



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 11/09/2018

62 TC-004309/989/16

Prefeitura Municipal: Mococa.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Maria Edna Gomes Maziero.

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

Fiscalizada por: UR-6 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 – DSF-I.

1.RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos da Resolução 01/2012 e no TCA – 39.686/026/15, pela Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR.6, que na conclusão de seu relatório (Evento 49.56), apontou falhas nos seguintes tópicos:

1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit no resultado da execução orçamentária de 7,34%, agravando o déficit financeiro vindo do exercício anterior;
- ✓ Abertura de créditos adicionais sem disponibilidade financeira;

1.3.1. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura Municipal não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

1.3.2. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Apresentou um aumento substancial da dívida de longo prazo;

2.3. DESPESA COM PESSOAL

- ✓ Contratação de servidores, por tempo determinado, que não se deram por aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança, infringindo dispositivo legal;

3.1. ENSINO

- ✓ Insuficiente aplicação do FUNDEB recebido, deduzidos os ajustes pela Fiscalização;
- ✓ Há insuficiência de vagas nas creches da Rede Municipal de Ensino;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



4. PRECATÓRIOS

- ✓ *Depósitos Judiciais, do exercício em análise, efetuados a menor;*
- ✓ *Tendência a não quitação dos precatórios até 2020;*

5. ENCARGOS SOCIAIS

- ✓ *Recolhimento parcial de encargos sociais e o pagamento de juros e multas por recolhimentos intempestivos;*

7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *O Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;*
- ✓ *A Lei Orçamentária prevê autorizações ilimitadas para a abertura de créditos adicionais;*
- ✓ *As peças de planejamento registram inadequados indicadores, unidades de medidas e metas físicas, por programa e ações de governo, que não permitem avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos;*

8. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ *Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor;*
- ✓ *Não há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e despesas empenhadas;*

9. CONTROLE INTERNO

- ✓ *A Prefeita não determinou providências cabíveis quanto aos apontamentos da Unidade de Controle Interno;*

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *A Contribuição de Iluminação Pública não foi instituída;*

11. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ *Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento;*

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- ✓ *Desatendimento a recomendações deste E. Tribunal de Contas;*
- ✓ *Não adoção de medidas saneadoras, quanto às providências anunciadas pela Origem;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



14.1. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

✓ *Não atualização de seu Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores dos Imóveis;*

14.2. MULTAS DE TRÂNSITO

✓ *Não há transparência, na internet, dos valores das multas de trânsito arrecadadas e sua destinação;*

✓ *Os empenhos relacionados a multas de trânsito não possuem histórico que permita verificar a efetiva utilização dos recursos, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito;*

14.3. REGIME DE ADIANTAMENTO

✓ *Ausência de autorização do ordenador da despesa e motivação nos adiantamentos;*

14.4. DÍVIDA ATIVA

✓ *Aumento crescente da dívida ativa, sem que tenham sido tomadas providências para sua efetiva cobrança;*

14.5. QUADRO DE PESSOAL

✓ *Cargos em comissão sem atribuições específicas definidas, não permitindo atestar a consonância com o artigo 37, V, da Constituição Federal;*

✓ *Os normativos da Prefeitura Municipal de Mococa que dispõem sobre os cargos dessa municipalidade não trazem previsão do nível de escolaridade mínimo exigido;*

✓ *Pagamento de horas extras, realizadas em sua maioria, com habitualidade, sem justificativas plausíveis de excepcionalidade;*

15.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

✓ *Falta de cobertura monetária nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, em desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

15.2.2. DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

✓ *Desrespeito ao art. 73, VII da Lei Eleitoral;*

✓ *Utilização de código contábil incorreto para classificação dos gastos com publicidade institucional;*

15.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

✓ *No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



16.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA - MERENDA

- ✓ Não há separação de amostras para controle da merenda fornecida;
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não fiscaliza as condições da merenda escolar;
- ✓ Não há alvará da Vigilância Sanitária no prazo de validade;

16.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPARÊNCIA

- ✓ O site da Prefeitura Municipal de Mococa necessita de diversos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação, permitindo com isso, o amplo acesso da população a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades do Executivo;

17.1. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL – ENSINO

- ✓ Conforme informado por 15% dos professores da rede municipal, a Secretaria de Ensino não ofereceu nenhum evento de formação continuada;
- ✓ Conforme informado por 31% dos professores da rede municipal, devido às condições impostas pela Secretaria da Educação, eles encontram dificuldades de participação nos processos de formação continuada;
- ✓ Baixa percentual de participação dos professores em eventos de formação continuada no exercício de 2015;
- ✓ Alto índice de professores com vínculo funcional temporário, favorecendo a rotatividade destes profissionais;
- ✓ Desatendimento a padrões mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação, quanto às condições físicas e a disponibilidade de recursos pedagógicos;
- ✓ Extrapolação do limite máximo de alunos por sala de aula em 31,50% do estabelecido pelo CNE;
- ✓ Das 89 turmas do Ciclo I, 29 (32,60%) estão alocadas inadequadamente em ambientes menores, em desatendimento à legislação específica;
- ✓ Demanda por correção dos problemas de ordem estrutural em geral;

