



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Segunda Câmara

Sessão: **10/9/2019**

84 TC-006623.989.16-7 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Arapeí.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Edson André de Souza.

Advogado(s): Ramirez Melo Nogueira (OAB/SP nº 318.141) e Camila Maria de Oliveira (OAB/SP nº 351.451).

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

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	32,96%	(25%)
FUNDEB	100%	(95% □ 100%)
Magistério	80,47%	(60%)
Pessoal	58,66%	(54%)
Saúde	25,84%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 15.645.000,00	
Receita Realizada	R\$13.308.693,84	
Execução orçamentária – superávit	R\$ 24.639,22 – 0,19%	
Execução financeira – superávit	R\$ 1.958.575,25	
Transferência à Câmara de Vereadores	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. PARECER DESFAVORÁVEL. EXCESSO DE GASTOS COM PESSOAL – INFRINGÊNCIA AO ARTIGO 20, INCISO III, LETRA B, DA LRF – FALHA REINCIDENTE.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Arapeí**, relativas ao exercício de 2017, que foram objeto de acompanhamento quadrimestral pela Unidade Regional de Guaratinguetá – UR 14, conforme relatórios consignados nos eventos 13 e 45, onde constam os resultados da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O responsável teve ciência dos apontamentos sem a necessidade de apresentação de justificativas, mas somente com o intuito de adotar providências dentro do próprio exercício, possibilitando a correção de eventuais falhas, resultando numa melhoria das contas apresentadas.

No relatório final (ev. 69), as falhas que se destacaram foram as seguintes:

Controle Interno

- falta de servidor responsável e de relatórios periódicos.

IEG-M – I-Planejamento

- ocorrências relacionadas ao planejamento orçamentário, sua equipe; controle interno; contabilidade; acompanhamento da merenda escolar; e conselho de alimentação escolar que prejudicaram o indicador;
- abertura de créditos adicionais e remanejamento, transposição e transferência por decreto;
- previsão de abertura de crédito no percentual de 20% da despesa fixada;
- não foi criada a estrutura de ouvidoria;
- as audiências públicas foram realizadas em dia de semana e em horário comercial; não houve projeto para participação popular e as atas de audiência pública não foram divulgadas na internet;
- sistema informatizado não descentralizado;
- não foi observada a legislação relativa às pessoas com deficiência e normas de acessibilidade;
- peças do planejamento não são divulgadas com os indicadores;
- dotação disponibilizada para assistência ao idoso foi de somente R\$2.000,00, descumprindo recomendação desta Casa;

Resultado da Execução Orçamentária

- abertura de crédito adicional acima do limite permitido na LOA.

Dívida De Longo Prazo

- dados contabilizados incorretamente no sistema AUDESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Despesa De Pessoal¹

- após a inclusão do montante alusivo à substituição de mão de obra da saúde, contratada sem licitação, o gasto com pessoal ficou acima do limite legal permitido na LRF (54%);
- contratação de funcionário e pagamento de horas extras em período proibido na legislação (incisos IV e V da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

- o número de servidores em comissão constante no Quadro de servidores apresentado pela origem diverge daquele registrado nas leis de criação e extinção;
- todos os assessores jurídicos são providos em comissão.

IEG-M –I- Fiscal

- deficiência no planejamento;
- ineficiência no recebimento da dívida ativa;
- ausência de normatização da estrutura organizacional para administração tributária, resultando na manutenção da arrecadação anual;
- falta de instituição da contribuição para custeio de iluminação pública;
- não há adoção de alíquota progressiva para IPTU e ITBI em relação ao valor do imóvel e valor venal respectivamente, como também não há fiscalização automatizada para detectar sonegação ou fim de atividades de empresas;
- não foi atualizada a planta genérica do município.

Outros Pontos de Interesse

- lançamentos incorretos de códigos ao sistema AUDESP;
- pagamento de adicional de insalubridade em desacordo com o Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho;
- percentual de insalubridade pago em 80%, em desacordo com a Norma Regulamentadora NR-15 do Ministério do Trabalho;
- ausência de providências para aperfeiçoamento do controle dos gastos com telefonia, apesar de recomendado por esta Casa;

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	6.733.694,85	6.756.822,56	6.943.381,60	7.095.786,16
Inclusões da Fiscalização	638.828,87	188.190,48	381.400,68	525.053,40
Exclusões da Fiscalização	-			
Gastos Ajustados	7.372.523,72	6.945.013,04	7.324.782,28	7.620.839,56
Receita Corrente Líquida	13.162.077,14	13.372.497,54	13.790.494,46	12.992.327,25
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	13.162.077,14	13.372.497,54	13.790.494,46	12.992.327,25
% Gasto Informado	51,16%	50,53%	50,35%	54,62%
% Gasto Ajustado	56,01%	51,94%	53,11%	58,66%

Fonte: "23-TC-4145.989.16".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- adiantamentos em aberto desde o exercício de 2012;
- falhas em processos de adiantamento, descumprindo o Comunicado SDG nº 19/2000;
- aquisições diretas.

Dívida Ativa

- elevação do saldo;
- não cumprimento dos artigos 13 e 58 da LRF e Comunicado SDG nº 23-2013;
- a Prefeitura não instituiu valor mínimo para ingresso de cobrança judicial em execução fiscal;
- ausência de lançamento de IPTU na propriedade privada da Agricultura I.E.COM. Ltda, conforme recomendação exarada no exercício de 2015.

Gratificação Para Nível Universitário

- pagamento de gratificação de nível universitário para cargos cuja graduação já é inerente, como dentista, médico veterinário, professores, fisioterapeuta, nutricionista e psicólogo.

Bens Patrimoniais

- falta de levantamento de bens móveis e imóveis.

Renúncia De Receitas

- falta de atualização da planta genérica, resultando arrecadação defasada;
- ausência de lançamento de tributo em área da empresa Agricultura I.E.COM. Ltda;
- não instituição de taxa de lixo, meio ambiente, vigilância sanitária, funcionamento de transporte (táxi).

Ensino

- empenhamento incorreto dos recursos do FUNDEB, resultando na aplicação anual do percentual de 100,26%.

IEG-M – I-Educ

- falta de programa municipal de avaliação de rendimento escolar;
- não utilização de programa específico que desenvolva as competências de leitura e escrita dos alunos da rede municipal;
- não realização de pesquisa/estudo para levantamento do número de crianças que necessitam de creches e pré-escola;
- o Conselho de Alimentação Escolar não elabora atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, entre outros itens;
- nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura;
- algumas Unidades de ensino necessitam reparos;
- a taxa de analfabetismo está acima do percentual do Estado.



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

IEG-M – I-Saúde

- Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;
- falta de gestão de estoque dos materiais/insumos;
- o Município não possui Ouvidoria de saúde;
- ausência de ação para promoção da saúde bucal;
- não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBSs.

IEG-M – I-Amb

- o município não participa de instância de planejamento e gestão regional, como também não possui estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente;
- o Plano Municipal de Saneamento Básico ainda não foi instituído;
- não restou demonstrado pela Prefeitura o contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino;

IEG-M – I-Cidade

- o Plano de contingenciamento de defesa civil ainda está em fase de formalização;
- o município não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;
- o município não possui ameaças potenciais mapeadas, como também as suas Ações não são formalizadas.

Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- as Atas da Comissão de Licitação não são divulgadas na internet;
- ausência de legislação municipal sobre acesso à informação;
- site com informações desatualizadas.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências dos dados informados ao sistema.

IEG-M – I-GOV-TI

- os sistemas e os softwares não são divulgados aos usuários, os quais não recebem treinamento para utilização;
- o controle interno não faz uso dos alertas do sistema AUDESP;
- o município não possui legislação municipal sobre acesso à informação;
- os dados e documentos relativos a contratos de processos licitatórios não são divulgados na internet.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- não atendimento.



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

Notificação foi expedida ao responsável pela presente prestação de contas (ev. 83).

Após prazos dilatados a pedido (ev. 104 e ev. 125), vieram aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 137).

A **ATJ** (ev. 164) propõe a emissão de **parecer desfavorável** às contas em análise, tendo em vista o excesso de gastos com pessoal, destacando que o setor de cálculos daquela Assessoria atestou que na defesa juntada não foram apresentados quaisquer elementos que ensejassem novos cálculos no sentido de rever os valores apontados pela fiscalização.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 176) acompanha as considerações de ATJ e acrescenta à proposta de rejeição das contas da Prefeitura de Arapeí o descumprimento das vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF, ante a admissão de pessoal e pagamento de horas extras, a inexistência do sistema de controle interno e a precária gestão da educação, considerando o baixo retorno qualitativo dos investimentos realizados no setor.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:



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

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<u>Arapeí</u>												
Anos Iniciais	6,0	5,6	4,0	5,7	4,8	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,4	5,7
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
<u>Arapeí</u>	440	451	R\$ 3.484.426,38	R\$ 3.797.099,53
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
<u>Arapeí</u>	R\$ 7.919,15	R\$ 8.419,29
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

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
<u>Arapeí</u>	2.471	2.472	R\$ 3.875.246,37	R\$ 3.671.147,37
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
<u>Arapeí</u>	R\$ 1.568,29	R\$ 1.485,09
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



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

E o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

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

Contas anteriores:

2016 eTC 004145.989.16-6 desfavorável²
2015 TC 002675/026/15 desfavorável³
2014 TC 000583/026/14 desfavorável⁴

É o relatório.

rcbnm

² D.O.E. em 25/09/2018

³ D.O.E. em 1º/08/2017

⁴ D.O.E. em 1º/09/2016



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

Voto

TC-006623.989.16-7

A instrução processual revela que a Prefeitura Municipal de Arapeí investiu na manutenção e desenvolvimento do **ensino** o equivalente a **32,96%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **80,47%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do **magistério** da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual ainda revelou que, no exercício em exame, foi utilizada a **totalidade** dos recursos do FUNDEB, aqui atendendo ao que estabelece a Lei Federal 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de **saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **25,84%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12.

O gasto com o pagamento dos subsídios dos agentes políticos manteve-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis; os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estão de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; além de regular recolhimento dos encargos sociais.

A situação orçamentária e financeira da Prefeitura manteve-se equilibrada. Diante desse fato, as incorreções alusivas à abertura de créditos adicionais não são uma anomalia que permita concluir que houve um prejuízo efetivo ao interesse público. Ao caso cabe recomendação.

Quanto ao IEGM, observa-se que as notas atribuídas aos diversos setores da administração revelam insatisfatórios resultados, a demandar advertência à Prefeitura para que promova ajustes necessários.



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

Entretanto, apesar dos aspectos ora destacados, filio-me ao entendimento externado por ATJ e MPC de que as contas em exame não merecem a emissão de parecer favorável por este Tribunal, tendo em vista o excesso de gastos com pessoal, que corresponderam, ao final de 2017, a 58,66% da receita corrente líquida do município, índice esse que é superior ao limite fixado pelo artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse caso, é oportuno esclarecer que não cabe, neste momento, a prerrogativa contida no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/00, que prescreve que, *“se a despesa total com pessoal (...) ultrapassar os limites definidos (...), o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (...)”*.

Isto porque, conforme Quadro de gastos com pessoal contido no ETC 004380.989.18-6⁵, que abriga as contas do Executivo local relativas ao exercício de 2018, referidas despesas continuaram acima do limite previsto no artigo 20 da aludida lei federal, uma vez que nos dois quadrimestres subsequentes os índices de despesas com pessoal corresponderam, respectivamente, a 55,59%% e a 56,43%% da RCL do município.

Registre-se, por oportuno, que não se aplica ao caso em comento

5

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
%Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	7.095.786,16	7.172.041,37	7.294.683,50	7.404.226,78
Inclusões da Fiscalização	525.053,40	133.789,48	304.250,80	518.193,12
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	7.620.839,56	7.305.830,85	7.598.934,30	7.922.419,90
Receita Corrente Líquida	12.992.327,25	13.143.058,06	13.465.318,55	14.245.979,69
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	12.992.327,25	13.143.058,06	13.465.318,55	14.245.979,69
% Gasto Informado	54,62%	54,57%	54,17%	51,97%
% Gasto Ajustado	58,66%	55,59%	56,43%	55,61%



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

a flexibilização contida no artigo 66 da LRF, já que em consulta ao IBGE, no período em que a atual Administração extrapolou o limite com gastos com pessoal estabelecido pela LRF (3º quadrimestre de 2017), a taxa de variação real acumulada do PIB, foi positiva.

A irregularidade se torna ainda mais grave quando se observa que o Responsável, em vez de adotar as providências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para que o limite legal fosse restaurado, andou exatamente na contramão. O administrador contratou horas extras e admitiu servidores quando seu dever era restringir os gastos com o setor.

Em resumo: o Chefe do Executivo não adotou a conduta necessária ao cumprimento da lei, com vistas a enquadrar os gastos com pessoal aos limites fixados, falha essa que é suficiente, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a inquinar as contas municipais.

Destaque-se, ainda, que tal falha não é inédita na administração de Arapeí, pois desde o exercício de 2011⁶, após a inclusão de valores com a terceirização de serviços médicos, a Prefeitura tem extrapolado o limite de 54% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja irregularidade, inclusive, já foi confirmada em grau de recurso, relativamente aos exercícios de 2011 a 2013.

Sendo assim, essa questão, ainda que de forma isolada, é motivo suficiente à rejeição das presentes contas, nos termos da pacífica jurisprudência deste Tribunal.

As falhas remanescentes, embora bem caracterizadas, não devem se agregar ao motivo de irregularidade das contas, uma vez que suas

6

Exercício	Despesa de Pessoal	Processo
2011	56,21% da RCL	TC 1453/026/11
2012	60,21% da RCL	TC 2042/026/12
2013	56,63 da RCL	TC 2110/026/13
2014	54,71% da RCL	TC 0583/026/14
2015	60,62% da RCL	TC 2675/026/15
2016	56,01% da RCL	ETC 4145.989.16



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

incidências não obstaram o regular funcionamento dos setores onde se verificaram, ou causaram prejuízos de caráter financeiro. Elas são merecedoras de recomendações e advertências.

Por todo o exposto, voto pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da Prefeitura Municipal de Arapeí, relativas ao exercício de 2017, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer deve o cartório oficial ao Chefe do Poder, determinando-lhe que:

- institua o sistema de controle interno, assegurando o cumprimento das obrigações constitucionais e legais a ele atribuídas;
- corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração, notadamente em relação à educação e saúde, de modo a garantir não apenas a aplicação dos percentuais mínimos obrigatórios, mas também a qualidade dos serviços prestados à população;
- aprimore as fases de planejamento e execução do orçamento, evitando os elevados percentuais de alterações orçamentárias;
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
- atualize urgentemente o laudo técnico das condições ambientais de trabalho (LTCAT) e cesse imediatamente o pagamento de insalubridade a servidores ocupantes de cargos que não disponham de laudo com essa especificação;
- aprimore o controle de gastos com telefonia;
- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, afim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;



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

- aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atualize sua planta genérica de valores, institua as taxas referentes a lixo, meio ambiente, vigilância sanitária e transporte, de modo a garantir a eficiência da arrecadação de receitas;
- efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o artigo 96 da Lei 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.

É como voto.