



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



16-10-18

SEB

=====

60 TC-003958/989/16

Prefeitura Municipal: Manduri.

Exercício: 2016.

Prefeito: Paulo Roberto Martins.

Advogado: Gervaldo de Castilho (OAB/SP nº 97.946).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL E ATOS DE GESTÃO CONTRÁRIOS À VEDAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECOLHIMENTOS PARCIAIS DOS ENCARGOS SOCIAIS COM PARCELAMENTOS REALIZADOS DENTRO DO EXERCÍCIO. PARECER DESFAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. artigo 212	26,87%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	62,14%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	55,06%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	25,34%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	5,44%	(7%)
Plano Municipal de Educação Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, caput	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	Regular	R\$ 2.135,64
Plano Municipal de Saneamento Básico Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2020 ¹
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Lei federal nº 12.305/10, artigo 18	Regular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, §3º	Prejudicado ²	A partir de abril/19 ³

¹ Art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

² Obrigatório para Municípios com população superior a 20.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei federal nº 13.146/15	Regular	A partir de 2016
Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º e 9º	Artigo 8º, §1º: Prejudicado ⁴ Artigo 9º: Regular	
Execução Orçamentária: (R\$ 983.923,33) devidamente amparado no superávit financeiro anterior de R\$ 1.014.353,16.	4,56% Déficit	
Resultado Financeiro: R\$ 95.472,63	Regular	
Precatórios	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais	INSS: Relevado FGTS e PASEP: Regulares	
Ordem Cronológica de Pagamento	Relevado	
Iluminação Pública – O Município instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública) – Lei Complementar nº 1.959 de 14-12-16.	Regular	
Multas de Trânsito	Regular	
CIDE	Regular	
Royalties	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
*Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar - LRF, artigo 42. (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)	Regular	
*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, artigo 21, parágrafo único	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII	Regular	
ATJ Economia: Favorável	MPC: Desfavorável	SDG: -
ATJ Jurídica e Chefia: Desfavorável		

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planej.	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B+	C+	B	B+	C	C+

³ Lei Federal nº 13.683 de 19-06-2018.

⁴ Município com população inferior a 10.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2015	B	C+	B	B	B	B	C	C+
2016	B	C+	↑B+	B	B	B	C	C+

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

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MANDURI**, exercício de 2016.

1.2 O relatório da fiscalização “*in loco*” realizada pela Unidade Regional de Baurú – UR.02 (evento 27.45) apontou diversas ocorrências, dentre elas:

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

– Ajustes no resultado da execução orçamentária em função de cancelamento de empenhos liquidados de encargos previdenciários, acarretando desrespeito ao artigo 35, II, da Lei Federal 4.320/64 e desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil;

– Violação ao Princípio da Anualidade do orçamento ante o não recolhimento da totalidade das cotas patronais devidas ao Regime Geral de Previdência;

– Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, caracterizando insuficiente planejamento orçamentário.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

- Falhas na contabilização da dívida de precatórios;
- Aumento relevante da dívida previdenciária.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

– Gastos extrapolam o índice máximo estipulado na LRF em todos os quadrimestres do exercício não havendo recondução aos limites no prazo legal, apesar dos três alertas emitidos por essa E. Corte;

– Cancelamento de empenhos liquidados de encargos previdenciários, diminuindo o índice de despesas de pessoal apurado 3º quadrimestre de 2016, ensejando ajustes da fiscalização em detrimento dos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil e do artigo 35,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



II, da Lei Federal 4.320/64;

– Realização de atos de gestão que aumentaram a despesa de pessoal, em ofensa ao previsto no artigo 22, parágrafo único, da LRF.

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação:

– Déficit de vagas na Rede Municipal de Ensino;
– Falta de recursos pedagógicos e de apoio à atividade docente.

B.3.2. Saúde:

– Glosas de Restos a Pagar não quitados pela fiscalização, porém sem impactar a aplicação do mínimo constitucional.

B.3.2.2. Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal:

– Ausência de AVCB e certificados de desinsetização e desratização em unidade de saúde visitada.

B.4.1. Precatórios:

– Divergências entre o saldo dos demonstrativos contábeis e os valores apurados pelo Tribunal de Justiça;
– Dívida de precatórios registrada pela Prefeitura no Balanço Patrimonial não corresponde à posição informada pelo TJ em 31-12-16.