17.2. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL – SAÚDE

- ✓ Inexistência de Comitê Gestor Intersectorial;
- ✓ Carência do número de agentes de controle de endemias, de agentes comunitários de saúde e de nebulizadores a estrutura de controle vetorial municipal não atende ao preconizado nas Diretrizes Nacionais;
- ✓ Inexistência de local específico para a manutenção, lavagem e guarda dos equipamentos para aplicação de inseticida;
- ✓ Não realização de visita domiciliar bimestral, em 100%/80% dos imóveis, conforme Programa Nacional de Controle de dengue/Parâmetro nacional para referência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 54.1 – DOE de 21 de outubro de 2017*), a responsável pela Prefeitura Municipal de Mococa não apresentou justificativas.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas (*Eventos 72.1/72.3*), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 72.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões da digna Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, em síntese, pelas seguintes razões: a) déficit orçamentário, de 7,34% (R\$11.384.870,14), não amparado por superávit financeiro do exercício anterior; (REINCIDÊNCIA); b) excessivo percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 18,78% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicado SDG nº 29/2010 e Comunicado SDG nº 32/2015); (REINCIDÊNCIA); c) – ausência de promoção de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo com alertas emitidos por esta Corte a respeito da possibilidade da realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais (LDO), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei 10.028/00); d) abertura de créditos adicionais irregularmente amparada por insuficiente excesso de arrecadação, bem como pela receita de operação de crédito, em ofensa ao art. 43, II e IV, da Lei 4.320/64; (REINCIDÊNCIA); e) déficit financeiro, de -R\$33.262.867,66, revelando-se R\$83,16% superior ao resultado negativo visto em 2015 (que foi de -R\$18.160.082,27); (REINCIDÊNCIA); f) baixo índice de liquidez imediata (0,26), confirmando falta de recursos para arcar com dívida de curto prazo; (REINCIDÊNCIA); g) expansão de 10,09% da Dívida de Longo Prazo, com crescimento de 23,21% no saldo de encargos previdenciários; h) contratação de professores (total de 102) e de horas extras, a despeito de incurso nas vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF, irregularidade que configura crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D); i) não aplicação integral dos recursos do FUNDEB, com índice de utilização de 94,28% do fundo recebido, desatendendo ao art. 21, da Lei 11.494/2007; j) déficit de vagas de 299 crianças, correspondendo a 5,4% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino; (REINCIDÊNCIA); k) não houve depósito integral da parcela anual devida ao Tribunal de Justiça, a título



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de Precatórios, em ofensa à EC nº 62, de 2009; l) recolhimento parcial de encargos sociais devidos, com pagamento de juros e multas por recolhimentos intempestivos; (REINCIDÊNCIA); m) aumento crescente no valor da dívida ativa entre os anos de 2014 (R\$62.157.981,14), 2015 (R\$71.059.832,57) e 2016 (R\$79.927.051,52), com baixo nível de recebimentos em 2016 (4,68% do saldo inicial da Dívida Ativa) em ofensa ao disposto no art. 30, III, da CF/88, no art. 11, “caput”, da LRF, e às orientações desta Corte (Comunicado SDG nº 23/2013); n) despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei; e o) empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64. Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens 7; 8; 10; 14.1; 14.3; 14.5; 16.1; 16.2; 17.1 e 17.2 (*Evento 81.1*).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **Parecer Desfavorável** (*Evento 85.1*).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	A	A	C+	B+	B	B	B	B+	66.463
2015	B+	B+	B	C	B	B+	B+	B	66.508
2016	B+	B+	C+	C+	B	B+	C+	B	66.557

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B), porém registrou queda no i-Planejamento e i-Gov-TI.

Contudo, apresentou queda em relação ao índice I-Educ.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit -7,34% ¹	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,81%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	81,89%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	94,28%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	28,85%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,27%	Máximo: 54%

1 – Não amparado por superávit de exercício anterior;

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais.
O Município não quitou os precatórios devidos no exercício, porém pagou os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Mococa cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação – com exceção do gasto mínimo do FUNDEB –, e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal.

Contudo, apesar do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, além da aplicação dos recursos do FUNDEB, a instrução processual evidenciou falhas relevantes atinentes ao setor das finanças, restrições do último ano de mandato, encargos sociais e precatórios que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



foram justificativas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1 FINANÇAS

Inicialmente, merece destaque o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 11.384.870,14, ou, 7,34% da receita efetivamente arrecadada, déficit, este, que não está amparado em resultado financeiro que também se mostrou negativo no exercício anterior¹, e demonstra negligência do Executivo frente aos 05 (cinco) alertas sobre o descompasso entre as receitas e as despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame.

O desequilíbrio das contas também pode ser observado através do déficit financeiro registrado ao término do exercício², que foi aumentado em 83,16% devido ao déficit na execução orçamentária. Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha apenas de R\$ 0,26 para pagamento desses passivos.

