



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 1º/12/15

42 TC-001738/026/13

Prefeitura Municipal: Boituva.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Edson José Marcusso.

Período(s): (01-01-13 a 12-07-13) e (01-08-13 a 31-12-13).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – José Barbosa Júnior.

Período(s): (13-07-13 a 31-07-13).

Advogado(s): Júlio César Machado, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza e outros.

Acompanha(m): TC-001738/126/13 e Expediente(s): TC-013715/026/14, TC-026826/026/13, TC-034216/026/13, TC-040163/026/13 e TC-041798/026/13.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 10-11-15.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **contas anuais** atinentes ao exercício de **2013**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA**.

1.2. A conclusão do relatório de fls. 131/161, elaborado pela **Unidade Regional de Sorocaba/UR-09**, consigna as seguintes ocorrências:

A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – *A LDO não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; não elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; não elaboração do Plano de Mobilidade Urbana.*

A.3 DO CONTROLE INTERNO – *Ausências de regulamentação, de nomeação de responsável e de relatórios periódicos.*

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – *Autorização para transferências, remanejamentos e transposições contida na LOA; insuficiente planejamento orçamentário; déficit da execução orçamentária sem amparo em superávit financeiro do ano anterior.*



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



B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – análise comprometida por inconsistência contábil.

B.1.2.1 Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro – presença de déficit financeiro, tendo ocorrido elevação; inconsistências contábeis.

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO – Falta de liquidez face aos compromissos.

B.1.5 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS – Diferenças não justificadas em repasses de cotas-parte.

B.1.6 DÍVIDA ATIVA – Divergências entre as informações contábeis e as consignadas no Setor de Dívida Ativa.

B.3.1 ENSINO – Aplicação insuficiente dos recursos do Fundeb.

B.6.1 TESOURARIA – Conciliações bancárias insuficientemente documentadas.

B.6.3 BENS PATRIMONIAIS – Não realização do levantamento geral de bens móveis e imóveis.

B.8 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – Inobservância à cronologia das exigibilidades.

C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES – Classificação imprópria da modalidade de licitação.

C.2 – CONTRATOS: A Prefeitura não realizou renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS.

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – página eletrônica do Município não contempla peças de planejamento, bem como parecer prévio do Tribunal de Contas, balanços do exercício, RGF e RREO.

D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – Divergências nas informações transmitidas.



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



D.3.1 QUADRO DE PESSOAL – Cargos em comissão desprovidos das características próprias.

D.3.1.1 EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS AOS FUNCIONÁRIOS – Pagamento de parcelas de empréstimos consignados pelo Executivo local sem o respectivo desconto do servidor devedor.

D.4.4 EXPEDIENTE TC-41798/026/13 – Presença de protocolado que denota irregularidades.

D.4.5 EXPEDIENTE TC-13715/026/14 – Presença de protocolado que denota irregularidades.

D.5 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – Desatendimento às Instruções desta E. Corte de Contas.

1.3. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

a) **TC-26826/026/13, TC-34216/026/13 e TC-40163/026/13** – A Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo encaminhou informações sobre a gestão de pagamento de precatórios pela Prefeitura Municipal de Boituva. A matéria foi abordada nos itens B.4.1 e D.4 do relatório da fiscalização.

b) **TC-41798/026/13** – O Presidente da Câmara Municipal de Boituva, Sr. Hernando Mauro Diógenes de Aquino, encaminhou cópia do relatório final aprovado e dos autos do processo elaborados pela Comissão Especial de Inquérito instalada pela Câmara Municipal de Boituva em 4 de março de 2013 para apurar supostas irregularidade no Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Boituva. A matéria foi abordada nos itens D.3.1.1 e D.4 do relatório da fiscalização.

c) **TC-13715/026/14** – A empresa Papa Lix Plásticos e Descartáveis Ltda., comunicou possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura de Municipal de Boituva, no tocante à Ordem Cronológica de Pagamentos. A matéria foi abordada nos itens B.8 e D.4 do relatório da fiscalização.



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



1.4. CONTRADITÓRIO

Notificado o responsável, nos termos do artigo 30, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 165), a Prefeitura Municipal apresentou as justificativas de fls. 184/210, acompanhados da documentação encartada em 02 Anexos.

1.5. MANIFESTAÇÕES DA ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA

O setor especializado da Assessoria Técnica analisou os demonstrativos e ratificou os cálculos das despesas vinculadas ao Ensino feito pela Fiscalização, que chegou aos seguintes resultados: o setor educacional recebeu investimentos totais correspondentes a 29,09% das receitas decorrentes de impostos e foram aplicados 99,51% dos recursos do FUNDEB, dos quais 74,19% destinaram-se à remuneração dos profissionais do magistério (fls. 221/222).

Ponderou que a Municipalidade empenhou 99,67% das receitas recebidas do FUNDEB, e após glosas da fiscalização esse índice caiu para 99,51%, sendo que não houve comprovação da aplicação desse saldo no primeiro trimestre do exercício seguinte.

