



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**

86 TC-006881.989.16-4 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Piracicaba.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Barjas Negri.

Advogado(s): Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos (OAB/SP nº 69.842).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,22%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95% □ 100%)
Magistério	99,66%	(60%)
Pessoal	42,94%	(54%)
Saúde	29,96%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 1.266.013.300,00	
Receita Arrecadada	R\$ 1.194.075.474,11	
Execução orçamentária	Déficit → 3,26%	
Execução financeira	Déficit	
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. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. PARECER FAVORÁVEL.



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

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Piracicaba**, relativas ao exercício de **2017**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Araras (UR/10).

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

A.2 IEG-M – Planejamento – Índice C

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- Déficit da Execução Orçamentária da ordem de R\$ 38.972.445,71, não totalmente amparada pelo superávit financeiro do ano anterior;
- Abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação da ordem de R\$ 12.721.489,83, no entanto, a fiscalizada não carrou aos autos demonstrativos das receitas previstas e realizadas do exercício de 2017, descumprindo o parágrafo 3º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

B.1.2. Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

- constatadas inúmeras divergências de registros na comparação dos dados do Sistema Audeps com as peças contábeis analisadas *in loco*;

B.1.3. Dívida de curto prazo

- constatadas divergências de registros na comparação dos dados do Sistema Audeps com as peças contábeis analisadas *in loco*;

B.1.4 Dívida de longo prazo

- constatadas divergências de registros na comparação dos dados do Sistema Audeps com as peças contábeis analisadas *in loco*;



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

B.1.4.1 Parcelamentos de débitos previdenciários

- Ausência de comprovação do parcelamento de INSS no valor de R\$ 40.503.586,71 (valor principal + atualizações);

B.1.5 Precatórios

- diferença de registro do saldo em 31/12/2017, entre os controles da fiscalizada e o demonstrado no Balanço Patrimonial de 2017;
- ausência de controle de depósitos de exercícios anteriores;
- divergências de registros indicam pagamentos de precatórios a maior;
- o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais;

B.1.8 Análise dos limites e condições da LRF

- Com relação ao valor da Receita Corrente Líquida do primeiro, do segundo e do terceiro quadrimestres de 2017, entre o informado pela fiscalizada e o apresentado pelo Sistema Audep, há diferenças, respectivamente, de R\$ 5.068.455,37, 4.486.743,62 e R\$ 7.606.121,42;

B.1.8.1 Despesa de pessoal

- Com relação à Despesa de Pessoal do primeiro quadrimestre de 2017, entre o informado pela fiscalizada e o apresentado pelo Sistema Audep, há uma diferença de R\$ 7.393.413,27;

B.1.9 Demais aspectos sobre recursos humanos

- Alguns cargos em comissão desprovidos das características de direção, chefia e assessoramento, bem como ausência de legislação acerca das atribuições;

B.1.10 Ausência de controle do cumprimento de jornada de trabalho por parte de Procurador Jurídico

- Ausência de Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município, que dispõe sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador Jurídico;



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

- Ausência de controle de frequência para os cargos de Procurador Jurídico;

B.2 IEG-M – I Fiscal – Índice B

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

B.3.1 Dívida Ativa

- Divergência de saldo entre os controles da fiscalizada e o demonstrado no Balanço Patrimonial de 2017;
- Cancelamentos de dívida ativa sem demonstração na DVP de 2017;
- Ausência de constituição da provisão da dívida ativa;

B.3.2 Execução Contratual

Contrato nº 1270/17:

- Notas fiscais sem identificação detalhada dos serviços executados;
- Elaboração de notificação, encaminhada à empresa contratada devido às paralisações dos serviços, não havendo informações, por parte da fiscalizada, se a obra vai ou não ser concluída no prazo estipulado no contrato;

Contrato nº 1315/17

- Ausência de orçamento detalhado de todos os custos diretos e indiretos;
- Notas fiscais sem identificação detalhada dos serviços executados;
- Ausência do livro de ocorrências, descumprindo o § 1º do artigo 67 da Lei de Licitações;

B.3.3.1 Bens Patrimoniais

- Detectadas divergências de registros no Balanço Patrimonial;

**B.3.3.2 Gestão do patrimônio público (frota) e sua manutenção –
fiscalização ordenada**

- Dos apontamentos feitos na época da fiscalização ordenada, ainda permanecem algumas ocorrências;



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

C.2 IEG-M – Educação – Índice B

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

D.2 IEG-M- I – Saúde – Índice B+

- Não há o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- Detectadas várias ocorrências que impactaram no índice;

E.1. IEG-M – I – AMB – Índice A

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

F.1. IEG-M- I Cidade – Índice B+

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

G.2 Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp

- Foram constatadas diversas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp;

G.3. IEG-M – I – GOV TI – Índice B+

- Detectadas ocorrências que impactaram no índice;

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

Entrega intempestiva de diversos documentos;

Descumprimento de diversas recomendações exaradas pelo Egrégio Tribunal de Contas.

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



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

Tratando especificamente de alguns itens, em especial os encargos sociais, explicou que o saldo devido à Secretaria da Receita Federal do Brasil, no valor de R\$ 40.503.586,77, decorreu da soma dos extratos obtidos junto à SRF (R\$ 27.643.494,06) com a importância de R\$ 12.860.092,71. Informou que esse valor foi calculado pelo Município, não havendo informação da Secretaria da Receita Federal do Brasil que, até a apresentação da defesa, não havia consolidado os débitos nem fornecido o saldo efetivo da dívida.

Os valores lançados na planilha a título de pagamentos realizados em 2017 estão comprovados pelas DARF's e pelos demonstrativos do Branco do Brasil juntados em anexo.

Procurou, ainda, esclarecer as divergências de registros levantadas pela fiscalização. Destacou, especialmente, a diferença na contabilização da RCL, explicando que ocorreu em virtude do registro da conta 19221000 - Compensação Financeira entre Regimes de Previdência - que não fora deduzida do cálculo do Audep.

Quanto ao controle de jornada dos Procuradores, informou que não há jornada definida por horários fixos e pré-determinados, apenas a determinação de 40 horas semanais, com flexibilidade de sua execução, haja vista as necessidades do Município e as peculiaridades das atribuições desses servidores. Consignou, ainda, que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil editou a Súmula nº 9, nos seguintes termos: "O controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário."

Por fim, pugnou pela aprovação das Contas.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, entendendo que a situação financeira não demonstra grande descontrole, pois o *déficit* financeiro, apontado pela inspeção, no montante de R\$ 5.523.569,14, representou menos de 02 (dois) dias do total das receitas/arrecadação.



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

Quanto às diversas inconsistências de registros, entendeu possível o afastamento das falhas, sem embargos de recomendação para a devida observância aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil, respectivamente artigos 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 83 da Lei Federal nº 4.320/64, encaminhando com exatidão as informações ao Sistema Audesp.

A **Assessoria Jurídica** também se manifestou pela emissão de parecer **favorável**, vez que os pecados capitais não foram cometidos pela Origem. Observou que os gastos com o Ensino e a despesa com pessoal e reflexos mantiveram-se em bom patamar, os investimentos na área da saúde apresentaram-se adequados à norma constitucional e os encargos sociais foram recolhidos.

Porém, diante dos apontamentos relacionados aos setores Educacional e Saúde, sugeriu severa recomendação para a promoção de políticas públicas adequadas, visando suprir as deficiências encontradas.

No mesmo sentido de aprovação, a **Chefia de ATJ**, sem prejuízo de recomendações para que o Chefe do Executivo adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aquele indicador que obteve conceito C “baixo nível de adequação”; promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; 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 e observe as disposições dos artigos 165 e 167 da Constituição Federal; regularize e/ou não reincida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos setores de Dívida Ativa, Encargos Sociais, Precatórios, Pessoal, Ensino e Saúde.

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



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

- *déficit* orçamentário, de 3,26% (R\$ 38.972.445,71), sem respaldo integral no *superávit* financeiro do exercício anterior, contribuindo para a apuração de um antes inexistente déficit financeiro; e

– expressivas disparidades apresentadas nos registros contábeis da Prefeitura, contrariando os princípios da evidenciação contábil (artigos 83, 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/64) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (em especial, o disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual e na NBC T 16.8 – Controle Interno).

Propôs aplicação de multa diante do desatendimento de recomendações expedidas em pareceres de contas anteriores e de envio de ofício ao Ministério Público Estadual com vistas a eventual ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de normas do Município de Piracicaba (Lei nº 8.563/2016) que tenham instituído cargos em comissão em desacordo ao permissivo constitucional previsto no art. 37, V, da CF/88.

Opinou, ainda, pelas seguintes recomendações, em síntese:

– adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, desde a designação de apenas servidores efetivos para o Setor, até a elaboração periódica de relatórios, disponibilizando-os à fiscalização deste E. Tribunal, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;

– fortaleça a gestão do planejamento, sobretudo no que se refere à estrutura administrativa; treinamento de servidores; divulgação das peças que compõem o planejamento com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos x realizados; cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes (Lei nº 13.146/2018); e criação da Ouvidoria do Órgão;

– promova o regular controle de frequência para os servidores lotados no cargo de Procurador Jurídico;



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

- elimine as falhas apontadas no âmbito do IEGM/TCESP acerca da gestão fiscal (i-Fiscal);
- observe rigorosamente as normas da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93);
- sane as irregularidades apontadas no âmbito das Fiscalizações Ordenadas acerca da gestão do patrimônio público (frota) e sua manutenção, da merenda escolar e dos Hospitais Municipais, UPAs e UBSs;
- reveja a atuação municipal no setor de educação, corrigindo as lacunas apontadas pela Fiscalização, sobretudo no que se refere à promoção de ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar; à aplicação de programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017; à utilização de programa específico que desenvolva as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal; e à entrega de material didático e uniforme escolar à rede municipal de ensino;
- baseando-se nas falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores do IEGM (índice de efetividade da gestão municipal), promova as melhorias necessárias nos eixos saúde, meio ambiente, proteção à cidade e governança da tecnologia da informação (i-Gov TI); e
- encaminhe a este E. Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE 02/2016.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada nas Tabelas a seguir.



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

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
Piracicaba	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,6	5,9	6,3	6,5	6,8	5,1	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	6,7
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
Piracicaba	36.999	36.986	R\$ 356.920.428,83	R\$ 353.212.293,72
Região Administrativa de Campinas	624.627	628.148	R\$ 6.398.583.249,39	R\$ 6.604.403.866,72
<<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
Piracicaba	R\$ 9.646,76	R\$ 9.549,89
Região Administrativa de Campinas	R\$ 10.243,85	R\$ 10.514,09
<<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:



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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Piracicaba	380.494	382.817	R\$ 364.041.205,99	R\$ 385.708.659,62
Região Administrativa de Campinas	6.690.076	6.752.717	R\$ 6.103.260.740,11	R\$ 6.307.543.818,18
<<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
Piracicaba	R\$ 956,76	R\$ 1.007,55
Região Administrativa de Campinas	R\$ 912,29	R\$ 934,07
<<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	<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	B+	B+	A	C	B+	A	A	B+
2015	B	B	A	C	B+	A	A	B
2016	B	B	A	C	B+	A	A	B+
2017	B	B	B+	C	B	A	B+	B+

Contas anteriores:

2016 TC 004403/989/16 favorável com recomendações;

2015 TC 002227/026/15 favorável com recomendações;

2014 TC 000135/026/14 favorável com recomendações.

É o relatório.

rfl



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

Voto

00006881.989.16-4

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

A instrução processual revelou, ainda, que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,22%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **99,66%** 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.

No entanto, por oportuno, alerta ao gestor para a necessidade de melhoria na qualidade da prestação dos serviços, em face das ocorrências apuradas na formação do índice de efetividade.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **29,96%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

Nesse âmbito, também alerta ao gestor para a necessidade de melhoria na qualidade da prestação dos serviços, principalmente no que tange aos problemas de estrutura e à ausência de mobiliários essenciais em algumas UPAs, bem como nos aspectos destacados pela fiscalização e afetos à composição do IEG-M, que teve uma piora no índice, partindo de A, no exercício anterior, para B+ no exercício em análise.



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

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**42,94%**).

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

A fiscalização não apontou inadimplência nos pagamentos relacionados a encargos sociais e precatórios, em que pesem as divergências de registros apuradas, que recomendo, por oportuno, que sejam sanadas e evitadas.

No âmbito contábil, não se apresenta, ainda, uma situação irremediável de desequilíbrio. Embora tenha ocorrido *déficit* orçamentário de 3,54% e a reversão do resultado financeiro positivo advindo do exercício anterior, o financeiro negativo apurado, de R\$ 5.523.569,14, não possui gravidade suficiente para comprometer o exercício futuro, de acordo com pacífica jurisprudência desta Corte, pois representou apenas alguns dias de arrecadação (R\$ 1.194.075.474,11¹).

De todo modo, oportuno **advertir** à Origem para a necessidade de adoção de medidas eficazes para se evitar o descompasso entre receitas e despesas, atendendo-se às regras de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º da LRF), prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Outra **importante advertência** refere-se às inúmeras inconsistências de registros que serão relevadas, excepcionalmente, diante das justificativas da defesa e pela ausência de constatação, pela fiscalização, de indícios de fraude ou qualquer outro intuito ilícito. Também, porque essas ocorrências não impossibilitaram a aferição dos principais índices de análise desta Corte de Contas: despesas com Saúde, Educação, Pessoal e demais limites obrigatórios presentes na Constituição Federal ou na Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, ressalto que é imprescindível evitar a reincidência dessas

¹ Um duodécimo equivale a R\$ 99.506.289,50.



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

inconsistências, atendendo-se aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, sob pena de comprometer pareceres de exercícios futuros.

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 oportuno, determino que a próxima fiscalização acompanhe o deslinde do Contrato nº 1270/17, com o intuito de constatar a sua execução no prazo estipulado.

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 **Piracicaba**, 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:

- fazer ajustes de modo a melhorar o desempenho relacionado aos índices de efetividade, em especial o Fiscal, Educação, Saúde, Cidade, Gestão Ambiental e Tecnologia da Informação;
- adotar medidas para sanear os apontamentos feitos por ocasião da fiscalização ordenada: Merenda Escolar e Frota Municipal;
- promover adequações no quadro de pessoal, atentando para os comandos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal;
- observar a fidedignidade das informações enviadas ao sistema Audesps;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

É como voto.