Ocorreu aumento também da Dívida de Longo Prazo, que aumentou em 10,09% em relação aos valores verificados no exercício anterior.

Agravam os números acima o fato de a Receita Corrente Líquida (RCL) ter crescimento significativo, de R\$ 145.132.104,47 em 2015 para R\$ 152.242.068,87 em 2016.

Outro dado que agrava o quadro das finanças Municipais é o incremento de R\$ 17.769.070,38 no saldo da dívida ativa ao final de dois exercícios financeiros. Além disso, foi verificado que a Municipalidade não atualizou de seu Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores dos Imóveis.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

¹ R\$ 18.160.082,27

² R\$ 33.262.867,66



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Neste Contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

Ainda em relação aos limites de despesas impostos pela Lei Fiscal, os cálculos da equipe técnica, ratificados pela Assessoria Técnica da Casa, demonstraram que a despesa total com pessoal não superou o limite previsto no art. 20, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, porém ultrapassou aquele previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei supracitada.

Com base no art. 59, § 1º, II, da LRF, o Executivo Municipal foi alertado, por 04 vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral), estando sujeito, ainda, nos dois primeiros quadrimestres, às vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da lei já mencionada, haja vista o limite prudencial de 95% ter sido também alcançado.

Com relação às vedações previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF, constatou-se que foram desrespeitados os incisos IV e V, devido a contratações de servidores, por tempo determinado, que não se deram por aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança, infringindo dispositivo legal

Cumpr, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 18,78% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de

³ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

2.4.2 RESTRIÇÕES ATINENTES AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Entre as principais questões que levam ao juízo negativo sobre os demonstrativos encontram-se àquelas relativas às restrições do último ano de mandato do agente político.

Nesse sentido, considerando a metodologia adotada pela Corte, ficou caracterizado o descumprimento do art. 42 da LRF, na medida em que a indisponibilidade verificada em 30.04 foi elevada em 31 de dezembro do exercício em análise, conforme cálculos elaborados pela fiscalização e confirmados pelos demais órgãos técnicos⁴.

Na verdade, consoante saldo financeiro negativo ao final do exercício, há de se entender que não havia disponibilidade de valores suficientes à cobertura das obrigações contraídas no período que marca os dois últimos quadrimestres do exercício.

Lembro de que a Origem foi alertada – conforme consulta ao sistema Audesp – em 07 (sete) oportunidades sobre o possível descumprimento da norma fiscal, ficando evidente a falta de ações tendentes à correção da situação ao final destacada.

O órgão instrutivo constatou ainda que o Município não atendeu o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato. Este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, fato que não ocorreu no exercício em análise, portanto agravando as irregularidades atinentes às restrições de último ano de mandato.

⁴ Iliquidez em 30/04 de R\$ 19.648.317,04 - Iliquidez em 31/12 de R\$ 27.508.703,80 = aumento da iliquidez de R\$ 7.860.386,76.

⁵ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Por fim, a equipe técnica demonstrou que no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), portanto, a Origem descumpriu o art. 73, VII da Lei Eleitoral.

Diante das várias irregularidades acima descritas imprescindível **determinar** ao Executivo local que cumpra rigorosamente a Lei Eleitoral (Lei nº. 9.504, de 1997), a Lei 4.320/64 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) em suas restrições atinentes ao último ano de mandato, evitando assim emissão de novos pareceres desfavoráveis.

2.4.3. ENSINO

O Executivo Municipal de Mococa aplicou na educação básica, o percentual de 30,81%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 81,89% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.

Porém, após a exclusão de restos a pagar não pagos até 31/03/2017, aplicou 94,28% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em desatendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07, conduta que, no caso dos autos, já seria causa suficiente para comprometer os presentes demonstrativos.

A Lei federal nº 11.494/07, que instituiu no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em seu artigo 21, assim regulamentou a aplicação dos recursos do fundo:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, **serão utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).*

Com efeito, os cálculos elaborados pela Fiscalização, que excluíram restos a pagar não pagos até 31/03/2017, endossados pela Assessoria Técnica competente, constatarem a aplicação de 94,28% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Além disso, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- A Municipalidade não aplicou, em 2016, programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- A prefeitura municipal não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano);
- Não houve entrega de material didático (livros, apostilas, etc.), uniformes e nem de kit escolar aos alunos da rede municipal;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula;

Igualmente, a Fiscalização constatou que o déficit de vagas é de 299 crianças, correspondendo a 5,4% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino, falha esta que é reincidente pois foi objeto de apontamento nas contas de 2014 e 2015 (TC-472/026/14 e TC-2564/026/15).

Igualmente, o órgão instrutivo constatou, em Fiscalização Ordenada da Merenda, que o Conselho Municipais de Alimentação Escolar não fiscaliza as condições da merenda escolar, fato este que contraria a informação prestada ao IEGM. Sobre esse aspecto, **alerto** o Executivo que o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar. A deficiência em sua atuação pode gerar problemas, como os encontrados pela equipe técnica, quais sejam, não há separação de amostras para controle da merenda fornecida e alvará vencido da Vigilância Sanitária.

Finalmente, em Fiscalização de natureza operacional na rede municipal de ensino, a equipe técnica constatou uma série de inadequações ou necessidades de melhorias na gestão de pessoas e na infraestrutura das unidades de ensino, tais como, problemas para desenvolver formação continuada dos professores, extrapolação do limite máximo de alunos por sala de aula, problemas estruturais entre outros.

Como possível consequência da falta de planejamento e problemas na execução das políticas públicas na área da educação descritas acima, podemos mencionar que a Municipalidade não atingiu as notas projetadas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental no IDEB⁶.

⁶ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (29,62%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

Notifique-se a atual Administração para que, no prazo de **90 (noventa) dias**, informe a esta Corte as **providências adotadas** em face das irregularidades constatadas, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, ao funcionamento dos Conselhos Municipais e ao déficit de vagas na rede municipal.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.4.4 ENCARGOS SOCIAIS

Sobre o recolhimento parcial dos encargos sociais, já proferi votos relevando tal prática (*exemplo: Contas da Prefeitura de Pardinho - TC-001730/026/13*), e outros a condenando (*exemplo: Reexame Prefeitura de Sumaré - TC-000175/026/14*), sempre tomando o cuidado de analisar as peculiaridades de cada caso concreto e verificar o efetivo impacto nas finanças do Município.

Contudo, na Sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, O Plenário desta Corte se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.

Neste caso, especificamente, verificamos que o município **não** celebrou parcelamento de encargos com base na Lei Federal nº 13.485/2017.

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não o de condenar a falha como motivo de reprovação das presentes contas, juntamente com os outros itens já elucidados.

A conduta além de levar ao juízo de reprovação dos demonstrativos certamente gera mais ônus aos cofres municipais decorrente de multas e juros incidentes sobre os valores não recolhidos, além de elevar consideravelmente o endividamento do Município. Importante destacar ainda que a falha é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



reincidente, pois também foi verificada em 2015, TC-2564/026/15, sendo inclusive uma das causas de reprovação das contas daquele exercício.

Neste cenário, **determino** ao Executivo de Mococa que regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto.

2.4.5 PRECATÓRIOS

Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício.

Como bem demonstrado pela equipe técnica, a Prefeitura continuou descumprindo o acordo firmado anteriormente com o TJ/SP, uma vez que não depositou os valores das parcelas referentes ao exercício de 2016, falha esta também reincidente.

Não obstante, o órgão de instrução demonstra que sob essa marcha, o saldo de precatórios devidos pela Municipalidade não será todo pago até o final de 2020. Porém, o Tribunal de Justiça fixou nova alíquota, no valor de 3,40% da RCL, a ser paga a partir do exercício de 2017.

Portanto, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parcialmente a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios.

Determino, ainda, que a Prefeitura local contabilize corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1 PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento exigidas pelo artigo 37, V, da Constituição Federal.

A Fiscalização verificou, ainda, que as Leis que dispõem sobre os cargos da Prefeitura Municipal de Mococa não trazem previsão do nível de escolaridade mínimo como requisito de admissibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000⁷:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, especialmente porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.”

⁷ Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Mococa se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Quanto aos requisitos para provimento de cargos em comissão, chama a atenção a existência de ausência de requisitos de escolaridade ou servidores com formação limitada ao ensino fundamental, ocupando postos de assessoramento, chefia ou direção, que possuem competências e atribuições de grande responsabilidade e exigem adequada bagagem de conhecimentos.

A toda evidência, o assessoramento que autoriza o provimento em comissão, não se limita ao vínculo de confiança e nem à assistência operacional de rotina, pois, na realidade, consiste suporte qualificado que exige pleno conhecimento das competências e estruturas de Estado, domínio do processo legislativo, capacidade de liderança e interação com o público, organizar agendas, selecionar demandas, minutar projetos, além de habilidades próprias a orientar decisões políticas e administrativas relevantes à representatividade parlamentar e ao bem estar da comunidade.

Vê-se, portanto, que o exercício dos cargos de assessoria, chefia e direção por pessoas com grau de escolaridade mínima, constitui ofensa ao princípio constitucional da eficiência.

Ainda, no item pessoal, a equipe técnica demonstra que houve pagamentos habituais de horas extras a diversos servidores descumprindo as recomendações exaradas por esta Corte de Contas nos Pareceres das contas de 2014 (TC - 472/026/14) e de 2015 (TC - 2564/026/15).

A instrução processual evidenciou pagamentos habituais de horas extras para servidores de diversos cargos da municipalidade, inclusive no Ensino, com notória frequência relativa aos quantitativos de horas e de forma contínua ao longo do exercício, o que descaracteriza o caráter de eventualidade.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a realização de trabalho extraordinário deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

2.5.2 SAÚDE

A Municipalidade aplicou 28,85% das receitas de impostos em saúde. Ainda assim, a fiscalização, analisando os dados do IEGM, detectou uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- O município não disponibiliza consultas médicas à distância utilizando instrumentos tecnológicos (telefone, Internet, etc.);
- Não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Inexistência de sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico para os médicos da UBS.