1.6. MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA - ECONOMIA

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, opinou pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas (fls. 223/225).

1.7. MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA - JURÍDICA

A Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 226/231), com o endosso de sua Chefia (fls. 232), posicionou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**.

1.8. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido das Assessorias Técnicas, o d. MPC opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (fls. 233/236).



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



1.9. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria Diretoria Geral, assim como os órgãos pré-opinantes, manifestou-se pela emissão de **parecer prévio desfavorável** (fls. 238/242).

1.10. MEMORIAIS DE DEFESA

Após as manifestações dos órgãos técnicos e d. MPC, a Origem apresentou memoriais de defesa (fls. 272/392).

1.11. SUSTENTAÇÃO ORAL

Representado o responsável das contas em apreciação, o Dr. Marcus Júlio César Machado, em sustentação oral, realizada na 35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, do dia 10/11/2015, abordou aspectos centrais que influem no juízo das contas, especialmente a aplicação dos recursos do Fundeb.

Após, o processo foi retirado de pauta para análise dos esclarecimentos adicionais.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2013, da **Prefeitura Municipal de Boituva**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Inicialmente, observo o atendimento ao limite mínimo de aplicação na Saúde, bem como o atendimento do artigo 212 da Constituição Federal e artigo 60, XII, do ADCT. Foram, ainda, quitados os precatórios e os requisitórios judiciais de pequena monta, recolhimento os encargos sociais e efetuados repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal, consoante sintetizado nos quadros abaixo:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,09%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	74,19%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,51%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,80%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,61%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município pagou os precatórios e os requisitórios judiciais de pequena monta exigíveis no exercício.

O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

2.4. FINANÇAS

Quanto aos resultados contábeis, os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer os demonstrativos em exame.



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



De fato, a documentação acostada ao feito evidencia que o déficit da execução orçamentária, de R\$2.945.363,30 (2,11%), representa pouco mais de 25% do valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida (R\$11.548.883,53)¹, assim como o déficit financeiro de R\$11.133.424,82 equivale a 96% desse mesmo valor, portanto, em patamar aceitável pela jurisprudência² desta Corte de Contas, uma vez que não compromete orçamentos futuros e não exige grande esforço fiscal para sua superação.

No contexto ora apresentado, as inadequações constatadas em relação à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município podem ser relevadas, sem embargo de se **recomendar** a adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal 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 aperfeiçoamento da estimativa das receitas e do contingenciamento das despesas.

Também no setor de contabilidade, a instrução processual evidenciou imperfeições formais nas peças contábeis, como nos registros do passivo financeiro, das receitas e dívida ativa.

Apesar das alegações de defesa no sentido da adoção de providências, referidas ocorrências ensejam a emissão de **recomendação** para que a Origem efetue a correta contabilização das receitas e despesas, assim como inscreva todos os ativos e passivos judiciais corretamente nos demonstrativos contábeis, em atenção aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto aos apontamentos sobre os registros inadequados nas peças de planejamento, cabe emitir **recomendação** ao Poder Executivo para que procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que

¹ RCL: R\$138.586.602,30/12 = R\$11.548.883,53.

² TC-001832/026/12, TC-001499/026/12, TC-002032/026/12 e TC-002094/026/12.



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



permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em homenagem ao princípio da transparência.

Da mesma maneira, relativamente aos Planos Municipais de Saneamento Básico, de Gestão de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana, **recomendo** à Prefeitura Municipal que adote medidas para sua pronta elaboração, e cumpra integralmente às disposições das Leis Federais nºs. 11.445/07, 12.305/10 e 12.587/12.

2.6. CONTROLE INTERNO

No que concerne ao sistema de controle interno, o Executivo deve se conscientizar de sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomendo** à Prefeitura Municipal que assegure a imediata e regular atuação do setor, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012³, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.7. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O elevado percentual de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições, equivalente a 34,15% da despesa fixada, podem ser excepcionalmente relevados no caso dos autos, bem como perante a situação econômica e financeira em patamar aceitável por esta E. Corte de Contas.

Todavia, **recomenda-se** à Origem a elaboração de planejamento metódico, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida, pois mesmo havendo possibilidade de lapsos ou outras incorreções, devem ser

³ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



previstos na época da elaboração das peças de planejamento, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010.

Vale ressaltar que o planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.

2.8. TESOURARIA

As impropriedades registradas no setor de tesouraria, diante da relevância dos apontamentos, deverão ser analisadas em **autos apartados**.

2.9. PESSOAL

Da mesma maneira, a inadequação relativa aos “Empréstimos Consignados aos Funcionários” anotada no item *D.3 – Pessoal*, deverá ser analisadas em **autos apartados** para apuração de responsabilidades.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.6.3 – Bens Patrimoniais; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.2 – Contratos; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de afastamento ou recomendação, denota-se, a partir da instrução processual, que o Executivo de Boituva incorreu em falha grave o bastante para comprometer as contas.

2.11.1. FUNDEB

Trata-se da falta de aplicação da totalidade dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, em ofensa ao artigo 21 da



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



Lei Federal nº 11.494/07.

Com efeito, a apuração levada a efeito pela Fiscalização, ratificada pela Assessoria Técnica competente, constatou a aplicação de 99,51% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Segundo a instrução, o valor total empenhado pela municipalidade no exercício de 2013 representou 99,67% da receita recebida do Fundo, contudo 0,16% foram inscritos em restos a pagar e não foram quitados até 31/03/2014, sendo, assim, excluídos da aplicação.

Demais disso, ao menos nesta instância de julgamento, não houve comprovação da aplicação da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício seguinte (0,49%).

Em suas razões de defesa a Origem informou que a parcela diferida foi empenhada e paga no decorrer do primeiro trimestre de 2014, contudo, as notas de empenhos apresentadas, nºs 1741, 1742, 1755, 1757, 1758 e 1759, todas de 31/01/2014, foram registradas sob o código de aplicação 261, que diz respeito às aplicações do Fundo vinculadas aos recursos recebidos no mesmo exercício, no caso, 2014.

Da mesma forma, as razões e os documentos trazidos nos memoriais não evidenciam a efetiva aplicação da parcela diferida dos recursos do Fundo.

A defesa apresentou diversas rescisões trabalhistas e comprovantes de pagamentos de verbas indenizatórias, realizadas através de transferências bancárias a partir de conta corrente denominada “Parcela Diferida do Fundeb”, sem, contudo, comprovar o efetivo local em que esses temporários prestavam serviços, e, principalmente, fornecer as respectivas notas de empenho que demonstrem o efetivo empenho da parcela diferida.

Ressalte-se, aliás, que efetuei pesquisa no banco de dados de empenhos do Sistema Audesp, relativos aos exercícios de 2013 e 2014, e não constatei empenhos vinculados aos servidores temporários que constam dos termos de rescisão de contrato de trabalho em questão que justificasse o volume dos pagamentos efetuados.

Dessa forma, embora empenhos em questão tenham sido



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



contabilizados como despesas do FUNBED, guardam relação com despesas apropriadas aos cálculos do exercício de 2014, e não como parcela diferida de 2013.

Outrossim, o relatório de restos a pagar trazido aos autos pela própria municipalidade evidencia que o saldo de restos a pagar impugnado pela fiscalização permanecia pendente em 31/03/2014 (doc. 06, Anexo IV).

Sobre a aplicação da parcela diferida do FUNDEB, os recursos devem, além de movimentação em conta bancária específica, ser empenhados sob os códigos de aplicação 264 e/ou 265 no sistema Audep, que identificam os recursos do exercício anterior.

A propósito, o depósito dos recursos financeiros do Fundeb em conta bancária vinculada específica, a abertura de crédito adicional para alocação da parcela diferida e a adequada classificação contábil dessas despesas, são medidas imprescindíveis que devem ser adotadas pelos Municípios para a identificação do cumprimento do § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Aliás, esse é o entendimento pacífico desta E. Corte de Contas, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009, publicado no D.O.E. de 21/03/2009.

2.11.2. DEMAIS FALHAS

Por fim, incluo entre os fundamentos que levam à emissão de juízo desfavorável as inadequações apontadas nos itens *B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos* e *D.3.1 – Quadro de Pessoal*.

Referidas impropriedades demandam **severa recomendação** ao Executivo para que adote providências voltadas a evitar sua reedição.

Ainda no que diz respeito aos cargos em comissão, conveniente enfatizar que devem ter suas atribuições fixadas em ato normativo próprio e só devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ressaltando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou



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



assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo inciso V do artigo 37 da Carta Magna.

2.12. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do Parecer, determino a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações**:

- envide esforços na obtenção de superávit orçamentário nos próximos exercícios, para neutralização do déficit financeiro verificado;
- promova o aperfeiçoamento das peças de planejamento no que tange à definição de metas e indicadores dos programas e ações;
- edite os Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- adote medidas visando ao aprimoramento da atuação do Controle Interno, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012;
- balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais;
- Regularize o quadro de pessoal – cargos comissionados;
- adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.6.3 – Bens Patrimoniais; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.1 – Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades; C.2 – Contratos; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

Proponho, ainda, a formação de **autos apartados** para exame das impropriedades registradas no setor de tesouraria e no item *D.3 – Pessoal (empréstimos consignados aos funcionários)*.



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



O expediente TC-41798/026/13 que acompanha as contas em exame deverá ser desvinculado para acompanhar os autos específicos formados para análise da matéria do item *D.3 – Pessoal*.

Por fim, diante das falhas nos setores de ensino e pessoal, proponho a remessa de cópias do relatório, voto e parecer ao **Ministério Público do Estado de São Paulo** para adoção das medidas que entender pertinente, **tão logo se dê o trânsito em julgado**.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO