



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 26/11/2019 – ITEM 45

TC-006286.989.16-5

Prefeitura Municipal: Apiaí.

Exercício: 2017.

Prefeito: Luciano Polaczek Neto.

Advogados: Daniela Francine Torres (OAB/SP nº 202.802) e Julio César Machado (OAB/SP nº 330.136).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. DÍVIDA DE CURTO PRAZO. FALTA DE LIQUIDEZ. ENCARGOS SOCIAIS. RECOLHIMENTO PARCIAL. PRECATÓRIOS. PAGAMENTO INSUFICIENTE. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. O parcelamento dos encargos previdenciário e o pagamento das dívidas judiciais realizado para além do exercício não têm o condão de regularizar a falha ante o princípio da anualidade.

RELATÓRIO

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

A Unidade Regional de Itapeva (UR-16), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante no evento 32.28, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – ausência de relatórios periódicos; e desempenho de diversas funções¹ pelo responsável relativo ao Controle Interno.

I-PLANEJAMENTO – ausência de equipe estruturada, treinada e dedicada às atividades de planejamento; LDO sem custos mensuráveis, indicadores e metas físicas definidas; indicadores do PPA não mensuráveis e incoerentes com as metas físico-financeiras; permissão legal para realização de remanejamentos, transferências e transposições por Decreto; e autorização para abertura de créditos suplementares de até 40% da despesa fixada.

¹ Coordenador da Defesa Civil, Presidente da Comissão de Acompanhamento do Termo de Ajuste de Conduta e Conselheiro Municipal de Assistência Social.



RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; alterações orçamentárias no percentual de 71,03% da despesa inicialmente fixada; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem lastro financeiro; autorização para abertura de créditos suplementares na LOA maior que o estabelecido na LDO; e percentual de investimentos abaixo da média regional (1,84% da RCL).

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – inconsistências na contabilização dos fatos contábeis; e agravamento do déficit financeiro retificado do exercício anterior.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo registrados no Passivo Circulante.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – saldo de precatórios demonstrado incorretamente nas peças contábeis; descontrole acerca dos parcelamentos previdenciários; dívida decorrente do extinto Consórcio CIESAR não incorporada na contabilidade municipal; e evolução significativa do endividamento ao longo dos últimos anos.

PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS – desconhecimento dos valores parcelados devidos ao INSS; e divergências nos registros dos parcelamentos referentes ao FGTS.

PRECATÓRIOS – não atendimento aos ofícios requisitórios de baixa monta; e divergências nos registros contábeis e nos dados enviados ao Sistema Aude-sp.

ENCARGOS – recolhimento parcial do INSS e do FGTS; pagamento de FGTS para ocupantes cargos exclusivamente em comissão; e adoção do Regime Celetista em detrimento do Estatuto dos Servidores do Município.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – cargos em comissão sem atribuições de direção, chefia e assessoramento; falta de exigência de curso superior para provimento dos cargos comissionados; e responsabilidade pela Contabilidade atribuída a ocupante do cargo de escriturário, designada por meio de Portaria.



SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – irregularidades nos acúmulos de cargos dos Agentes Políticos; e pagamento de 13º salário ao Prefeito e ao Vice-Prefeito sem previsão legal.

TESOURARIA – inconsistências entre os saldos bancários e contábeis; falhas nas conciliações apresentadas; realização de pagamentos sem nota de empenho; e falta de assinatura dos responsáveis e de análise pelo Controle Interno.

REGIME DE ADIANTAMENTO – não comprovação do interesse público das despesas.

I-EDUC – gasto por aluno inferior à média dos Municípios Paulistas; e nota projetada do IDEB não alcançada.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – falhas verificadas na Fiscalização Ordenada sobre Merenda Escolar.

I-SAÚDE – gasto por habitante inferior à média dos Municípios Paulistas.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – falhas na formalização da Tomada de Preços nº 003/2017.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – falta de divulgação em tempo real das receitas e despesas na página eletrônica da Prefeitura.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – falta de fidedignidade das informações encaminhadas ao Sistema Audesp.

I-GOV TI – falhas que comprometem a governança da Tecnologia da Informação.