Por fim, a Fiscalização constatou *in loco* falhas e/ou oportunidades de melhorias no componente “controle vetorial” do programa municipal de controle da dengue que contribuíram para o Município ser classificado na categoria “infestado”.

Igualmente ao setor educacional, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.3 TRANSPARÊNCIA

Vários são os apontamentos em relação aos problemas identificados em Fiscalização Ordenada e no fechamento do exercício em relação à Transparência Municipal e em relação a não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor e em tempo real receitas arrecadadas e despesas empenhadas

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que na data de 20/08/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que ainda não há divulgação do relatório de Gestão Fiscal dos 02 (dois) últimos quadrimestres ou períodos encerrados e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Mococa que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Nos itens 14.2. Multas de trânsito e 14.3. Regime de Adiantamento diversas foram a irregularidades constatadas pela Fiscalização no que diz respeito ausência de autorização do ordenador da despesa e motivação do adiantamento, e falta de transparência dos valores das multas de trânsito arrecadadas e sua destinação, além de empenhos que não possuem histórico que permita verificar a efetiva utilização dos recursos.

Dessa forma, **determino** ao executivo municipal o aprimoramento do controle dos dispêndios com adiantamentos e multas de trânsito, o cumprimento, com rigor, das determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

As falhas tratadas nos itens 7. *Planejamento das Políticas Públicas*, 9. *Controle interno*, 10. *Iluminação Pública*, 11. *Execução dos Serviços de Saneamento Básico*, 12. *Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos*, 12. *Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp*, podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Atentar para as restrições relativas à contratação de servidores quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal, evitando assim limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei 101/2000 (*alerta*);
- Adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial com gasto de pessoal (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
- Cumpra rigorosamente a Lei Eleitoral (Lei nº. 9.504, de 1997), a Lei 4.320/64 e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) em suas restrições atinentes ao último ano de mandato, evitando assim emissão de novos pareceres desfavoráveis (*determinação*);
- Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto (*determinação*);
- Necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parcialmente a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios (*alerta*);
- Executivo de Mococa se ajuste às decisões convergentes desta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos em comissão através de concurso
- público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna (*determinação*);
 - Passe a exigir nível de escolaridade compatível com as atribuições dos cargos comissionados (*determinação*);
 - Realização de trabalho extraordinário deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor (*alerta*);
 - Apresente ações imediatas com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal, procurando suprir rapidamente às inconformidades detectadas pela Fiscalização e IEGM (*determinação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
 - Cumpra a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria (*determinação*);
 - Aprimore o controle dos dispêndios com adiantamentos e multas de trânsito e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos procedimentos listados no Comunicado SDG nº 19/2010 e aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos (*determinação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios; e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens 7. *Planejamento das Políticas Públicas*, 9. *Controle interno*, 10. *Iluminação Pública*, 11. *Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos*, 12. *Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do Tcesp* (*recomendação*).

Proponho a expedição imediata de ofício a Prefeitura Municipal de Mococa para que, no prazo de 90 dias, informe a esta Casa as providências adotadas relativamente inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação do Município, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, ao funcionamento dos Conselhos Municipais e ao déficit de vagas na rede municipal.

É como voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

43



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



PARECER

TC-004309/989/16

Prefeitura Municipal: Mococa.

Exercício: 2016.

Prefeito: Maria Edna Gomes Maziero.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-6 – DSF-I.

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	30,81%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	81,89%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	94,28%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1.º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	28,85%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	51,27%	Máximo = 54%
Resultado da Execução Orçamentária	Déficit de	7,34%

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 11 de setembro de 2018, pelo voto dos Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho, Relator, e Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu emitir parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Mococa, exercício de 2016, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte de Contas, com determinação à Fiscalização.

Determinou, outrossim, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as recomendações, alertas e determinações constantes do referido voto.

Determinou, por fim, a expedição imediata de ofício à Prefeitura Municipal de Mococa para que, no prazo de 90 (noventa) dias, informe a este Tribunal as providências adotadas relativamente às inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação do Município, especialmente quanto à aplicação dos recursos do FUNDEB, ao funcionamento dos Conselhos Municipais e ao déficit de vagas na rede municipal.

Presente a Procuradora do Ministério Público de Contas – Leticia Formoso Delsin Matuck Feres.

Ficam, desde já, autorizadas vista e extração de cópias dos autos aos interessados, em Cartório.

Publique-se.

São Paulo, 27 de setembro de 2018.

ANTONIO ROQUE CITADINI - PRESIDENTE

DIMAS RAMALHO – RELATOR

TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 13/11/2019

PEDIDO DE REEXAME

(GCDR-49)

50 - TC-007737.989.19-4 (ref. TC-004309.989.16-8)

Município: Mococa.

Prefeito(s): Maria Edna Gomes Maziero.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Maria Edna Gomes Maziero – Ex-Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 11-09-18, publicado no D.O.E. 01-02-19.

Advogado(s): Marcelo Torres Freitas (OAB/SP nº 131.543).