B.4.1.2. Quitação de Precatórios até 2020:

– Insuficiência no pagamento de precatórios para quitação de dívidas até 2020.

B.5.1. Encargos:

– Não recolhimento da totalidade das cotas patronais devidas ao INSS, com formalização de parcelamento ao final do exercício de 2016, ensejando a incidência de atualizações, multas e juros, em violação aos Princípios da Responsabilidade Fiscal, da Economicidade e da Anualidade do Orçamento.

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais:

– Município não realizou levantamento geral de bens móveis e imóveis.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos:

– Quebra da ordem cronológica de pagamentos.

C.2.3. Execução Contratual:

– Diversos aditamentos contratuais com prorrogação de prazo mediante justificativas precárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP:

– Divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

– Atribuições de cargos em comissão definidas por meio de Decreto em violação ao preceito do artigo 61, § 1º, alínea “a” da CF;
– Falta de exigência de grau de escolaridade em todos os cargos comissionados do Município.

D.3.1.1. Pagamento de Gratificação de Aniversário:

– Pagamentos de gratificação de aniversário em violação ao Princípio da Moralidade Administrativa.

D.3.1.2. Pagamentos de Promoção Especial a quem estiver a menos de cinco anos de se aposentar:

– Pagamentos de promoção especial de 30% a servidores que estiverem a menos de cinco anos de se aposentar.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- Entrega intempestiva de documentos;
- Atendimento parcial às recomendações do Tribunal.

1.3 Regularmente notificado (eventos 31.1 e 45.1), o responsável pelas contas em exame, Sr. Paulo Roberto Martins, sustentou, em síntese (eventos 54.1 e 55.1):

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

Com relação ao cancelamento de empenhos liquidados de encargos previdenciários, essas dívidas de contribuições previdenciárias foram objeto de parcelamento⁵, e inscritos como Dívida Fundada.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

O aumento da dívida previdenciária decorre do parcelamento junto à Receita Federal do Brasil.

B.2.2. Despesa de Pessoal:

Gestões anteriores criaram vantagens ao funcionalismo, acarretando em aumento automático de despesas. No exercício de 2017,

⁵ Autorizado pela Lei Municipal nº 1955/2016 e formalizada junto à RFB (nº 618988799, em 12-12-2016, em R\$ 711.813,01).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



os valores considerados pela auditoria com a recomposição de gastos com pessoal em 2016, esse percentual ficaria em 53,18%, já dentro dos limites legais. E no encerramento do segundo quadrimestre de 2017, a apuração de despesas com pessoal passaria a ser de 49,39%.

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação:

Com a inauguração da nova creche municipal em 2016, o déficit de 114 vagas foi sanado.

B.3.2. Saúde:

Solicita a inclusão do valor de R\$ 318.56,49 de restos a pagar não quitados até 31-01-17 nas contas anuais de 2017, para fins de apuração da aplicação na saúde.

B.4.1. Precatórios:

A diferença deveu-se à baixa entre registros contábeis no balanço da Prefeitura de pagamentos ocorridos nos últimos exercícios e pagamentos pendentes pelo Tribunal de Justiça aos credores. Contabilizou-se, assim, como um direito do Município pelos valores recolhidos ao TJ e não repassados.

B.4.1.2. Quitação de Precatórios até 2020:

O apontamento da auditoria demonstra que restaria um saldo de R\$ 28.236,39 a pagar em 2020, com base em pagamentos constantes. Considerando que a emenda Constitucional nº 99, que prorroga o prazo para quitação do saldo de precatórios para 2024, solicita a desconsideração desse apontamento.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos:

Eventual incompatibilidade da ordem cronológica refere-se a restos a pagar de convênios, que serão quitados após receber os recursos por parte do Governo Federal e Estadual.

C.2.3. Execução Contratual:

Apesar dos atrasos na execução decorrentes de chuvas e da questão de repasses dos recursos federais⁶, a obra foi entregue no final de 2017.

D.3.1.2. Pagamentos de Promoção Especial a quem estiver a menos de cinco anos de se aposentar:

⁶ Conforme relatório da Fiscalização, os recursos federais representavam 90,68% do total de R\$ 185.852,03, até o 5º Termo Aditivo, firmado em 07-07-17, prorrogando o término da obra para 07-10-17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A regularização desta matéria procederá de apresentação de projeto de lei a apreciação do Legislativo municipal, bem como da decisão a ser prolatada pelo Poder Judiciário nas questões trabalhistas.

1.4. A Unidade de Cálculo da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 70.1), quanto ao item B.2.2. Despesa de Pessoal, considerou que o ajuste da Fiscalização está em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao adotar o regime de competência no acréscimo de R\$ 544.842,10, relativos aos empenhos anulados de encargos sociais, por conta do parcelamento realizado junto à Receita Federal. Concluiu que a despesa de pessoal do Executivo atingiu 55,06% da Receita Corrente Líquida, **desatendendo ao limite fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.**

Quanto ao item B.3.2. Saúde, entendeu que a inclusão de R\$ 318.536,49 de restos a pagar do exercício anterior poderia ser oportunamente avaliado por ocasião da instrução das contas anuais de 2017, tratados no TC-006436/989/16.

Ademais, constatou que o excesso de gasto com pessoal, iniciado no 1º quadrimestre de 2014 (55,14%), perdurou até o encerramento do mandato do responsável pelas contas anuais, de sorte a não atestar o atendimento à recondução dos gastos com pessoal disciplinada no artigo 23, conjugado com o artigo 66, ambos da LRF, notadamente em razão do preceituado no §4º, estabelecendo que, no **último ano de mandato**, as restrições possuem aplicação imediata.

Quanto à gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a **Unidade de Economia** (evento 70.2), contrariando a interpretação da Fiscalização, entendeu que o ajuste na despesa de encargos realizado pela prefeitura encontrou amparo na Lei Municipal nº 1.955/2016 para celebração de acordo de parcelamento no exercício, devendo, portanto, fazer parte do endividamento de longo prazo. Logo, o resultado da execução orçamentária seria de déficit de R\$ 439.081,23, ou cerca de 8 dias de arrecadação.

A **Unidade Jurídica** (evento 70.3) manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, em face da exacerbada despesa com pessoal e reflexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A **Chefia** do órgão (evento 70.4) posicionou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, sem prejuízo de recomendação⁷ ao Prefeito (reeleito).

1.5 O Ministério Público de Contas (evento 78.1) opinou pela emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas da Prefeitura pelos seguintes motivos:

- Item B.1.1: alterações orçamentárias equivalentes a 32,76% da despesa inicialmente fixada;
- Item B.1.4 e B.5.1: insuficiente recolhimento dos encargos sociais devidos ao INSS, gerando parcelamento que contribuiu para o aumento de 36,03% da dívida de longo prazo;
- Item B.2.2: a despesa com pessoal superou o limite previsto no art. 20, III, 'b', da LRF em todos os quadrimestres do exercício (56,11% no 1º quadrimestre, 58,20% no 2º quadrimestre e 55,06% no 3º quadrimestre);
- Item B.2.2: pagamento de horas extras e contratação de pessoal (efetivos e comissionados), enquanto submetida às vedações impostas pelo art. 22, parágrafo único, IV e V, ambos da LRF;
- Item B.8 - quebra da ordem cronológica de pagamentos, sem que a Prefeitura tenha publicado previamente as relevantes razões de interesse público que ensejaram a referida quebra, em desrespeito ao disposto no art. 5º, caput, da Lei nº 8.666/93;
- Item D.2 - falta de fidedignidade dos dados prestados ao Sistema AUDESP, em desatendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/64).

Pugnou pela aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, VI, da LCE nº 709/93, tendo em vista a reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas pelo Tribunal.

⁷ 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; cumpra as determinações dos incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 22 e do artigo 23 ambos da LRF, em relação aos gastos com Pessoal; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização (evento 27), principalmente nos itens: Ensino, Saúde, Precatórios, Pessoal e Encargos Sociais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Entendeu cabível o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com vistas ao eventual ajuizamento de ação declaratória de inconstitucionalidade das normas do Município de Manduri que (i) criam cargos em comissão sem exigir grau de escolaridade ou definir atribuições (evento 27.45, fls. 31/32) (ii) instituem o pagamento de gratificação de aniversário aos servidores do Executivo (evento 27.45, fls. 32/32) e (iii) concedem gratificação de 30% sobre o salário base aos servidores que estiverem a menos de cinco anos de se aposentar (evento 27.45, fl. 34).

1.6 Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável** (TC-001814/026/13 – Relator E. Conselheiro Substituto MARCIO MARTINS CAMARGO – DOE de 25-04-15).

2014 – **Desfavorável**⁸ (TC-000287/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 15-12-16). Pedido de reexame não provido, DOE de 08-12-17.

