



**SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 02/07/2019 – ITEM 18**

**TC-006637.989.16-1**

**Prefeitura Municipal:** Cachoeira Paulista.

**Exercício:** 2017.

**Prefeito:** Edson Mendes Mota.

**Advogados:** Wellington Falcão de Moura Vasconcellos Neto (OAB/SP nº 150.087), Lucimara de Fátima Buzzatto (OAB/SP nº 137.673), Milton Carlos Martimiano Filho (OAB/SP nº 117.252), Tatiana Ferreira Leite Aquino (OAB/SP nº 269.677), Gisely Fernandes Rodrigues das Chagas (OAB/SP nº 141.897), Luciano Bolonha Gonsalves (OAB/SP nº 187.817), Bruna Zuppardo Silva Pinto (OAB/SP nº 302.597) e Amanda Costa Melone (OAB/SP nº 407.137).

**Procurador de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Fiscalizada por:** UR-14 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-I.

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL – DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS – IRREGULAR PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E ENCARGOS SOCIAIS (FGTS) – AUMENTO EXPRESSIVO DOS GASTOS COM COMBUSTÍVEIS – FALHAS RELATIVAS AOS CARGOS COMISSIONADOS – EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME.**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Cachoeira Paulista**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante no evento 51, apontando o que segue:

**CONTROLE INTERNO** – ausência injustificada de exame da matéria relativa ao atendimento das metas fiscais e determinações legais referentes ao 3º quadrimestre de 2017.

**IEG-M – I-PLANEJAMENTO** – índice C (baixo nível de adequação) diversas falhas apontadas no Relatório, demonstrando estrutura potencialmente carente.

**RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 63,2% da despesa inicialmente fixada; previsão na LOA de abertura de créditos adicionais suplementares por decreto até o limite de 25%



do valor do orçamento; as alterações mediante decreto corresponderam a 63,41% da receita inicialmente prevista, extrapolando o citado limite; deslocamento de recursos para categorias de programação diversas mediante decreto ao invés de lei específica; relatório de atividades apresentando diversas inconsistências, prejudicando a transparência quanto à implementação dos programas e ações previstos.

**RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL** – resultados negativos; divergências no cálculo da influência do resultado orçamentário sobre o financeiro no valor de R\$ 1.519.498,22; diferença não localizada nas demonstrações contábeis.

**DÍVIDA DE CURTO PRAZO** – ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo.

**DÍVIDA DE LONGO PRAZO** – aumento da dívida.

**PRECATÓRIOS** – ocorrência de bloqueio de valores para o pagamento de despesas oriundas de processos judiciais; o balanço patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais; indicação de que o saldo de precatórios não será integralmente quitado até o exercício de 2024.

**ENCARGOS** – saldo liquidado a pagar de R\$ 272.396,38 relativo ao FGTS ao final do exercício; evidências de fragilidade dos registros e controles da Prefeitura no que tange aos parcelamentos de FGTS.

**DESPESA DE PESSOAL** – ultrapassado o limite previsto no artigo 22, parágrafo único, da LRF no primeiro quadrimestre de 2017.

**DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS** – nomeações para o cargo de Assessor Jurídico do Município, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição da República; cargos em comissão que não apresentam regulamentação sobre suas atribuições; vários ocupantes de cargos comissionados não possuem formação em nível superior, evidenciando ausência de requisitos de escolaridade a demonstrar habilidades e conhecimentos técnicos para o exercício das atividades.



**DECRETO MUNICIPAL Nº 03/07** – realização de horas extras e pagamento de gratificações em desacordo com o previsto em decreto de emergência econômico-financeira vigente no Município no início do exercício.

**SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS** – utilização indevida de legislação destinada a readequar o valor das remunerações dos servidores municipais para revisar o subsídio de agentes políticos, configurando pagamento a maior no exercício em exame.

**DÍVIDA ATIVA** – diversos créditos cancelados mediante prescrição declarada judicialmente ou em razão de inconsistências de cadastro; o valor das dívidas canceladas verificadas na Origem diverge do apurado pelo Sistema AUDESP; cobranças administrativas e judiciais apenas para débitos relativos ao exercício de 2013; valor expressivo relativo à composição da dívida ativa até dezembro/2012 para os quais não foram propostas ações judiciais de cobrança; planta genérica de valores e cadastro de imóveis desatualizados.

**COMPENSAÇÃO DE ENCARGOS SOCIAIS** – realização de compensação de encargos sociais sem a autorização prévia da Receita Federal, o que pode ocasionar riscos futuros à Administração Municipal caso ocorram compensações indevidas.

**GASTOS COM COMBUSTÍVEL** – despesas 41,19% maior em relação ao exercício anterior; fragilidade no controle sobre os gastos com combustíveis.

**TESOURARIA** – no caixa da Prefeitura ocorrem recebimentos em dinheiro e em cheques relativos a pagamentos pelos contribuintes, consistindo fator de risco, podendo causar prejuízo ao erário e à integridade dos funcionários.

**ALMOXARIFADO** – adoção de medidas saneadoras em parte dos apontamentos efetuados na Fiscalização Ordenada, remanescendo pontos a solucionar.

**BENS PATRIMONIAIS** - adoção de medidas saneadoras em parte dos apontamentos efetuados na Fiscalização Ordenada, remanescendo pontos a solucionar; ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para os prédios municipais.

**ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** – inobservância, tendo em vista a existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores; não foram



publicadas justificativas nos termos excepcionados pelo artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

**FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENAS** – foram feitos os seguintes apontamentos:

**-Convite nº 03/2017:** evidências de aglutinação de atividades de naturezas distintas no objeto licitado e realização de despesa com festividades em período de vigência de Decreto municipal tratando de situação de emergência econômico-financeira.

**-Dispensa de Licitação nº 01/2017:** contratação emergencial cujo objeto contemplou itens não emergenciais, os quais poderiam ter sido contratados mediante regular processo licitatório; diversas desconformidades verificadas em visita ao local de execução do contrato, denotando falha na fiscalização por parte da Prefeitura.

**-Convite nº 07/2017:** edital de licitação não previu exigências de qualificação técnica como condição de habilitação; toda a estrutura do evento festivo no município foi objeto da contratação em exame; reunião de serviços de naturezas diversas restringiu a competição no certame; ausência de previsão editalícia acerca dos critérios de julgamento das propostas e de informações essenciais para a elaboração de propostas isonômicas, como a previsão de arrecadação de receitas ou serviços a serem explorados em decorrência da contratação.

**-Pregão nº 22/2017:** licitação visando à contratação de execução de projeto de instrução e apresentação de fanfarras para alunos da rede municipal, não constando do edital requisitos de qualificação técnica aptos a comprovarem a aptidão para desempenho do objeto; o memorial descritivo consigna exigências que não refletem parcelas passíveis de avaliação objetiva, tampouco há no edital previsão de critérios de avaliação; julgamento pelo critério do menor preço global não condiz com a natureza do objeto; apenas uma empresa apresentou proposta no certame, sendo que outras duas retiraram o edital como interessadas, denotando que a ausência de critérios claros pode ter afastado potenciais concorrentes.



**-Convite nº 13/2017:** contratação cujo escopo envolve o interesse da municipalidade em iniciar os procedimentos de compensação administrativa dos créditos decorrentes de encargos sociais eventualmente apurados via seus servidores públicos; não foi designado gestor do contrato; autorização do Prefeito para compensação de valores, embora faça menção à contratada, foi emitida em data anterior à formalização do contrato e, até mesmo, antes do início do processo de contratação; evidências de que antes da contratação as compensações já eram feitas pelos funcionários da Prefeitura, restando questionável a necessidade do ajuste, em prejuízo ao princípio da economicidade.

**-Dispensas de licitação para a saúde:** aquisições emergenciais mediante dispensa de licitação, cuja justificativa preliminar não encontra guarida, mas denota a morosidade da Administração em verificar a carência de itens essenciais à saúde; o lapso decorrido desde o início da gestão seria suficiente para a realização de processo licitatório.

**OBRAS INACABADAS** – existência de obras que se encontram inacabadas, acompanhadas pela fiscalização deste Tribunal de Contas desde as contas do exercício de 2012, revelando que a aplicação de recursos públicos não reverteu em qualquer benefício à sociedade até o momento.

**IEG-M – I-EDUC** – índice B (efetiva); diversas falhas apontadas no Relatório no item C.2, destacando: não foram alcançadas as metas projetadas pelo INEP na última avaliação, bem como o descumprimento daquelas previstas no Plano Nacional de Educação; nem todas as escolas estão adaptadas para receber crianças com deficiência; falta do AVCB; não houve aplicação de recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente.

**IEG-M – I-SAÚDE** – índice C+ (em fase de adequação) - diversas falhas apontadas no Relatório, demonstrando estrutura potencialmente carente; visitas realizadas pela Fiscalização evidenciaram inconformidades nas ESF's geridas pela Organização Social ISEC, contratada pela Prefeitura: ausência de controle informatizado de quantidade dos medicamentos armazenados; não havia médico presente nas três ESF's visitadas; divergência de informações acerca dos dias e horários de atendimento dos médicos constantes das



escalas, porquanto estavam incompletas e não contemplavam todas as especialidades médicas previstas para a ESF; registros de presença dos médicos apresentados à Fiscalização consistiram: em folha sem qualquer assinatura em um dos casos; e em folha completamente assinada em outro caso, inclusive em dias em que não há atendimento; sanitário sem papel toalha e sabonete líquido; funcionários sem uniforme ou identificação; ausência de certificado de dedetização ou desratização; não havia cadeira de rodas e sala de vacina; demanda reprimida por atendimento com médicos especialistas revela números expressivos e casos de espera há mais de um ano; etc.

**IEG-M – I-AMB e IEG-M – I-CIDADE** – ambas obtiveram índices C (baixo nível de adequação); diversos apontamentos constantes no itens E.1 e F.1, demonstrando estruturas potencialmente carentes.

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL** – não há divulgação dos tributos arrecadados; os dados e documentos relativos a contratos de processos licitatórios não são divulgados na internet.

**FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** – constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

**IEG-M – IGOV TI** – índice B (efetiva); não é disponibilizado, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI; o município não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.

**ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** – atendimento parcial às recomendações desta E. Corte.

Houve regular notificação dos interessados (evento 57), com apresentação de defesa juntada no evento 84.

A Assessoria Técnica, sob o enfoque Econômico-Financeiro, considerou que a insegurança do conjunto de resultados apresentados (financeiro, econômico e patrimonial negativos) caminhou em direção totalmente diversa de uma administração fiscal responsável, conforme determinado pela LRF, mesmo se constando o aumento ocorrido na



arrecadação da receita. Opinou, assim, pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Sua Congênere, no aspecto jurídico, considerando a manifestação da Assessoria preopinante, firmou posicionamento no sentido de que seja emitido parecer desfavorável às contas de 2017.

A Chefia de ATJ, considerando o conjunto de irregularidades apontadas pela equipe de Fiscalização, principalmente nos setores de Precatórios e Dívida Ativa, e nos resultados negativos da execução financeira, econômico e patrimonial e no elevado índice de alterações orçamentárias (63,2%), subscreveu as manifestações de suas Assessorias, no sentido da emissão de parecer desfavorável às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de Cachoeira Paulista.

O D. MPC manifestou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável, pelos seguintes motivos: alterações orçamentárias equivalentes a 63,2% da despesa inicialmente prevista; ocorrência de déficit financeiro, econômico e patrimonial; baixo índice de liquidez imediata (0,61); insuficiente pagamento de precatórios e de recolhimento de FGTS (reincidência); manutenção de cargos em comissão sem a necessária característica de direção, chefia ou assessoramento (reincidência); inadequado controle de despesas com combustíveis, que sofreram expressivo aumento no exercício em exame (reincidência). Opinou, ainda, pela abertura de autos apartados para melhor analisar o eventual pagamento a maior de subsídios a agentes políticos do Município.

É o relatório.

ATT



## VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Cachoeira Paulista**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

| ITENS                         | RESULTADOS       |
|-------------------------------|------------------|
| Ensino                        | 38,55%           |
| FUNDEB                        | 100%             |
| Magistério                    | 96,31%           |
| Pessoal                       | 49,55%           |
| Saúde                         | 25,60%           |
| Execução Orçamentária         | Superávit 3,94%  |
| <b>Precatórios</b>            | <b>Irregular</b> |
| <b>Encargos Sociais</b>       | <b>Irregular</b> |
| Transferências ao Legislativo | Regular          |

Consoante consta do Relatório Prisma 2017, o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado, portanto, “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCE-SP.

O Poder Executivo Municipal observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério foram igualmente cumpridas.

Em que pesem os aspectos positivos acima relacionados, a presente prestação de contas encontra-se prejudicada em face do desequilíbrio das contas, do irregular pagamento de precatórios e encargos sociais (FGTS), do aumento expressivo (41,19%) dos gastos com combustíveis e das falhas relativas aos cargos comissionados.

A execução orçamentária do exercício de 2017 afigurou-se superavitária em 3,94% (R\$ 3.209.650,32); entretanto, não foi suficiente para reverter o déficit financeiro vindo do exercício anterior. A abertura de créditos adicionais e a realização de alterações orçamentárias no percentual de 63,20% da despesa inicialmente fixada e em taxa muito superior a inflação do período



desconfiguraram a Lei Orçamentária Anual e demonstraram a deficiência no planejamento pela Administração, como bem ponderou a Assessoria Técnica no evento 109.1.

Os saldos negativos dos resultados financeiro, econômico e patrimonial demonstram o desequilíbrio das contas públicas de Cachoeira Paulista, indo na contramão de uma administração responsável consoante prevista no artigo 1º, § 1º, da LRF, como demonstra a tabela abaixo:

| Resultados  | Exercício em exame | Exercício anterior | %       |
|-------------|--------------------|--------------------|---------|
| Financeiro  | (2.490.519,88)     | (7.219.668,42)     | 65,50%  |
| Econômico   | (9.150.675,61)     | (2.517.246,56)     | 263,52% |
| Patrimonial | (5.664.557,01)     | 3.488.245,24       | 262,39% |

O município não apresenta, também, disponibilidade financeira suficiente para o pagamento das dívidas de curto prazo (índice de liquidez de 0,61), sendo que a maior parte é composta por restos a pagar processados:

| PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A                                                      | Saldo Final<br>Exercício em exame | Saldo Final<br>Exercício anterior | AH %        |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar | 4.310.265,13                      | 10.994.694,85                     | -61%        |
| Restos a Pagar Não Processados                                                     | 527.139,26                        | 525.012,62                        | 0%          |
| Demais Obrigações de Curto Prazo                                                   | 2.007.250,95                      | 1.103.641,84                      | 82%         |
| Outros                                                                             | 2.949.017,26                      | 218.602,17                        | 1249%       |
| <b>Total</b>                                                                       | <b>9.793.672,60</b>               | <b>12.841.951,48</b>              | <b>-24%</b> |
| Inclusões da Fiscalização                                                          |                                   |                                   |             |
| Exclusões da Fiscalização                                                          |                                   |                                   |             |
| <b>Total Ajustado</b>                                                              | <b>9.793.672,60</b>               | <b>12.841.951,48</b>              | <b>-24%</b> |

|                             |                    |              |      |
|-----------------------------|--------------------|--------------|------|
| Índice de Liquidez Imediata | Disponível         | 5.351.112,92 | 0,61 |
|                             | Passivo Circulante | 8.740.519,13 |      |

O desequilíbrio das contas públicas é agravado pela constatação de que no exercício em exame houve um expressivo aumento na receita corrente líquida (R\$ 81.162.914,84), quando em comparação ao ano de 2016 (R\$ 64.199.103,65), conforme bem destacou a Assessoria Técnica (evento 109.1).

Outra falha que enseja a emissão de parecer desfavorável às contas em apreço trata do irregular pagamento de precatórios. A Fiscalização verificou, inclusive, a ocorrência de bloqueio de valores para o pagamento de



despesas oriundas de processos judiciais (evento 51.10), bem como o Balanço Patrimonial não registra corretamente o montante relativo aos precatórios.

As justificativas apresentadas pela Prefeitura não refutaram o pagamento irregular das dívidas judiciais, apenas enfatizando os esforços empregados para quitar os débitos com precatórios. Sobre o bloqueio de valores, alega que a Fiscalização não apontou os valores, o que impossibilitou a apresentação de defesa; entretanto, verifico que todos os dados foram juntados ao evento 51.10 - documento **“9. REQUISITÓRIOS”** (fls. 89/96) – como bem indicado no Relatório elaborado pela UR-14.

Outro quesito que enseja a emissão de parecer desfavorável trata do irregular recolhimento de encargos sociais, tendo em vista a informação de que ao final do exercício restou um saldo liquidado a pagar de R\$ 272.396,38. A defesa informa apenas que o valor foi parcelado, mas não trouxe maiores informações de quando e em quantas parcelas foi realizado o parcelamento.

A sistemática do município de não recolher regularmente os encargos no período em que são devidos, com seu posterior parcelamento, promove o seu endividamento, comprometendo os orçamentos futuros.

Ressalto que a falta de integral pagamento dos requisitórios judiciais (com bloqueio de valores) e o irregular recolhimento de FGTS fundamentaram a emissão de parecer desfavorável às contas dos exercícios de 2015<sup>1</sup> (TC-2500/026/15) e 2016 (eTC-4159.989.16), sendo que neste último os resultados econômico-financeiros também ensejaram a desaprovação.

Reforçam ainda a emissão de parecer desfavorável as irregularidades apontadas pela Fiscalização quanto: aos cargos comissionados; ao aumento de 41,19% com gastos com combustíveis em relação ao exercício anterior; e às diversas falhas na Dívida Ativa.

Em relação aos apontamentos efetuados sobre os subsídios dos agentes políticos e a compensação de encargos sociais efetuadas no exercício

---

<sup>1</sup> TC-2500/026/15 – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos – Parecer publicado no DOE em 11/10/2017 e transitado em julgado em 30/11/2017.



sem a autorização prévia da Receita Federal, é de se determinar a abertura de autos apartados melhor análise das respectivas matérias.

Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Cachoeira Paulista, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Determino a expedição de ofício à Prefeitura Municipal, recomendando que: aprimore os exames das matérias feitos pelo Controle Interno; envide esforços para obtenção do equilíbrio das contas públicas; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C – “Baixo Nível de Adequação” e C+ “Em fase de Adequação”; limite as alterações orçamentárias a percentual correspondente à inflação projetada para o período; obtenha o equilíbrio das contas públicas; contabilize corretamente os precatórios; regularize o Quadro de Pessoal, adequando-o às regras constitucionais de ingresso à Administração Pública; corrija as impropriedades apontadas no setor da Dívida Ativa; evite compensar encargos sociais sem a devida autorização prévia da Receita Federal; institua efetivo controle sobre a frota e o abastecimento de combustível; regularize as falhas verificadas nos setores da Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; observe a ordem cronológica de pagamentos; cumpra, com rigor, as disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93; transmita os dados com fidedignidade ao Sistema AUDESP; e dê atendimento às recomendações desta Corte.

Determino, ainda, a abertura de autos apartados para análise dos subsídios dos agentes políticos e da compensação de encargos sociais efetuada no exercício sem a autorização prévia da Receita Federal.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**