



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

Conselheiro-Substituto Antonio Carlos dos Santos

Segunda Câmara

Sessão: **21/5/2019**

97 TC-006674.989.16-5 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Lagoinha.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Cláudio Henrique da Silva.

Advogado(s): Clarimar Santos Motta Junior (OAB/SP nº 235.300).

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,29%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	78,63%	(60%)
Pessoal	45,02%	(54%)
Saúde	32,23%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 17.600.000,00	
Receita Arrecadada	R\$ 16.447.474,57	
Execução orçamentária	Superávit → 6,46%	
Execução financeira	Superávit	
Transferências ao Legislativo	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. Ausência de falhas graves ou de prejuízos ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Lagoinha**, relativas ao exercício de **2017**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Guaratinguetá (UR/14).

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

A.1.1. Controle interno

- O servidor designado para responder pelo Controle Interno responde, também, pela Secretaria Municipal de Finanças, afrontando o princípio da segregação de funções;
- Os dois relatórios disponibilizados pela Origem possuem redação padrão, sem demonstrar qualquer técnica de controle aplicada;
- O Controle Interno não está plenamente operante;
- Os relatórios produzidos pelo sistema informatizado contratado pela Origem não possui qualquer utilidade relevante para as ações do Controle Interno;
- Sugestão de ressarcimento ao erário, no montante de R\$2.600,00;

A.2. IEG-M – I-Planejamento – Índice C

- Nesta dimensão a Origem se manteve na menor faixa de resultado, indicando um baixo nível de adequação;

B.1.4.1. Parcelamentos de débitos previdenciários

- Divergência nos dados evidenciados pela contabilidade, caracterizando uma



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

ocultação de passivo;

B.1.5. Precatórios

- Fragilidade no controle dos precatórios;
- Desconhecimento, por parte da Origem, de precatório trabalhista vencido em 2016, no montante de R\$ 34.756,58;
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais;

B.1.9. Demais aspectos sobre recursos humanos

- Ausência dos cargos comissionados de Diretor de Escola, Vice-Diretor de Escola e Coordenador Pedagógico na legislação municipal fornecida que dispõe sobre o assunto;
- A título de qualificação, a legislação municipal estabelece, para a grande maioria dos cargos, a necessidade de os servidores possuírem apenas o Ensino Médio de escolaridade;

B.1.10. Subsídios dos agentes políticos

- Constatamos pagamentos excessivos ao Secretário Municipal de Finanças, no montante de R\$ 8.223,25, com proposta de devolução;

B.3.1. Contratações irregulares

- **Convite 02/2017 - Empresa Isabel Cristina Teixeira da Silva – Contrato nº 039/2017**
- Subcontratação indevida do objeto;



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

- Contratação com sobrepreço, com proposta de devolução no montante de R\$ 17.280,00;
- Contratação de empresa para a realização de atividade típica de servidor;
- Restrição injustificada do certame;
- Exigência de Certidão Negativa de Débitos, contrariando jurisprudência deste Tribunal;
- Emissão de parecer jurídico singelo, com redação padrão, pela aprovação integral do processo licitatório;
- A publicação do extrato do contrato ocorreu mais de 6 (seis) meses após a assinatura do ajuste;

- Convite 01/2017 - Empresa Servacon Serviços Assessoria e Consultoria SS Ltda – Contrato nº 038/2017

- Contratação de empresa para a realização de serviços de caráter técnico, burocrático, permanente e contínuo da Administração, típicos da função de contador, mesmo com a existência de cargo efetivo vago;
- Não observância do princípio da economicidade, com um potencial prejuízo ao erário no montante de R\$ 45.999,53 ao ano;
- Falha reincidente, demonstrando descumprimento de recomendações deste Tribunal;
- Proposta de ressarcimento no montante de R\$ 45.999,53;

- Convite 06/2017 - Empresa Motta Junior & Chalita Sociedade de Advogados – Contrato nº 085/2017

- Ausência de motivação/finalidade pública;



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

- A Administração ignorou, sem qualquer justificativa, a recomendação de sua Procuradoria Jurídica para a não realização da contratação;
- Proposta de ressarcimento no valor de R\$ 30.000,00;