2015 – **Desfavorável**⁹ (TC-002379/026/15 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES – DOE de 08-12-17). Pedido de reexame não provido, DOE de 04-07-18.

1.7 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

MANDURI	2013	2014	2015	2016
Habitantes	9.161	9.220	9.280	9.328
Receita Arrecadada	17.449.922,84	22.330.538,18	21.988.168,11	21.581.817,76
[A] Receita Per Capita no Município	1.904,81	2.421,97	2.369,41	2.313,66
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Média Individualizada	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	76%	90%	85%	78%
[A] / [C] (em %)	63%	73%	71%	65%

Fonte: AUDESP

⁸ Despesa de Pessoal. Descumprimento do limite imposto pela alínea b do inciso III do art. 20 da LRF.

⁹ Despesa de Pessoal. Descumprimento do limite imposto pela alínea b do inciso III do art. 20 da LRF. Ausência de recondução no prazo previsto no caput do art. 23 c.c art. 66. Inobservância às vedações previstas no Parágrafo Único do art. 22 do mesmo diploma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	10,86%	(9,00%)	3,29%	(4,56%)

c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Anos Iniciais - 4ª Série/5º Ano

MANDURI (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento	-	-13%	10%	2%
IDEB	5,6	4,9	5,4	5,5
Meta	4,3	4,7	5,0	5,3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Comparativo com o Federal e o Estadual

ANOS INICIAIS

Entes Federativos (*)	IDEB observado			
	2009	2011	2013	2015
MANDURI	5,6	4,9	5,4	5,5
Estado de SP – Pública	5,3	5,4	5,8	6,2
Brasil – Pública	4,4	4,7	4,9	5,3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Percentuais Atingidos pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	26,82%	22,57%	25,49%	27,05%	26,87%
FUNDEB (100%)	100%	100%	98,84%	99,43%	100%
Artigo 60 ADCT (60%)	60,73%	64,76%	60,16%	60,74%	62,14%

Fonte: (*) TC-000287/026/09, TC-001157/026/11, TC-001814/026/13 e TC-002379/026/15.

d) Investimento na Educação Per Capita (Recursos Próprios considerando o “Plus” Aplicado do FUNDEB, quando houver).

em R\$

Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	3.498.106,86	508.312,17	-32.503,98	3.973.915,05	931	4.268,44
2015	3.971.229,52	869.622,61		4.840.852,13	957	5.058,36
2016	4.370.957,54	890.021,52		5.260.979,06	997	5.276,81

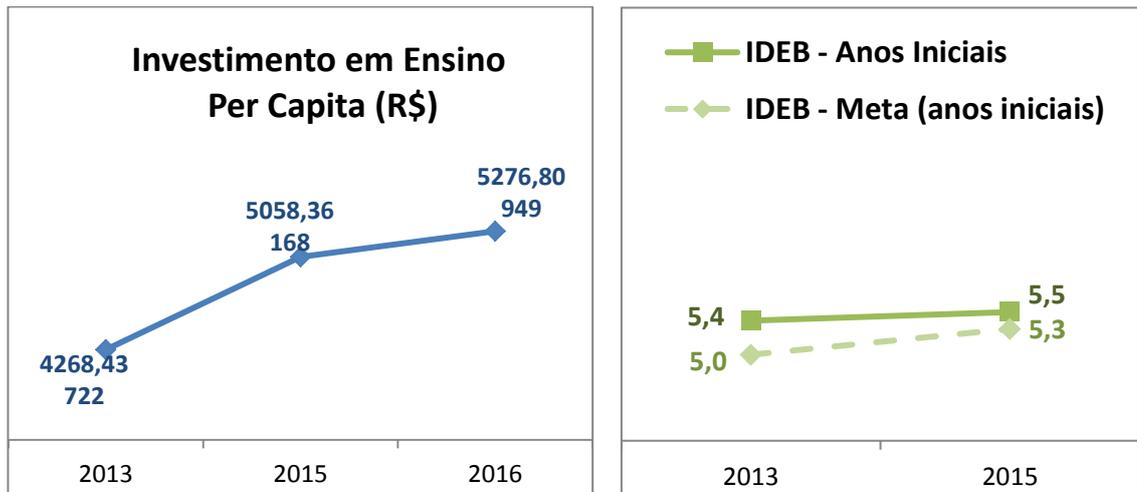


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- (1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB
- (2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB
- (3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, um crescimento no **investimento per capita**, [R\$ 4.268,44 (2013), R\$ 5.058,36 (2015) e R\$ 5.276,81 (2016)]. Em relação ao IDEB (período: 2013-2015), houve progressão no resultado obtido [5,4 (2013) e 5,5 (2015)], superando a meta projetada para o exercício de 2015 (5,3).

É o relatório.

2. VOTO

2.1. A instrução dos autos demonstra que o **Município de MANDURI** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, aplicação de recursos do FUNDEB, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos, CIDE, Royalties, Multas de Trânsito, precatórios, encargos sociais (FGTS e PASEP) e iluminação pública.

A despeito do atendimento a esses aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte, observo a necessidade de melhorias nas ações governamentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Isto porque, na avaliação do resultado das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, realizada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **B**, isto é, categoria efetiva, idêntica à do exercício de 2015.

O índice **i-Saúde** (2015: B/2016: B+) apresentou melhora em relação a 2015, mas os índices **i-Educ** (2015: C+/2016: C+), **i-Planej** (2015: B/2016: B), **i-Fiscal** (2015: B/2016: B), **i-Amb** (2015: B/2016: B), **i-Cidade** (2015: C/2016: C) e **i-Gov TI** (2015: C+/2016: C+) mantiveram os mesmos resultados em relação aos apurados no exercício anterior. Entretanto, no **i-Educ**, a Fiscalização apontou falhas relacionadas ao déficit de 114 vagas em creches e em anos iniciais, correspondendo a 6,62% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino, inexistência de laboratório de Ciências e de enciclopédias, bem como a insuficiência de livros de literatura infantil, infanto-juvenil e paradidática na biblioteca e insuficiência de material complementar de apoio pedagógico, de acordo com as quantidades mínimas estipuladas pelo Parecer CNE/CEB n.º 08/10. Com relação ao **i-Saúde**, os apontamentos realizados pelo órgão de inspeção noticiaram a ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e de certificados de desinsetização e desratização em uma unidade de saúde.

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente de ter atingido os índices constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Ademais, os apontamentos efetuados quando das Fiscalizações Ordenadas relacionadas à Transparência (evento 9.1) evidenciam que adequações nessas áreas também se mostram necessárias.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos, aponta para a necessidade de aperfeiçoamento nos seguintes temas:

- **i-Educ**
 - a prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) em 2016;
 - não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- não houve entrega do Kit escolar e uniforme à rede municipal;
- O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço;
 - nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20-12-96.
- **i-Saúde:**
 - a prefeitura não realizou campanha anual, ou incentivo em grupos de gestantes, para a promoção do aleitamento materno;
 - não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
 - o município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.;
 - não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
 - não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
 - não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
 - os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).
- **i-Planejamento**
 - não há estrutura de planejamento criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
 - as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet;
 - as audiências públicas não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...);
 - As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados;
 - não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
 - não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
 - não há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento;
 - não há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento;
 - não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- na Lei de Diretrizes Orçamentárias não estão definidos os critérios de contingenciamento;
- o sistema informatizado não é descentralizado (a unidade central de planejamento alimenta e consolida);
- não houve diagnósticos para as soluções e materialização nas peças orçamentárias;
- os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria;
- **i-Amb**
 - a estrutura de Meio Ambiente não encontra-se em nível de primeiro escalão no organograma da prefeitura;
 - a prefeitura municipal não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final;
 - não há catadores de materiais recicláveis no aterro municipal;
 - não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
 - o município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
 - O município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
 - Quanto à arborização urbana, o pessoal da prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta;
- **i-Cidade**
 - a prefeitura municipal não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
 - o município não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;
 - não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC;
 - não está listado no Programa Construindo Cidades Resilientes, do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres;
 - não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada (Lei nº 12.608/12);
 - não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;
 - não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;
- não utiliza alguma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.
- **i-Gov TI**
 - a prefeitura não disponibiliza, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
 - a prefeitura municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);
 - não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;
 - a prefeitura municipal não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
 - os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet;
 - não há pessoal de TI envolvido no processo de compras públicas (licitações) que tenham como objeto equipamentos de TI, softwares ou serviços que envolvam a Tecnologia da Informação.

2.2 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou déficit de arrecadação de R\$ 63.182,24 (0,29% da receita prevista de R\$ 21.645.000,00).

O resultado de execução orçamentária foi deficitário em R\$ 983.923,33 (4,56% da receita arrecadada de R\$ 21.581.817,76), com a reincorporação dos valores dos empenhos liquidados e cancelados pela Prefeitura, referentes a despesas com contribuições patronais (INSS) não recolhidas no decorrer de 2016, em função do acordo de parcelamento com a Receita Federal, no montante de R\$ 544.842,10. Esse déficit foi amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior de R\$ 1.014.353,16.

Com base nesse ajuste, verifico que o Resultado Financeiro ajustado ao final do exercício foi de R\$ 93.472,63 de superávit.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A análise dos dados enviados ao Sistema Audesp demonstrou que a Origem possuía capacidade de pagamento de suas obrigações de curto prazo, com um Índice de Liquidez Imediata de 1,31¹⁰.

O estoque de restos a pagar diminuiu 41,95% em relação a 2015 (de R\$ 2.648.978,16 para R\$ 1.537.701,76) e a dívida de longo prazo cresceu 36,03% em relação ao exercício anterior (de R\$ 2.154.924,88 para R\$ 2.931.290,62), devido ao parcelamento da dívida de contribuições previdenciárias realizada em 05-12-16.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Prefeitura Municipal de Manduri promoveu abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 6.795.703,38, equivalente a 32,76% da despesa inicial fixada para o Executivo (R\$ 20.745.000,00), sendo que a Lei municipal nº 1.903, de 15-12-15 (LOA), em seu artigo 5º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 10%.

Ainda que o percentual de alterações orçamentárias tenha se mostrado bastante alto e superior ao autorizado na LOA, considerando que não causou desajuste fiscal, **advirto** o Município para que atente ao disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicados SDG nºs 29/2010, 18/2015 e 32/2015).

2.3 No tocante a Saúde, a Instrução verificou o cumprimento do mínimo constitucional na aplicação dos recursos de impostos, com exceção de R\$ 318.536,49 liquidados e não pagos até 31-01-17. A defesa solicitou que o valor fosse incluído nas contas anuais de 2017, para fins de apuração da aplicação na saúde. O pedido poderá ser apreciado oportunamente, no momento da análise das contas anuais de 2017, no TC-006436/989/16, de relatoria do E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

2.4 No que tange aos **Encargos Sociais**, a Fiscalização apontou a

¹⁰ Para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, o Município possui R\$ 1,31 de disponibilidade financeira. Fonte: AUDESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



existência de parcelamentos de débitos previdenciários referentes às cotas patrimoniais dos meses de junho a outubro de 2016, realizado em 12-12-16.

Em que pese o atraso no recolhimento de encargos sociais configurar conduta inadequada da Administração, a jurisprudência desta Corte de Contas tem excepcionalmente relevado tal falha, visto ter o gestor providenciado o parcelamento do débito, no mesmo exercício, ao invés de permanecer inerte frente à impropriedade.

Nesse mesmo sentido foram as decisões exaradas nos autos dos TC's 002134/026/15, 004333/989/16 e 004165/989/16¹¹.

Ressalto, ainda, que os exames realizados pela Fiscalização não indicaram qualquer irregularidade quanto ao pagamento dos parcelamentos, dispondo o Município de Certificado de Regularidade Previdenciária¹².

De igual modo, relevo o apontamento quanto à quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos decorrentes do atraso no recolhimento dos Encargos Sociais.

2.5. No tocante às **restrições de último ano de mandato**, constata-se que a Prefeitura cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Fiscal, eis que possuía cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres.

Quanto à restrição prevista no artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64¹³, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42 que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a falta de cobertura*

¹¹ TC- 002134/026/15 – Prefeitura Municipal de Catanduva – Sessão da Segunda Câmara de 15-08-17, Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO.

TC-004333/989/16 – Prefeitura Municipal de São Manuel – Sessão da Primeira Câmara em 13-03-18, Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

TC-004165/989/16 – Prefeitura Municipal de Cardoso – Sessão da Primeira Câmara em 05-06-18, de minha Relatoria.

¹² <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>

¹³ **“Artigo 59 (...)**

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 67 da Constituição federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



financeira à para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito¹⁴.

A Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que não houve aumento da taxa da despesa de pessoal, e atendeu ao artigo 73, VI, letra “b”, e VII, da Lei federal nº 9.504/97 (despesas com publicidade e propaganda oficial).

2.6. Entretanto, não obstante esses aspectos favoráveis, as contas se ressentem de grave irregularidade, capaz de comprometê-las por inteiro. Refiro-me às **Despesas com Pessoal**.

Os autos indicam que, ao final do exercício, o Município ultrapassou o limite previsto no artigo 20, III, “b”, da Lei Fiscal, atingindo 55,06%¹⁵ da RCL. A Fiscalização realizou inclusão de R\$ 544.842,10 referentes a empenhos liquidados de encargos previdenciários cancelados pela Prefeitura, baixados de despesas com pessoal e contabilizados como dívida de longo prazo. A Unidade de Cálculo assegurou consonância da inclusão com a Lei Fiscal, atestando que o Município ultrapassou o limite de gastos com pessoal nos três quadrimestres do exercício em exame.

Cumpra registrar, ainda, que a Administração deveria observar com rigor as vedações impostas pelo artigo 22 da referida Lei. Contudo, foram emitidos atos de gestão contrários ao dispositivo legal, tais como provimentos de cargos efetivos e a contratação de horas extras.

¹⁴ A Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.

¹⁵

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	11.400.028,95	11.548.010,33	11.983.355,82	11.317.882,02
Inclusões da Fiscalização				544.842,10
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados		11.548.010,33	11.983.355,82	11.862.724,12
Receita Corrente Líquida	20.584.404,37	20.581.803,65	20.589.374,88	21.546.431,54
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		20.581.803,65	20.589.374,88	21.546.431,54
% Gasto Informado	55,38%	56,11%	58,20%	52,53%
% Gasto Ajustado		56,11%	58,20%	55,06%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Verifico que, no caso de superação dos gastos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 23) possibilita um prazo de dois quadrimestres para recondução das despesas aos limites legais, no entanto, em se tratando do último ano do mandato, não se aplicam referidas regras, conforme preceitua o “Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral – 2016” (pgs. 60 e 61) deste E. Tribunal, nos seguintes termos:

(...)

“Contudo, aqueles prazos de ajuste não são concedidos no último ano de mandato; aqui, as sanções são imediatas; acontecem a partir do 1º quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º).

Em outras palavras e desde que, em abril de certo ano eleitoral, a Prefeitura tenha gasto, com pessoal, mais de 54% da receita corrente líquida, a partir daquele mês já se aplicam as antes mencionadas penalidades, sem embargo de possível parecer desfavorável desta Corte. (grifo nosso)

Assim, devem os Prefeitos atentar, rigorosamente, para a evolução da despesa com pessoal e da dívida de longo prazo (consolidada), visto que, em ano de eleição, inexistente o período de recondução franqueado nos demais períodos do mandato.”

Ademais, ressalto que o Executivo foi alertado por 03 (três) vezes quanto à superação do limite legal de despesas com pessoal, com base no artigo 59, §1º, II, da LRF. Entretanto, persistiu a irregularidade apontada, a qual também contaminou as contas dos exercícios anteriores.

2.7. Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica (Unidade Jurídica e Chefia) e do Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de MANDURI, relativas ao exercício de 2016.

2.8. Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- b) Adote providências para a correta contabilização da dívida de precatórios.
- c) Observe, rigorosamente, o limite de despesas com pessoal, de acordo com o artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, desse diploma legal.
- d) Disponibilize as vagas necessárias na Rede Municipal de Ensino às crianças em idade escolar, nos termos do inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal.
- e) Envide esforços para fornecer recursos pedagógicos e de apoio à atividade docente.
- f) Diligencie com vista à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para todas as edificações pertencentes à Municipalidade.
- g) Atente quanto ao atendimento à legislação sanitária nas Unidades de Saúde.
- h) Providencie o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64.
- i) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidência contábil.
- j) Aprimore a gestão de pessoal, com vista à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, atentando para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.
- k) Regularize definitivamente as impropriedades apontadas em relação aos pagamentos de gratificações baseados exclusivamente em data de aniversário e promoção especial pré-aposentadoria, que não atendam ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.
- l) Encaminhe tempestivamente as informações ao Sistema AUDESP e atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.
- m) Regularize os apontamentos efetuados pela Fiscalização Ordenada na área de Transparência.
- n) Promova as medidas necessárias para a melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



atenção destacados.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

Determino, ainda, que cópias do parecer e do relatório de Fiscalização sejam encaminhadas, **de imediato**, ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis.

2.9. Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 16 de outubro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO