a céu aberto (eTC-17703.989.17-8 procedente); ausência de enfermeira responsável no ESF Vale do Redentor (eTC-10262.989.18-9 procedente); UPA-24 horas finalizada e fora de funcionamento (eTC-10301.989.18-2 e eTC-13296.989.18-9); solicitação da Vigilância Sanitária acerca das adequações a serem



efetivadas (eTC-10259/989/18-4 prejudicado) ausência de médicos cardiologistas e geriatras (eTC-10257.989.18-6 procedente); e abertura de créditos suplementares baseada em recursos inexistentes (eTC-12410.989.18 procedente).

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – envio extemporâneo de documentação e descumprimento das recomendações² exaradas no julgamento das contas de 2014, registradas no TC-542/026/14³.

Subsidiaram o presente processo os expedientes eTC-8764.989.17-4⁴; eTC-18236.989.17-4⁵, eTC-11208.989.17-8⁶, eTC-11065.989.17-0⁷, eTC-13150.989.17-6⁸, eTC-795.989.18-5⁹, eTC-62.989.18-1¹⁰, eTC-17703.989.17-8¹¹, eTC-10262.989.18-9¹², eTC-10301.989.18-2¹³, eTC-13296.989.18-9¹⁴, eTC-10259/989/18-4¹⁵, eTC-10257.989.18-6¹⁶ e eTC-12410.989.18-0¹⁷, que foram devidamente analisados pela Fiscalização no item “H.1. Denúncias, Representações e/ou Expedientes”.

² Edição dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana e correção das impropriedades relativas ao pagamento de horas extraordinárias acima do limite permitido na CLT.

³ Segunda Câmara, em sessão de 05/04/2016, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini. Parecer publicado no Diário Oficial em 30/04/2016, transitado em julgado em 15/06/2016.

⁴ Ofício encaminhado por vereador sobre a contratação direta de médico veterinário.

⁵ Requerimento da Câmara dos Vereadores indagando sobre a criação do cargo de Ouvidor do SUS criado por decreto.

⁶ Solicitação de informações pela Câmara dos Vereadores acerca da utilização das UBSs ESF Natal Merli e ESF Bueno Aires, tratado também no item D.3. Unidades de Saúde em desuso.

⁷ Solicitação da Câmara dos Vereadores cópia da lei que criou o cargo ou função de Articulador de Atenção Básica.

⁸ Solicitação da Câmara dos Vereadores cópia da lei que criou o cargo ou função de Articulador de Atenção Básica, cópia do TC-11065.989.17-0.

⁹ Comunicação de possíveis irregularidades, pela Câmara dos Vereadores, sobre o procedimento de destituição dos membros do Conselho de Saúde, tratado também no item D.5. Conselho Municipal de Saúde não atuante e em desacordo com a composição paritária.

¹⁰ Comunicação de possíveis irregularidades, pela Câmara dos Vereadores, sobre o procedimento de renovação dos membros do Conselho de Saúde, tratado também no item D.5. Conselho Municipal de Saúde não atuante e em desacordo com a composição paritária.

¹¹ Solicitação, pela Câmara dos Vereadores, de justificativas sobre o lançamento de esgoto a céu aberto, tratado também no item E.2. Esgoto à céu aberto.

¹² Ofício encaminhado pela Câmara dos Vereadores sobre ausência de enfermeira responsável no ESF Vale do Redentor.

¹³ Ofício encaminhado pela Câmara dos Vereadores indagando sobre a construção da UPA-24 horas, tratado também no item D.3. Unidades de Saúde em desuso.

¹⁴ Ofício encaminhado pelo Sr. Murilo Avigo Félix sobre irregularidades na construção da UPA-24 horas, que estaria concluída e ainda fora de funcionamento, tratado também no item D.3. Unidades de Saúde em desuso.

¹⁵ Ofício encaminhado pela Câmara dos Vereadores solicitando declaração da Vigilância Sanitária acerca das adequações a serem efetivadas.

¹⁶ Ofício encaminhado pela Câmara de Vereadores solicitando esclarecimentos a respeito da ausência de médicos cardiologistas e geriatras.

¹⁷ Representação protocolada no Ministério público, encaminhado pela Câmara de Vereadores, sobre abertura de créditos suplementares baseada em recursos inexistentes, tratado também no item A.3. Créditos Adicionais.



O expediente eTC-19595/989/18-7, contendo dossiê sobre possíveis irregularidades relativas à merenda e enviado pelo Presidente da Câmara, apesar de não ter sido citado no Relatório de Fiscalização, teve seu conteúdo integralmente tratado no item C.2. IEG-M – I-EDUC.

Devidamente notificada ao evento 72, a Prefeitura deixou o prazo transcorrer *in albis*.

A Assessoria Técnica, sob a ótica econômica, propôs a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, em virtude do deficit financeiro superior a um mês de arrecadação, do excesso de alterações orçamentárias e do crescimento da dívida de longo prazo (evento 86.2).

Do ponto de vista jurídico, assinalou a observância aos índices constitucionais e legais; todavia, concluiu que a baixa qualidade dos gastos em Educação, Saúde e Meio Ambiente comprometeu as contas em exame (evento 86.1).

Acompanhando as manifestações da Assessoria Especializada, a i. Chefia de ATJ e o d. MPC opinaram pelo parecer desfavorável (eventos 86.3 e 91).

Oportuno registrar que os presentes autos integraram os trabalhos desta c. Segunda Câmara, na Sessão de 12 de fevereiro de 2019, tendo sido retirados de pauta a meu pedido, em virtude das observações trazidas pela Excelentíssima Conselheira Silvia Monteiro acerca dos efeitos do parcelamento dos encargos previdenciários nos resultados orçamentários.

Na ocasião, reconheci a influência positiva decorrente do cancelamento dos empenhos relativos aos encargos parcelados nos resultados financeiros, vez que tais parcelamentos passaram a ser aceitos por esta Corte de Contas no contexto da Lei Federal nº 13.485/17 e da Portaria nº 333/17.

De modo contrário, a Dra. Silvia argumentou que as dívidas previdenciárias não poderiam ser canceladas por se tratarem de empenhos processados, vencidos mês a mês, bem como em face do regime de



competência adotado para as despesas de pessoal, insculpido no art. 18, § 2º, da LRF.

Adicionalmente, asseverou que, aceitando tal prática, estaríamos permitindo também que se contrariasse a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relacionado para ser julgado na 7ª Sessão da Segunda Câmara em 26/03/2019, o processo foi novamente retirado de pauta a pedido do E. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho para análise mais minuciosa sobre a matéria.

É o relatório.

GRM



VOTO

Após profunda reflexão, altero meu ponto de vista, para filiar-me àquele defendido nos debates pela eminente colega.

Cabe lembrar que esta discussão não é inédita e foi objeto de discussões na Sessão Plenária de 12 de dezembro de 2018, quando do julgamento do Reexame das Contas de 2014 dos Municípios de Vinhedo e Morro Agudo, registradas respectivamente no TC-2281/026/15 e TC-2572/026/15, ambas de relatoria do E. Conselheiro Dimas Ramalho.

Na ocasião, o E. Conselheiro Sidney Beraldo notavelmente rememorou a responsabilidade deste Tribunal de Contas na efetividade da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, arrazoando que, aceitando a aludida prática, estaríamos abrindo um temeroso precedente.

Isso porque, ao excluir os referidos empenhos da execução orçamentária, por consequência produzindo resultados orçamentários e financeiros melhores, concede-se ao gestor a liberdade de fazer o oposto ao que preconiza a LRF: gastar além do disponível, transferindo as dívidas existentes para exercícios futuros.

Outra consequência indesejada proveniente do aludido cancelamento seria quando da apuração dos gastos com pessoal, dispêndio que, por representar o principal item de despesa dos entes públicos, merece atenção redobrada.

Tanto é assim que o legislador, com o intuito de evitar que os órgãos públicos ultrapassassem os parâmetros fixados para os gastos, instituiu o limite prudencial, que nada mais é do que certa margem de segurança para que o gestor reconduza suas despesas, ou aumente sua arrecadação, sem desrespeitar a legislação.

Feitas essas considerações e passando para o detalhamento do caso presente, anoto que o ajuste contábil aqui discutido produziria impactos indesejados tanto na despesa de pessoal quanto no endividamento, em ambos



os casos de maneira contrária ao que preceituam os princípios da gestão fiscal responsável.

Assim, desconsiderando os empenhos cancelados no importe de R\$ 11.642.524,36¹⁸, as contas da **Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentam os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	25,58%
FUNDEB	97,68% ¹⁹
Magistério	73,64%
Pessoal	42,10%
Saúde	28,64%
Transferências ao Legislativo	3,67%
Execução Orçamentária	Deficit 3,50%²⁰ = R\$ 4.691.178,05
Resultado Financeiro	Deficit R\$ 33.476.042,85
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

A execução orçamentária resulta em deficit no valor de R\$ 4.691.178,05, agravando o saldo financeiro já negativo do exercício anterior, passando de R\$ 23.393.425,18 para R\$ 33.476.042,85²¹.

Diferente do apurado anteriormente, o resultado financeiro negativo equivaleria a 3 (três) meses de arrecadação, comprometendo gravemente o orçamento do exercício seguinte.

¹⁸ Este valor considera o total de R\$ 12.067.375,30 relativos aos empenhos devidos ao RPPS cancelados em 2017, subtraindo-se um total de R\$ 424.850,94, referente à proporção do total empenhado e liquidado para o pagamento das parcelas dos Acordos 930 e 931/2017 (competências de setembro a dezembro de 2017).

¹⁹ Aplicação da parcela diferida até 31/03/2018.

²⁰

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
RECEITA REALIZADA	R\$	134.184.125,23
DESPESAS EXECUTADAS	-R\$	130.007.849,47
REPASSES (DUODÉCIMOS)	-R\$	3.938.700,00
DEVOLUÇÃO (DUODÉCIMOS)	R\$	485.502,79
TRANSFERÊNCIAS (ADM. INDIRETA)	-R\$	5.414.256,60
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-R\$	4.691.178,05
DÉFICIT		-3,50%

²¹

RESULTADO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO		
RESULTADO FINANCEIRO 2016	-R\$	23.393.425,18
AJUSTES VARIAÇÕES ATIVAS	R\$	214.937.583,18
AJUSTES VARIAÇÕES PASSIVAS	-R\$	220.329.022,80
RESULTADO FIN. RETIFICADO 2016	-R\$	28.784.864,80
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO 2017	-R\$	4.691.178,05
RESULTADO FINANCEIRO 2017	-R\$	33.476.042,58
DIAS DE ARRECADAÇÃO		-91,06



Da mesma forma, computando os empenhos agora declarados como indevidamente cancelados, a dívida de curto prazo registra crescimento de 16,41%, de R\$ 33.503.281,75 para R\$ 39.000.718,23, sendo que, ao final do exercício, o Município alcança índice de liquidez de 0,54.

Nessa conformidade, mesmo considerando regular o parcelamento dos encargos devidos ao RPPS, autorizado pela Lei Municipal nº 4.892/2017, os resultados financeiros e orçamentários são graves o suficiente para inquirar a totalidade das contas.

Quanto aos demais aspectos avaliados por este E. Tribunal, o município de São José do Rio Pardo: observou ao limite da despesa de pessoal e das transferências financeiras ao Legislativo; cumpriu os investimentos mínimos em Educação e Saúde; quitou os precatórios judiciais; e recolheu tempestivamente os encargos sociais devidos ao Regime Geral de Previdência.

Embora atendidos os mínimos constitucionais, a média geral apurada no IEGM/TCESP foi “C”²², caracterizada como “baixo nível de adequação” perante os critérios de avaliação, como efeito dos insatisfatórios resultados dos índices de Planejamento, Educação, Saúde e Meio Ambiente.

A meu juízo, os desacertos relativos à inexistência de levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do Município, bem como a ausência de uma estrutura administrativa com equipe definida e capacitada para as atividades de planejamento, explicam a baixa qualidade e efetividade dos gastos públicos em setores essenciais, razão pela qual advirto à Origem para que reveja as impropriedades registradas nos questionários do IEGM, procedendo às devidas correções.

Em relação aos pagamentos de Adicional de Insalubridade e de horas extras, sem a observância dos requisitos essenciais, tenho que os

²²

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



apontamentos necessitam de maiores esclarecimentos, devendo ser examinados em autos próprios, providência que fica desde já determinada à Fiscalização competente.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e do d. MPC, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao atual Prefeito que: adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, considerando, principalmente, os questionários dos índices que obtiveram conceito “C”; realize estudos prévios e levantamentos para o fim de subsidiar as atividades de planejamento; aperfeiçoe as peças orçamentárias, instituindo indicadores que permitam a real aferição do desempenho; estabeleça um limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício, observando ao disposto no Comunicado SDG nº 29/10 e aos termos da Emenda Constitucional nº 85/15; acompanhe atentamente a execução orçamentária, evitando a ocorrência de deficit; observe as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU em relação ao setor da Saúde; tome as providências necessárias à melhoria do IDEB e à universalização do ensino; cumpra as normas de acessibilidade e providencie a emissão do AVCB e do Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária, quando couber, com o fito de regularizar os prédios públicos municipais; registre adequadamente os precatórios judiciais no Balanço Patrimonial; corrija as distorções assinaladas quanto aos cargos em comissão; cesse o pagamento indevido de adicional de insalubridade; controle de modo eficaz a realização de horas extras, respeitando o limite constitucional de 2 horas por dia e a legislação pertinente; aprimore a gestão da frota de veículos; informe com fidedignidade e de modo tempestivo os dados encaminhados ao Sistema AUDESP; e atenda às Instruções Consolidadas e às recomendações deste Tribunal.



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Determino, por fim, a formação de autos próprios para o exame dos pagamentos realizados a título de hora extra e adicional de insalubridade, consoante consignado no corpo da presente decisão.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro