



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

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli
Segunda Câmara
Sessão: **3/12/2019**

90 TC-006885.989.16-0 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Santa Bárbara d'Oeste.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Denis Eduardo Andia.

Advogado(s): José Américo Lombardi (OAB/SP nº 107.319), Cássio Telles Ferreira Neto (OAB/SP nº 107.509) e Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP nº 124.850).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.

| TÍTULO | SITUAÇÃO | (Ref.) |
|--------------------------------------|--------------------------------|------------|
| Ensino | 26,29% | (25%) |
| FUNDEB | 100% | (95%-100%) |
| Magistério | 71,69% | (60%) |
| Pessoal | 55,38% reconduzido | (54%) |
| Saúde | 30,01% | (15%) |
| Receita Prevista | R\$ 482.293.516,00 | |
| Receita Realizada | R\$ 419.090.107,86 | |
| Execução orçamentária – déficit | R\$25.734.556,74 –6,14% | |
| Execução financeira – déficit | R\$ 59.819.401,08 ¹ | |
| Transferência à Câmara de Vereadores | Regular | |
| Precatórios (pagamentos) | Regular | |
| Encargos sociais (parcelamento) | Regular | |

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. DESEQUILÍBRIO FISCAL. ENCARGOS SOCIAIS: PARCELAMENTO. EXCESSO DE GASTOS COM PESSOAL: RECONDUÇÃO NO PRAZO LEGAL. PARECER DESFAVORÁVEL

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Santa Bárbara D'Oeste**, relativas ao exercício de 2017, que foram objeto de acompanhamento quadrimestral pela Unidade Regional de Campinas – UR3,

¹ RCL - R\$ 460.259.585,59 : 12 = 38.354.965,41 - equivale a praticamente 56 dias da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

conforme relatórios consignados nos eventos 37 e 84, onde constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

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

No relatório final (ev. 106), as falhas que se destacaram foram as seguintes:

IEG-M – I-Planejamento

- ocorrências que prejudicaram o indicador.

Dos Resultados

- déficit orçamentário e financeiro;
- falta de disponibilidade financeira para pagamento da dívida de curto prazo;
- superestimativa da receita;
- elevada abertura de créditos adicionais, e de realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições.

Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial

- inconsistências entre os demonstrativos contábeis e aqueles registrados no sistema AUDESP.

Precatórios

- o saldo de precatórios e o saldo das contas no Tribunal de Justiça em 2017 não foram reconhecidos e não estão demonstrados no Balanço Patrimonial, demandando correção para fidedignidade daquele demonstrativo contábil.
- existência de inconsistências entre os saldos apurados.

Encargos Sociais

INSS – recolhimento parcial, permanecendo valores a quitar no montante de R\$13.071.674,35;
- a correspondente Certidão Positiva com Efeitos de Negativa acha-se vencida desde 14/11/2017.



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

Despesa de Pessoal²

- após a inclusão dos serviços terceirizados de médicos, em substituição a servidores municipais, a fiscalização constatou a superação do limite de 54% previsto na LRF;
- gastos elevados com o pagamento de horas extras.

IEG-M – I-Fiscal, I-Saúde, I-Amb, I-Cidade, I-Gov TI

- ocorrências que prejudicaram os indicadores.

IEG-M – I-Educ

- descumprimento da Meta 1A(pré-escola) constante do Plano Nacional de Educação, além de outras ocorrências.

Atendimento à Recomendação do Tribunal

- não atendimento à recomendação exarada em exercícios anteriores no que se refere ao pagamento de horas extras.

Notificação foi expedida ao responsável pela presente prestação de contas (ev. 120).

Após prazos dilatados a pedido (ev. 164 e ev. 183), vieram aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 188).

A ATJ manifesta-se nos autos (ev.219)

O setor de cálculos, ao analisar os gastos com pessoal, compartilha do acréscimo de valores efetuado pela unidade fiscalizadora, tendo em vista o que estabelece o §1º do artigo 18 da LRF.

| Período | Dez 2016 | Abr 2017 | Ago 2017 | Dez 2017 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| % Permitido Legal | 54,00% | 54,00% | 54,00% | 54,00% |
| Gasto Informado | 232.958.494,77 | 232.229.461,73 | 236.860.209,06 | 250.283.365,18 |
| Inclusões da Fiscalização | 9.547.696,46 | 4.646.400,00 | 4.309.400,00 | 4.618.999,00 |
| Exclusões da Fiscalização | | | | |
| Gastos Ajustados | 242.506.191,23 | 236.875.861,73 | 241.169.609,06 | 254.902.364,18 |
| Receita Corrente Líquida | 443.095.024,33 | 442.623.533,90 | 448.182.030,81 | 460.259.585,59 |
| Inclusões da Fiscalização | | | | |
| Exclusões da Fiscalização | | | | |
| RCL Ajustada | 443.095.024,33 | 442.623.533,90 | 448.182.030,81 | 460.259.585,59 |
| % Gasto Informado | 52,58% | 52,47% | 52,85% | 54,38% |
| % Gasto Ajustado | 54,73% | 53,52% | 53,81% | 55,38% |

Fls. 10 do ANEXO 02 - parte II.



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

E registra a impossibilidade de se verificar a recondução dos gastos à luz do artigo 23 da LRF, uma vez que os índices apurados pelo sistema AUDESP relativos ao exercício de 2018 ainda não foram submetidos ao crivo da unidade fiscalizadora, existindo a possibilidade da necessidade de ajustes como o ocorrido no exercício em análise (2017).

Áreas Jurídica e de Economia, conquanto tenham destacado que a administração observou os limites constitucionais e legais de gastos com o ensino e com a saúde, concluem pela rejeição das contas de 2017 da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, em virtude do desequilíbrio financeiro e do excesso de gastos com pessoal.

Assim, com o aval da Chefia, a **ATJ** firma posicionamento no sentido de que seja emitido **Parecer desfavorável** às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 236) opina pela **rejeição** das contas que ora se examinam em virtude: das inadequações de ordem orçamentária e financeira; do parcial recolhimento das obrigações previdenciárias; do excesso de gastos com pessoal; e do desrespeito às restrições impostas pelo artigo 22, parágrafo único, da LRF.

Autos conclusos, a Prefeitura encarta alegações complementares (ev. 308), procurando demonstrar, em linhas gerais, que a situação orçamentária e financeira registrada no período é resultado da ausência de recursos financeiros de recursos financeiros. Assim, requer a exclusão do montante pertinente aos restos a pagar não processados alegando que tais despesas se referem a compromissos que, embora empenhados, não tiveram seus recursos disponibilizados no exercício e, portanto, não poderiam compor os demonstrativos da Prefeitura no período examinado.



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

A SDG (ev. 317) registra, inicialmente, que o excesso de gastos com pessoal, materializado no último quadrimestre do exercício, foi reconduzido já no 1º quadrimestre seguinte, atingindo 51,84% em 04-2018, cabendo lembrar que, à exceção do último ano de mandato, a possibilidade de recondução está autorizada nos artigos 23 e 66 da LRF.

Não obstante isso, entende que os demonstrativos de Santa Bárbara D'Oeste não estão em condições de serem aprovados em virtude do desequilíbrio fiscal e da falta de recolhimento dos encargos previdenciários.

O MPC (ev.322), manifestando-se nos termos regimentais, ratifica seu posicionamento anterior (evento 236), pela emissão de parecer prévio desfavorável às contas anuais da **Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste**, relativas ao exercício de 2017.

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



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

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

| | Nota Obtida | | | | | Metas | | | | | | |
|-----------------------|-------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Santa Bárbara d'Oeste | | | | | | | | | | | | |
| Anos Iniciais | 6,2 | 6,3 | 6,4 | 6,9 | 7,1 | 5,5 | 5,9 | 6,1 | 6,4 | 6,6 | 6,8 | 7,0 |
| Anos Finais | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM | NM |

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

| | Alunos matriculados | | Gasto em Educação | |
|-----------------------------------|---------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Santa Bárbara d'Oeste | 14.342 | 14.761 | R\$ 115.686.054,81 | R\$ 121.286.209,70 |
| Região Administrativa de Campinas | 624.627 | 628.148 | R\$ 6.398.583.249,39 | R\$ 6.604.403.866,72 |
| <<644 municípios>> | 3.168.675 | 3.183.851 | R\$ 28.824.216.602,29 | R\$ 29.455.790.725,43 |

| | Gasto anual por aluno | |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------|
| | 2016 | 2017 |
| Santa Bárbara d'Oeste | R\$ 8.066,24 | R\$ 8.216,67 |
| Região Administrativa de Campinas | R\$ 10.243,85 | R\$ 10.514,09 |
| <<644 municípios>> | R\$ 9.096,62 | R\$ 9.251,62 |

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

Dados da Saúde

| | Habitantes | | Gasto em Saúde | |
|-----------------------------------|------------|------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Santa Bárbara d'Oeste | 185.487 | 186.296 | R\$ 131.695.953,08 | R\$ 143.241.309,83 |
| Região Administrativa de Campinas | 6.690.076 | 6.752.717 | R\$ 6.103.260.740,11 | R\$ 6.307.543.818,18 |
| <<644 municípios>> | 31.720.203 | 31.978.445 | R\$ 26.056.260.020,19 | R\$ 27.040.741.329,44 |

| | Gasto anual por habitante | |
|-----------------------------------|---------------------------|------------|
| | 2016 | 2017 |
| Santa Bárbara d'Oeste | R\$ 710,00 | R\$ 768,89 |
| Região Administrativa de Campinas | R\$ 912,29 | R\$ 934,07 |
| <<644 municípios>> | R\$ 821,44 | R\$ 845,59 |

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados do IEGM

| Faixas de Resultado | IEGM | i-Educ | i-Saúde | i-Planejamento | i-Fiscal | i-Amb | i-Cidade | i-Gov TI |
|---------------------|------|--------|---------|----------------|----------|-------|----------|----------|
| 2014 | B | A | B | C | B | B+ | A | B |
| 2015 | B | B+ | B+ | B | B | B | B | B |
| 2016 | B | B+ | B+ | C | B | B | A | B |
| 2017 | B | B+ | B+ | C | C+ | B+ | B+ | B |

Contas anteriores:

2016 eTC 004407.989.16-9 desfavorável³

2015 TC 002251/026/15 desfavorável⁴

2014 TC 000159/026/14 favorável⁵

É o relatório.

rcbnm

³ D.O.E. em 15/02/2019

⁴ D.O.E. em 31/01/2019 - Reexame

⁵ D.O.E. em 29/09/2016



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

Voto

TC-006885.989.16-7

Não há como dissentir daqueles que se manifestaram no feito, pois a instrução processual revela irregularidades nas contas a impedir a emissão de parecer favorável.

E, nesse caso, é bom registrar a entrega no gabinete de memoriais, os quais foram devidamente analisados para a conclusão deste voto.

A questão a comprometer estas contas diz respeito às inadequações de ordem orçamentária e financeira, na medida em que a Prefeitura deixou de observar as regras de responsabilidade fiscal contidas no artigo 1º, § 1º da LRF.

O município apresentou no exercício déficit orçamentário de R\$ 25.734.556,74, correspondente a 6,14% da receita arrecadada, elevando o resultado negativo vindo do exercício anterior (de R\$ 42.777.450,21 para R\$ 59.819.401,08), o que implica, por conseguinte, em comprometimento de programas governamentais, vez que o resultado corresponde a praticamente dois meses da receita corrente líquida do município.

Registre-se que a receita arrecadada se elevou em relação ao exercício anterior e mesmo assim os resultados obtidos, se comparados ao exercício anterior, foram piores.

E não foi por falta de aviso. O Tribunal emitiu 12 (doze) alertas ao Poder Executivo sobre o descompasso entre receitas e despesas e nenhuma providência eficaz foi adotada, e sequer houve o contingenciamento das despesas, como determina o artigo 9º da mesma Lei Fiscal.

Nessa senda, não procedem os argumentos da defesa a respeito dos restos a pagar não processados. E isso porque não há nos autos



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

documentos aptos a comprovar que tais valores sejam provenientes de convênios que não chegaram a ser repassados no período, única situação em que tal falha poderia ser afastada.

Nesse caso, portanto, o entendimento é no sentido de que não se pode desconstituir ou diminuir *déficits* orçamentários e financeiros com a singela alegação de que se devam excluir os empenhos inscritos em restos a pagar não processados.

Isso porque, o regime de competência prevê que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, enquanto ao regime de caixa as receitas nele arrecadadas (art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64). E mais, o artigo 36 do mesmo diploma legal ressalta que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, considerando-se as processadas e as não processadas.

Se os restos a pagar não processados configurassem ausência de condição de pagamento, deveriam ter seus respectivos empenhos cancelados no encerramento do exercício. Uma vez não cancelados, depreende-se que continuam a expressar condição de pagamento. Esse raciocínio extrai-se do artigo 58 da Lei nº 4.320/64, que preceitua que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

É bom destacar, inclusive, que os resultados obtidos no período seriam ainda piores se a Administração houvesse honrado a obrigação de recolher as contribuições previdenciárias devidas ao INSS no exercício, como se impunha.

Nesse caso, a questão dos encargos sociais só não é um agravante para condenar os demonstrativos por conta do entendimento pacificado nesta Corte de Contas no sentido de que a adesão ao REFIS em



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

exercício posterior abona a falha pertinente ao não recolhimento de encargos no exercício em exame.

Os autos mostram que os encargos sociais não foram recolhidos integralmente nos meses de maio a novembro e também sobre a parcela do 13º salário (parte patronal), restando uma deficiência a recolher no montante de R\$ 13.071.674,35. A fiscalização informa que a origem protocolizou pedido de parcelamento ordinário em 27/03/2018. Ao compulsar as contas relativas ao exercício de 2018, a equipe técnica da Unidade Regional de Campinas (e.TC 4642.989.18-0 – ev. 150) atestou que aludido parcelamento vem sendo pago regularmente, juntando, inclusive (anexo 11.1), a respectiva Certidão de Regularidade Previdenciária - CRP.

Quanto às **despesas com pessoal** e reflexos, a instrução processual revelou que o gasto com o setor correspondeu a **55,38%** da receita corrente líquida do município, extrapolando o limite previsto na letra "b", inciso III, do artigo 20 da Lei nº 101/00.

Esse excesso materializou-se no último quadrimestre de 2017 e decorreu da inclusão de gastos com terceirização de mão de obra. E nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 23), a Prefeitura teria até o final do segundo quadrimestre de 2018 para ajustar os gastos ao limite legal de 54%.

Em consulta ao relatório de fiscalização referente ao exercício de 2018 (eTC-004642/989-18 – evento 150), observa-se que houve a recondução da despesa de pessoal logo no 1º quadrimestre. Assim, a falha pode ser relevada, diante do permissivo do artigo 23 da LRF.

No mais, a Prefeitura Municipal de Santa Bárbara D'Oeste investiu na manutenção e desenvolvimento do **ensino** o equivalente a **26,29%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.



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

Da receita proveniente do FUNDEB, **71,69%** foram aplicados na **remuneração dos profissionais do magistério** da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT e foi utilizada a **totalidade** dos recursos do FUNDEB, aqui atendendo ao que estabelece a Lei Federal 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de saúde, a administração aplicou o correspondente a **30,01%** da arrecadação de impostos, em consonância à Lei Federal 141/12.

Registre-se que sob a perspectiva do IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, foram satisfatórios os resultados, na medida em que apresentaram notas B+ (muito efetiva). Todavia, diante das inadequações apontadas pela fiscalização, deve-se advertir a Prefeitura da necessidade de regularizá-las, a fim de incrementar a qualidade desses setores, de modo a garantir ainda mais a qualidade dos serviços prestados à população.

Ainda quanto ao IEGM, as notas atribuídas ao I- Planejamento; I- Cidade; e I- Ambiente alcançaram nota B+ (muito efetiva), enquanto o I Gov-TI recebeu a nota B (efetiva) .

A nota atribuída ao I-Planejamento (C baixo nível de adequação) e ao I-Fiscal (C+ em fase de adequação) demanda advertência à Prefeitura para que promova ajustes necessários.

O gasto com o pagamento dos subsídios dos agentes políticos manteve-se em consonância com os limites legais a eles aplicáveis; os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal; e houve a regular quitação dos precatórios.

Por fim, as demais incorreções foram de natureza meramente formal, cuja incidência não obsteu o regular funcionamento dos setores onde



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

se verificaram, nem causou prejuízos de caráter financeiro. Assim, para elas, caberão recomendações que se farão necessárias à margem do parecer.

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

À margem do parecer deve-se oficialiar ao Chefe do Poder, determinando-lhe que:

- corrija as falhas identificadas no processo de elaboração dos indicadores temáticos do IEGM;
- registre adequadamente as dívidas oriundas de precatórios judiciais no Balanço Patrimonial, em respeito aos artigos 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 1º, §1º da LRF;
- averigue a real necessidade de realização de horas extras pelos servidores, cumpra a lei de regência no que diz respeito ao pagamento, e promova o efetivo controle, observando, inclusive, o que prescreve o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- envide esforços na solução dos problemas identificados na área da educação e saúde (não cumprimento das metas 1A e 1B do PNE, ausência de AVCB, falta de entrega do uniforme escolar, insuficiência de equipes de saúde da família e saúde bucal); e
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009.

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

É como voto.