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – expediente contendo Representação contra a Tomada de Preços nº 003/2017, cujo objeto foi a prestação de serviços de manutenção do ativo de iluminação pública do Município de Apiaí, com reclamações procedentes.

SINDICÂNCIAS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS – inércia na apuração das irregularidades por meio das sindicâncias instauradas.



ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – desatendimento a Instruções e Recomendações deste E. Tribunal.

O expediente TC-017180.989.17-0² foi devidamente tratado no item F.2. Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas, razão pela qual foi arquivado.

Após regular notificação, a Prefeitura Municipal de Apiaí apresentou suas justificativas e documentos no evento 116.

Refutou ter havido irregularidade na previsão para abertura de créditos adicionais equivalentes a 40% da despesa orçada contida na LOA, vez que a legislação vigente não define limite máximo para esse fim.

No mesmo sentido, esclareceu que a Lei Orçamentária de Apiaí previu a possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos em linha com o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda apenas as mencionadas movimentações orçamentárias sem prévia autorização legislativa.

Alegou que os resultados deficitários decorreram, em boa parte, da inscrição de restos a pagar não processados, em sua maioria relativos a convênios assinados, cujos repasses não ocorreram no exercício examinado. Acresceu que, mesmo com a manutenção das despesas não processadas na execução orçamentária, o déficit verificado não ultrapassou 6 dias de arrecadação, não tendo o condão de comprometer gestões futuras.

Atribuiu o déficit financeiro e a iliquidez para saldar compromissos de curto prazo à gestão anterior, que deixou saldo negativo de R\$ 12.651.142,06.

Sobre as dívidas judiciais, informou que a falta de quitação de dois requisitórios de baixa monta no importe de (R\$ 15.056,93) se tratou de situação pontual, regularizada já no início de 2018.

² Representação em face do Edital relativo à Tomada de Preços nº 3/2017, para a contratação de serviços de manutenção do ativo de iluminação pública, com fornecimento de mão de obra e materiais. Procedente.



Quanto aos encargos sociais, noticiou que os débitos de INSS relativos aos meses de novembro e dezembro foram objeto de parcelamento em 16/03/2018, enquanto a dívida para com o FGTS referente aos meses de outubro a dezembro foi parcelada em 07/12/2018.

A Assessoria Técnica, sob a ótica econômica, entendeu que os resultados apresentados caminharam na contramão da gestão fiscal responsável, tendo em vista: os resultados financeiro e orçamentário negativos; a falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo; as irregularidades nos registros contábeis referentes aos compromissos do município; as falhas no setor de Tesouraria; e o elevado índice de alterações orçamentárias, pugnando, ao final, pela emissão de parecer desfavorável.

Do ponto de vista jurídico, mesmo considerando que a maior parte das imperfeições pudesse ser alçada ao campo das recomendações, sua congênere manifestou-se pela reprovação das contas, em face da manifestação da Assessoria Econômica, bem como dos resultados insatisfatórios apurados no IEG-M e do quanto analisado na Tomada de Preços nº 03/2017, no que foi endossada por sua i. Chefia.

No mesmo sentido opinou o d. Ministério Público de Contas, em razão das impropriedades relacionadas: à ineficiência do Sistema de Controle Interno; ao redesenho orçamentário, equivalente a 71,03% da despesa inicialmente fixada; à reversão do resultado orçamentário positivo em 2016, passando a déficit de 1,53% em 2017; ao déficit financeiro de R\$ 7.747.951,80; à ausência de recursos disponíveis para pagamento das dívidas de curto prazo registradas no Passivo Financeiro; ao recolhimento parcial de encargos sociais (FGTS e INSS) e cumprimento parcial do parcelamento do FGTS; e ao pagamento insuficiente dos requisitos de baixa monta.

Sugeriu a formação de autos próprios/apartados, para que se possa determinar a imposição de multa, ressarcimento de valores, decretação de irregularidade de contratos e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio, em relação às irregularidades em processos de adiantamentos e às falhas na formalização da Tomada de Preços nº 003/2017.



Adicionalmente, solicitou a remessa de cópias de documentos e desta decisão ao d. Ministério Público Estadual, com vistas a eventual ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade dos dispositivos contidos na Lei Municipal nº 127/2011, na qual foram instituídos cargos em comissão sem exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior ou formação técnico-profissional.

Por fim, propôs ainda o envio de representação ao i. Procurador-Geral de Justiça a respeito da adoção do regime celetista e do pagamento de FGTS a cargos em comissão que, conforme estabelece a Constituição Federal, são providos com a possibilidade de “livre nomeação e exoneração”.

É o relatório.

GRM



VOTO

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

ITENS	RESULTADOS
Ensino	26,23%
FUNDEB	100,00%
Magistério	94,13%
Pessoal	46,25%
Saúde	26,28%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 1,53% = R\$ 978.042,20
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 7.747.951,80
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Irregular
Encargos Sociais	Irregular

Dentre os principais aspectos avaliados por este Tribunal, destaque: o atendimento aos mínimos constitucionais de aplicação na Saúde e no Ensino; e a observância aos limites da Despesa com Pessoal e das transferências financeiras ao Legislativo.

No plano fiscal, a execução orçamentária resultou déficit de 1,53% da receita, situando o déficit financeiro em R\$ 7.747.951,80, o equivalente a 42 dias da arrecadação³ do exercício seguinte.

O índice de liquidez evidenciou que a Municipalidade dispunha apenas de R\$ 0,25 para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo. No longo prazo, o endividamento foi reduzido em 1,15%, passando de R\$ 24.188.588,43 para R\$ 23.910.194,08.

De fato, o Prefeito atual herdou déficit financeiro equivalente a R\$ 6.769.909,60, tendo já comprometidos 39 dias da Receita Corrente Líquida⁴. Todavia, a despeito da crise financeira, a arrecadação apresentou superávit de 15,16%, R\$ 8.438.618,60 em relação ao quanto previsto e, mesmo assim, o resultado da execução orçamentária foi negativo.

Cabe lembrar que a insuficiência financeira seria ainda maior se as dívidas previdenciárias e os precatórios judiciais tivessem sido quitados em sua totalidade dentro do exercício.

³ Receita Corrente Líquida de 2018 de R\$ 67.300.292,50, o equivalente a R\$ 184.384,36.

⁴ Receita Corrente Líquida de 2017 de R\$ 64.088.618,60, equivalente a R\$ 175.585,26.



O parcelamento dos encargos devidos ao INSS e ao FGTS efetuado no exercício subsequente não tem o condão de afastar a irregularidade, em face do princípio da anualidade das contas, além de configurar despesa devida e adiada, capaz de comprometer orçamentos de exercícios vindouros.

Reconheço a existência de julgados recentes relevando o parcelamento de encargos sociais no contexto da Lei Complementar nº 13.485/2017; todavia, tal instrumento possibilitou a renegociação dos débitos vencidos até 30 de abril de 2017, diferente dos acordos firmados pelo Município de Apiaí que, além de celebrados a destempo, tiveram como objeto as competências de novembro a dezembro de 2017.

Importante frisar que no exercício em exame houve descumprimento em 1 (um) dos acordos de parcelamentos relativos a exercícios anteriores.

O total de requisitórios de baixa monta não quitado dentro do exercício, embora modesto, não pode ser afastado no presente caso. O descumprimento dos prazos estabelecidos para pagamento das dívidas judiciais é falha que conduz à reprovação das contas, a exemplo do decidido no processo TC-006680.989.16-7.

Para mais, tanto os encargos sociais como as dívidas judiciais não se encontravam corretamente registradas no Balanço Patrimonial e, como agravante, a Prefeitura reconheceu quando da apresentação de justificativas, em dezembro de 2018, não conhecer o total de encargos parcelados e sua posição.

A média⁵ apurada no IEG-M foi “C+”, gestão considerada “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação, em razão dos resultados insatisfatórios nos indicadores setoriais do Planejamento, Fiscal, Educação,

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



Saúde e Meio Ambiente, evidenciando a premente necessidade de se aperfeiçoar a qualidade dos gastos públicos nesses setores.