- Pregão 47/2017 - Empresa Casp Vale Consultoria e Assessoria de Sistemas Públicos Ltda – Contrato nº 047/2017

- Constatamos que dos 12 (doze) módulos contratados, 04 (quatro) não possuem qualquer utilidade para a Administração;
- O Sistema contratado para controle do ISSQN custará à Administração o equivalente a 37,49% de toda a arrecadação realizada com o tributo;
- O processo licitatório foi realizado sem o planejamento necessário, com restrições desnecessárias à competitividade, o que pode ter prejudicado a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- Participação de apenas uma licitante;

- Convite 09/2013 - Empresa Casp Vale Consultoria e Assessoria de Sistemas Públicos Ltda – Contrato s/nº

- Pagamentos indevidos de módulo sem qualquer utilidade para a Administração, com proposta de ressarcimento no valor de R\$ 6.157,83;

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C+

- Nesta dimensão do IEG-M, a Origem regrediu dois níveis de sua faixa de resultado, saindo da faixa B+ (Muito Efetiva) para C+ (em fase de adequação);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- Nesta dimensão do IEG-M, a Origem se manteve na menor faixa de resultado (baixo nível de adequação);

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Não atendimento às recomendações do Tribunal.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa descrevendo os aspectos positivos da gestão e procurando justificar os apontamentos.

Especificamente em relação a alguns itens, assim se manifestou, em síntese:

- **Precatórios:** O precatório apurado teve origem no mapa de 2015, com exigibilidade em 2016, portanto, na gestão anterior. Mesmo assim, após tomar conhecimento dos fatos, a Prefeitura Municipal efetuou o pagamento do valor devido, conforme documentação anexa.

- **Subsídio dos agentes políticos:** Argumentou que é facultado ao servidor público efetivo a opção pelo recebimento dos vencimentos do cargo de origem ou do subsídio fixado para os Secretários Municipais. No caso em análise, informou que o servidor optou pela manutenção do recebimento dos vencimentos do cargo de origem, o que lhe conferiu o direito ao recebimento de todas as vantagens pecuniárias. Insurgiu-se contra a proposta de ressarcimento de valores, afirmando que tal medida destoava da orientação



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

fixada nos Tribunais Superiores, no sentido de que *“é descabido o desconto das diferenças recebidas indevidamente pelo servidor, em decorrência de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública, quando constatada a boa-fé do beneficiado”*.

Convite 02/2017 - Empresa Isabel Cristina Teixeira da Silva – Contrato nº 039/2017: Argumentou que nada impede que a empresa individual contrate ‘terceiros’ para auxiliar na realização de suas atividades, especialmente quando se trata de trabalho técnico e intelectual. Diferentemente do que consta no relatório, a Minuta do Contrato, na Cláusula Quinta, que é parte integrante do Convite, traz, de forma expressa, a permissão de subcontratação.

No mais, o alegado sobrepreço também não tem fundamento, pois o serviço prestado pela empresa subcontratada não correspondeu à integralidade do serviço contratado pela Prefeitura e efetivamente prestado pela empresa vencedora do processo licitatório. O contrato também previa a prestação dos serviços à distância.

Convite 01/2017 - Empresa Servacon Serviços Assessoria e Consultoria SS Ltda – Contrato nº 038/2017: Insurgiu-se contra o entendimento de que o objeto do contrato poderia ser exercido por técnico contábil. Explicou que o técnico contábil não pode realizar as mesmas atividades da empresa, que é composta por um corpo de contadores, especializados em contabilidade pública, devidamente habilitados junto ao CRC/SP. A comparação entre os custos relativos à contratação e aos valores a serem pagos a um técnico de contabilidade se revelam equivocados, na medida em que se trata de atribuições e serviços totalmente distintos, não podendo servir de parâmetro para análise da economicidade.



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

Empresa Motta Junior & Chalita Sociedade de Advogados – Contrato nº 085/2017 - O objeto do contrato é voltado exclusivamente para atuação nas demandas junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Não se trata, portanto, de serviço corriqueiro, pois exige especialização e conhecimento na área, tendo em vista que os procedimentos são diferenciados, e, em que pese tratar exclusivamente de matérias relativas a direito público, exigem um conhecimento específico do profissional para atuação nesta seara.

Convite 09/2013 - Empresa Casp Vale Consultoria e Assessoria de Sistemas Públicos Ltda – Contrato s/nº - Os apontamentos da Fiscalização se apoiam em meras conjecturas, especialmente no sentido de que não houve planejamento para a contratação e que os quatro itens que ainda não foram implantados poderiam, em tese, ter restringido o número de participantes no certame. Entretanto, não há nenhum dado ou prova que ateste tal assertiva.

Também não há que se falar em prejuízo ao erário, na medida em que a Prefeitura Municipal de Lagoinha somente pagou pelos módulos efetivamente utilizados, sendo infundado o ressarcimento proposto.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, observando que o Município caminhou na direção do Princípio da Gestão Equilibrada esculpido no § 1º, artigo 1º da LRF.

A **Assessoria Jurídica** não encontrou óbices para a emissão de **parecer favorável**. No entanto, recomendou a análise, em autos próprios, dos Convites 01/17, 02/17 e 06/17 e do Pregão nº 47/17.

A **Chefia de ATJ** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, com recomendações para que o Chefe do Executivo adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M,



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

especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C “Baixo Nível de Adequação” e C + “em fase de adequação”; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG n.º 29/10 e 35/15; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos setores de Parcelamentos de Débitos Previdenciários, Precatórios e Pessoal.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, pelos seguintes motivos:

- ineficiência do sistema de controle interno (reincidência);
- ações insuficientes no eixo do planejamento, tendo o i-Planejamento, indicador temático do IEGM/TCESP, se mantido no pior nível de avaliação (faixa “C” - baixo nível de adequação) desde o exercício de 2015;
- excessivo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 18,93% da despesa inicialmente fixada;
- não cumprimento de título executivo judicial, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, no montante de R\$ 34.756,58 (precatório); e
- incorreta contabilização, no Balanço Patrimonial, das pendências judiciais, em ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Opinou pela análise, em autos próprios, das contratações apontadas como irregulares e pela expedição de recomendações para as demais falhas. Quanto aos subsídios a maior pagos a Secretário Municipal, opinou que a próxima fiscalização verifique o ressarcimento ao erário e a adequação da matéria.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice



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

IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada nas Tabelas a seguir.

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas							
Lagoinha	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais	5,6	5,5	5,7	6,5	6,5	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6	6,8	
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2016	2017	2016	2017
Lagoinha	452	462	R\$ 4.080.070,34	R\$ 4.344.740,72
Região Administrativa de São José dos Campos	281.867	279.886	R\$ 2.422.313.256,89	R\$ 2.449.500.240,43
<<644 municípios>>	3.168.675	3.183.851	R\$ 28.824.216.602,29	R\$ 29.455.790.725,43

	Gasto anual por aluno	
	2016	2017
Lagoinha	R\$ 9.026,70	R\$ 9.404,20
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 8.593,82	R\$ 8.751,78
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Lagoinha	4.818	4.819	R\$ 5.099.355,38	R\$ 5.134.286,42
Região Administrativa de São José dos Campos	2.404.276	2.425.293	R\$ 2.082.823.184,43	R\$ 2.209.165.448,19
<<644 municípios>>	31.720.203	31.978.445	R\$ 26.056.260.020,19	R\$ 27.040.741.329,44

	Gasto anual por habitante	
	2016	2017
Lagoinha	R\$ 1.058,40	R\$ 1.065,43
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 866,30	R\$ 910,89
<<644 municípios>>	R\$ 821,44	R\$ 845,59

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B+	C+	B+	C	C	C
2015	B	B+	B	C	B+	C	B	C
2016	B	B+	B+	C	B+	C	B+	C
2017	C+	B	B	C	B	B	C+	C

Contas anteriores:

2016 TC 004196/989/16 favorável com recomendações;
2015 TC 002552/026/15 favorável com recomendações;
2014 TC 000460/026/14 favorável com recomendações.

É o relatório.

rfl



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

Voto

TC-006674.989.16-5

As contas da Prefeitura Municipal de Lagoinha merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,29%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **78,63%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foram aplicados, no período em exame, **100%** dos recursos do Fundeb, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **32,23%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos**, não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**45,02%**).

Também em ordem a situação contábil, diante do equilíbrio das Contas. Registrou-se *superávit* orçamentário (R\$ 1.062.159,84) e aumento do resultado financeiro positivo para R\$ 3.148.485,86. Apurou-se, também, a existência de recursos para o cumprimento das obrigações imediatas.



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

Diante desse panorama, possível relevar o nível de alterações orçamentárias (18,93%), que ultrapassou o limite compreendido como razoável, sem prejuízo de recomendação para a observância das orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) de modo a se evitar a abertura indiscriminada de créditos em comprometimento das peças de planejamento. Também, nessa seara, recomendo especial atenção quanto ao IEGM específico, principalmente pela nota “C” (baixo nível de adequação) persistente há alguns exercícios.

No que se refere aos precatórios, acolho as justificativas, especialmente por se tratar de dívida que deveria ter sido paga na gestão anterior e, também, por reconhecer a pronta disposição do responsável em quitar o débito assim que tomou ciência do fato, sanando qualquer inadimplência.

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais. Porém, no que tange ao subsídio considerado a maior do Secretário Municipal de Finanças, em razão de dúvidas efetivas se realmente houve opção dos vencimentos do cargo de origem ou eventual regime híbrido (subsídio mais vantagens pessoais), é todo prudente uma aprofundada análise da matéria em autos apartados, com determinação ao final deste voto.

No que se refere aos recursos humanos, tendo em vista que o principal apontamento está relacionado aos requisitos de escolaridade mínimos para os cargos em comissão, recomendo ao gestor a adequação da matéria, em consonância com a orientação do Comunicado SDG nº 32/15, item 8: *“as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriada”*.



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

Ademais, advirto ao gestor para que permaneçam no quadro de pessoal apenas aqueles comissionados voltados para o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, atendo-se, assim, ao disposto no inciso V do artigo 37 da CF.

No que se refere aos procedimentos licitatórios e aos contratos deles decorrentes, em especial os contratos de números 38 e 39 de 2017, acolho as justificativas, reconhecendo que os convites atenderam ao § 3º do artigo 22 da Lei nº 8.666/93 e os contratos foram formalizados com as cláusulas necessárias, previstas no artigo 55 do mesmo diploma legal. No entanto, por se tratar de contratos de prestação de serviços relacionados a atividades típicas e rotineiras da administração¹, que poderiam ter sido desempenhados por servidores já existentes no quadro da Prefeitura, recomendo ao gestor que, em nome dos princípios da eficiência e economicidade, evite esses tipos de contratações sem as devidas e muito bem fundamentadas justificativas.

Quanto ao apontamento do Pregão nº 047/17, deixo de determinar a abertura de autos próprios tendo em vista que a matéria já está sendo tratada no TC-21199.989.18-7.

Porém, já em relação ao Contrato nº 85/17, em que uma das principais críticas, a ausência de comprovação da execução dos serviços, não restou indubitavelmente afastada, considero necessária uma pormenorizada análise em autos próprios, com determinação ao final deste voto.

¹ Contrato 38/17 – objeto: Prestação de serviços técnicos na área de Contabilidade Pública, conforme MPCASP/PCASP da STN e Sistema AUDESP do TCESP.

Contrato 39/17 – objeto: Prestação de serviços técnicos de assessoria administrativa.



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

Por fim, diante das justificativas apresentadas, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas, com recomendações ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2017**, da Prefeitura Municipal de **Lagoinha**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- adotar medidas para aumentar a efetividade do controle interno, em pleno atendimento das orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- fazer ajustes de modo a melhorar o desempenho relacionado aos índices de efetividade, em especial Planejamento, Cidade e Governo;
- aprimorar o registro de controle dos precatórios e dos parcelamentos de encargos sociais;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, **determino** que se promova a **abertura de apartado** para análise dos pagamentos excessivos ao Secretário Municipal de Finanças, tratados no subitem B.1.10 do relatório de fiscalização, e **autos próprios** para tratar da contratação decorrente do Convite nº 06/17, tratado no subitem B.3.1 do relatório de fiscalização.

É como voto.