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

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 06-11-19.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. REEXAME. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2016. PARECER DESFAVORÁVEL. DÉFICIT FINANCEIRO. SUCESSIVOS DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS. DÍVIDA DE CURTO. ILIQUIDEZ. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. INSUFICIÊNCIA NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E ENCARGOS SOCIAIS. DESPESAS DE PESSOAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE LEGAL. APLICAÇÃO PARCIAL DO FUNDEB. GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. AFASTAMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INOCORRÊNCIA DE NOVA DESPESA. DESPROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1.1. Em sessão de 11/09/2018, a Segunda Câmara¹ emitiu Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas de 2016 da **PREFEITURA DE MOCOCA**, Prefeita Sra. Maria Edna Gomes Maziero.

Para assim concluir, o colegiado considerou as seguintes falhas:

(1) **Finanças municipais:** elevado déficit financeiro decorrente de

¹ Eventos 93 e 101 do Processo Principal (TC-4309.989.16-8). Conselheiro Dimas Ramalho, Relator, Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo.

sucessivos déficits orçamentários, a despeito do aumento da Receita Corrente Líquida; liquidez da dívida de curto prazo; aumento da dívida de longo prazo; incremento da dívida ativa sem adoção de providências para sua cobrança; elevado patamar de alterações orçamentárias.

- (2) **Despesa de pessoal:** superação do limite de 90% do art. 59, §1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que fossem observadas as vedações do art. 22, incisos IV e V da mesma lei, devido a contratações por tempo determinado sem que houvesse aposentadoria ou falecimento nas áreas de educação, saúde e segurança;
- (3) **Restrições do último ano de mandato:** ausência de disponibilidade de valores suficientes à cobertura das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício; empenho de mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato; e gastos de publicidade acima do limite legal;
- (4) **Ensino:** não aplicação integral dos recursos do FUNDEB e impropriedades na gestão educacional;
- (5) **Encargos sociais:** recolhimento parcial de encargos sociais sem que tenha havido parcelamento dos mesmos;
- (6) **Precatórios:** pagamento insuficiente dos passivos judiciais.

No Parecer constaram, ainda, recomendações e determinações à Prefeitura.

1.2. Inconformada, a Sra. Maria Edna Gomes Maziero (ex-Prefeita) interpôs **Pedido de Reexame** (Evento 1) pleiteando emissão de novo Parecer, agora no sentido da aprovação das contas de 2016.

Preliminarmente, alega que o cumprimento dos itens de relevância, quais sejam, aplicação em ensino e saúde², deveriam ser considerados na análise meritória.

Afirma também que os resultados negativos obtidos em 2016

² Investimento na Saúde: 28,85% / Investimento na Educação: 30,81%.

foram decorrentes de frustração de receitas oriundas de transferências dos Governos Federal e Estadual, portanto independentes da vontade do gestor municipal, mencionando que a recessão econômica prejudicou a maioria dos municípios brasileiros.

Segundo a Recorrente, a mera existência de déficit orçamentário não é determinante para a emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Quanto às alterações orçamentárias, informou que foram amparadas na Lei Orçamentária Anual e visaram cobrir despesas não previstas inicialmente.

Narra que a dívida de curto prazo decorre do resultado orçamentário do período, o qual, por sua vez, foi gerado pela assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos essenciais, concluindo se tratar de falha passível de ser relevada. O aumento da dívida de longo prazo, por sua vez, teria se dado em razão do aumento da dívida junto ao INSS. Sobre as despesas de pessoal acima do limite legal, pugna pela sua desconsideração, vez que insuficiente para fulminar as contas.

Com relação à insuficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB, alegou que empenhou 100% dos recursos, sendo que a redução do percentual se deu por ação da Fiscalização, alheia à sua vontade.

Sustenta que está realizando os pagamentos de precatórios conforme o pactuado no Acordo firmado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Já em matéria de encargos sociais, alega que a Municipalidade possui acordos de parcelamento de débitos previdenciários e dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Informa que não se silenciou com relação à Dívida Ativa, tendo publicado sistematicamente nos órgãos de imprensa do Município avisos para os contribuintes recolherem seus tributos, bem como enviado notificações àqueles inadimplentes. Alega ainda que os custos de cobrança são superiores ao valor daqueles tributos de pequena monta, razão pela qual ajuíza ações de

execução fiscal a cada quatro anos. E editou leis autorizando o parcelamento dos débitos tributários.

Argumenta que devem ser excluídas do cômputo das despesas apuradas para efeitos do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal aquelas cujas obrigações tenham sido contraídas antes do início do segundo quadrimestre de 2016 (01/05/2016). Para a caracterização da conduta vedada por tal dispositivo, afirma a Recorrente, é necessária a contração de nova obrigação, sendo insuficiente a existência de saldo financeiro negativo. Ainda, alegou que o empenhamento de duodécimo da despesa no último mês de mandato pode ser alçada ao campo das recomendações.

Sobre os gastos com publicidade institucional em descompasso com a legislação, afirma que resultam da classificação incorreta do Município, alegando, subsidiariamente, que a falha pode ser relevada.

No mais, impugnou os diversos pontos que foram objeto de recomendações e determinações por esta Corte e ressaltou a ausência de má-fé do gestor público.

1.3. As **Assessorias Técnicas**, endossadas pela **Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)**, manifestaram-se pelo conhecimento e **desprovimento** do pedido de Reexame, mantendo-se o Parecer Desfavorável (Evento 23).

1.4. O **Ministério Público de Contas (MPC)**, da mesma forma, entendeu que os argumentos não tiveram força para afastar o juízo desfavorável às contas. Concluiu pelo conhecimento e **desprovimento** do pedido de reexame (Evento 29).

É o relatório.

2. VOTO PRELIMINAR

2.1. Pedido de Reexame em termos, ~~dele~~ conheço.

3. VOTO DE MÉRITO

Analisei as razões de defesa, bem como os dados da gestão municipal, e verifico que o recurso não merece provimento.

Em primeiro lugar, destaco que a aplicação dos mínimos constitucionais e legais em áreas essenciais como ensino e saúde, bem como o atendimento ao limite de despesa de pessoal, constituem obrigações do gestor municipal como executor do orçamento.

Também é responsabilidade do chefe do Executivo garantir a prestação dos serviços públicos com qualidade, sem descuidar do equilíbrio entre as receitas e despesas do Município, sendo certo que o “excesso” de investimento em Ensino ou Saúde não pode ser descontado do resultado da execução orçamentária, porque dela é parte indissociável.

Igualmente, a crise econômica que atinge o país, por mais que tenha consequências nas finanças dos órgãos públicos, não pode servir de justificativa para os resultados negativos obtidos pela Administração, que deveria ter promovido esforços no contingenciamento de despesas, sobretudo as não obrigatórias e adiáveis.

Assim, verifico que os três déficits orçamentários da gestão³, contribuíram para elevação da dívida Municipal. Frise-se que durante o ano de 2016 o Tribunal de Contas emitiu 05 (cinco) alertas sobre o excesso de gastos frente à arrecadação, porém não foi demonstrada adoção de medidas capazes de reverter o déficit do gasto público.

O fato de este Tribunal já ter alçado ao campo das

³ 2013 – 1,47%; 2015 – 5,91%%; 2016 – 7,34%.

recomendações débitos orçamentários em percentuais superiores quando analisou contas de outras Prefeituras não implica, automaticamente, emissão de juízo favorável à aprovação das contas no presente caso. Isto porque os débitos financeiros nos quatro anos do mandato evidencia situação de desequilíbrio nas contas públicas.

Nesse ponto, importante destacar o histórico da gestão 2013-2016. A liquidez financeira de R\$ 3.053.139,05⁴, registrada no início da gestão, em 31/12/2012, passou para uma iliquidez de R\$ 33.262.867,66 em 31/12/2016⁵.

Nesse mesmo sentido, o Município dispunha de R\$ 0,26 disponível para cada R\$ 1,00 exigível, bem como o aumento da dívida de longo prazo em 10,09% em relação aos valores verificados no exercício anterior.

Destaco que os resultados negativos foram obtidos a despeito do aumento da Receita Corrente Líquida, que passou de R\$ 145.132.104,47 em 2015⁶ para R\$ 152.242.068,87 em 2016⁷. Portanto, não é possível relacionar os resultados negativos com queda na arrecadação.

Mesmo se encontrando nesse cenário, houve crescimento da Dívida Ativa, que aumentou R\$ 17.769.070,38 ao final de dois exercícios financeiros. E não há nos autos comprovação de medidas de cobrança (notificações de contribuintes, execuções fiscais, etc.), assim como estudos e/ou cálculos que os custos das execuções superam o valor da cobrança.

Igualmente elevado o patamar de alterações orçamentárias. Não se trata de uma questão de falta de embasamento legal, mas sim de fragilidade do planejamento financeiro concebido, tendo em vista que o percentual de alterações atingiu 18,78% da despesa fixada no início do exercício.

⁴ TC-001931/26/12.

⁵ Evento 49.56, fls. 06 do Processo Principal (TC-004309.989.16-8).

⁶ TC-002564/026/15.

⁷ Evento 49.56, fls. 04 do Processo Principal (TC-004309.989.16-8).

Quanto às despesas de pessoal, o Executivo Municipal foi alertado 04 (quatro) vezes quanto à superação de 90% previsto no art. 59, §1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que houvesse recondução ao limite prudencial. Além disso, constatou-se a contratação de servidores por tempo determinado sem que houvesse aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e a contratação de horas extras, o que caracteriza afronta expresse às vedações legais contidas no art. 22, incisos IV e V da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Recorrente afirma que a insuficiência da aplicação dos recursos do FUNDEB se deu por circunstâncias alheias a sua vontade. O que ocorreu, na verdade, foi a retificação do percentual a partir das glosas da Fiscalização, que excluíram do cômputo os restos a pagar não pagos até 31/03/2017, e concluindo que não houve utilização da totalidade dos recursos (94,28%), a despeito do disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Somam-se a isso as diversas deficiências constatadas na gestão educacional, tais como o déficit de vagas, falhas do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, extrapolação do limite máximo de alunos por sala, entre outras, as quais não foram impugnadas especificamente nas razões recursais.

Pretendendo ver afastada a irregularidade relativa à insuficiência de pagamento de precatórios, sustenta que está quitando seus débitos de acordo com as determinações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Porém, constatou-se justamente o contrário: o Município não depositou as parcelas referentes ao exercício de 2016, falha esta reincidente.

Com relação ao recolhimento parcial dos encargos sociais, a existência de acordos de parcelamento não é suficiente, por si só, para afastar a irregularidade. Tal como constou na decisão combatida, a esta análise deve ser realizada *“sempre tomando o cuidado de analisar as peculiaridades de cada caso concreto e verificar o efetivo impacto nas finanças do Município”*.

E, no presente caso, a Prefeitura Municipal de Mococa deixou de

recolher aos cofres da Previdência Social o equivalente a R\$ 11.097.860,84, além do recolhimento de R\$ 312.496,31 em juros e multas, devido a recolhimentos intempestivos, onerando os orçamentos futuros.

Como bem lembrou a Assessoria Técnico-Jurídica (evento 23), tais falhas foram objeto de apontamento e recomendação no relatório e Parecer das contas de 2015⁸, o que não foi suficiente para a Municipalidade deixar de incidir em tal conduta. E, acrescento: a insuficiência no recolhimento de encargos sociais voltou a constar como apontamento nos Relatórios da Fiscalização nos exercícios de 2017⁹ e 2018¹⁰.

Com razão o pleito da Recorrente de ver afastado o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já é de conhecimento de todos deste Tribunal minha posição no sentido de que a inobservância deste dispositivo legal exige a contração de obrigação nova pela Prefeitura, não podendo se fundar exclusivamente na existência de saldo financeiro negativo. Por tabela, afasto também o descumprimento do art. 59, §1º da Lei nº 4.320/64, pois atendido o disposto na Lei Fiscal, de abrangência mais ampla.

Não tem a mesma sorte o excesso de gastos com publicidade institucional no último ano de mandato, pois a Apelante não trouxe aos autos documentos comprovando o suposto equívoco na classificação das despesas.

Por fim, destaco que a análise das contas de Prefeituras realizada por este Tribunal leva em consideração o histórico da gestão, as peculiaridades das contas de cada Município, as recomendações dos Pareceres anteriores e sua observância pela gestão responsável. Logo, não se pode atender ao pleito do Recorrente de aplicação mecânica das soluções adotadas em casos que trataram de quantitativos semelhantes à resolução do presente, cujas falhas,

⁸ TC-002564/026/15

⁹ TC-006787.989.16.

¹⁰ TC-004544.989.18.

quando analisadas em conjunto, revelam o descontrole das finanças municipais.

Assim, diante do exposto e do que consta dos autos, acolhendo unânimes manifestações das Assessorias Técnicas, Chefia da ATJ e MPC, **VOTO PELO DESPROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME**, mantendo-se o Parecer Prévio **desfavorável** à aprovação das contas da **Prefeitura Municipal de Mococa**, exercício de 2016, apenas afastando das causas de decidir a ofensa aos art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 59, §1º da Lei 4.320/64.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

ACÓRDÃO
P E D I D O D E R E E X A M E

TC-007737.989.19-4 (ref. TC-004309.989.16-8)

Município: Mococa.

Prefeita: Maria Edna Gomes Maziero.

Exercício: 2016.

Requerente: Maria Edna Gomes Maziero – Ex-Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 11-09-18, publicado no D.O.E. 01-02-19.

Advogado: Marcelo Torres Freitas (OAB/SP nº 131.543).

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 06-11-19.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. REEXAME. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2016. PARECER DESFAVORÁVEL. DÉFICIT FINANCEIRO. SUCESSIVOS DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS. DÍVIDA DE CURTO. ILIQUIDEZ. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. INSUFICIÊNCIA NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E ENCARGOS SOCIAIS. DESPESAS DE PESSOAL. SUPERAÇÃO DO LIMITE LEGAL. APLICAÇÃO PARCIAL DO FUNDEB. GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. AFASTAMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INOCORRÊNCIA DE NOVA DESPESA. DESPROVIMENTO.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA o E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 13 de novembro de 2019, pelo voto dos Conselheiros Dimas Ramalho, Relator, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa e Sidney Estanislau Beraldo e dos Auditores Substitutos de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli e Samy Wurman, preliminarmente o E. Plenário conheceu do Pedido de Reexame e, quanto ao mérito, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, negou-lhe provimento.

Presidente – Conselheiro Antonio Roque Citadini.

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas – Thiago Pinheiro Lima.

Ficam, desde já, autorizadas vista e extração de cópias dos autos aos interessados, em Cartório.

Publique-se.

São Paulo, 08 de junho de 2021.

CRISTIANA DE CASTRO MORAES – PRESIDENTE

DIMAS RAMALHO - RELATOR