A deficiência nas atividades de planejamento pode ser evidenciada pelo elevado volume de movimentações orçamentárias, em montante equivalente a 71,03% das despesas fixadas.

Cabe recordar que, embora não haja determinação expressa na legislação acerca do limite percentual para abertura de créditos suplementares, esta E. Corte de Contas vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por meio de créditos adicionais não extrapole os índices inflacionários do período.

Também há de se considerar que foi constatada a abertura de créditos suplementares baseada em excesso de arrecadação (R\$ 10.783.041,24) em volume superior ao efetivamente arrecadado (R\$ 8.438.618,60), em afronta ao art. 43 da Lei nº 4.320/64.

É de se formular, portanto, advertência para que a Origem proceda à correção dos apontamentos oriundos do IEG-M, em especial aqueles relacionados às atividades de planejamento, bem como para que observe as orientações exaradas nos Comunicados SDG nº 29/10 e nº 18/15 sobre alterações orçamentárias.

Cabe advertência também quanto à necessidade de regularização do Quadro de Pessoal⁶, com o fim de dar pleno atendimento ao art. 37, II e V, da Constituição Federal, bem como ao Comunicado SDG nº 32/15, este último acerca da exigência de formação em nível universitário para as funções de direção e assessoria, e às de chefia a formação técnica-profissional apropriada.

No que tange aos apontamentos feitos acerca: do Sistema de Controle Interno; das peças orçamentárias; do acúmulo de cargos de Agentes Políticos; da ocupação do cargo de Contador; da Tesouraria; das despesas realizadas em regime de adiantamento; e da Transparência, a Defesa

⁶ Cargos de Assessor da Procuradoria Geral; Assessor de Procuradoria; e os cargos da área da Saúde citados no Relatório de Fiscalização.



apresentou justificativas ou informou a adoção de medidas corretivas, as quais deverão ser verificadas quando da próxima inspeção *in loco*.

Sobre o pagamento de 13º salário ao Prefeito e Vice-Prefeito, como bem elucidou a Assessoria Jurídica, o c. Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre a matéria, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 650898, com repercussão geral reconhecida, no sentido de não haver incompatibilidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Por fim, acolho a proposta do d. MPC para abertura de autos apartados com o intuito de examinar o contido no item F.2. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas, em atenção ao Expediente nº TC-017180.989.17-0, envolvendo a Tomada de Preços nº 003/2017, medida que fica desde já determinada.

Em face de todo o exposto e acolhendo o posicionamento da i. ATJ e d. MPC, **voto pela emissão de parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Apiaí, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao atual Prefeito que: aprimore o Setor de Controle Interno, elaborando relatórios, nos termos dos Comunicados SDG nº 32/2012 e nº 35/2015; realize estudos prévios e levantamentos que subsidiem as atividades de planejamento; aperfeiçoe as peças orçamentárias, instituindo indicadores que permitam a real aferição do desempenho; estabeleça limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício e com o Comunicado SDG nº 29/10 e a EC nº 85/15; acompanhe atentamente a execução orçamentária, evitando a ocorrência de déficit; recolha os encargos previdenciários dentro do exercício; quite as dívidas judiciais no prazo estabelecido; contabilize corretamente as dívidas no Balanço Patrimonial; regularize o Quadro de Pessoal, definindo as atribuições e os requisitos de escolaridade dos cargos em comissão; corrija os desacertos identificados nos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais; observe os ditames da Lei Federal nº 4.320/64 e do Comunicado SDG nº 19/10, quando da realização de adiantamentos; adote as medidas necessárias



para melhorar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, considerando seus questionários setoriais, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; providencie a correção dos desacertos verificados nas Fiscalizações Ordenadas; cumpra os preceitos da Lei nº 8.666/93 nos futuros procedimentos licitatórios e contratos levados a efeito; passe a divulgar as receitas e despesas em tempo real no site da Prefeitura; informe com fidedignidade e de modo tempestivo os dados encaminhados ao Sistema Audep; e, por fim, atenda às Instruções e às recomendações desta E. Corte.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro