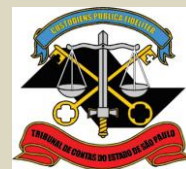




TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 09/05/2017

64 TC-002189/026/15

Prefeitura Municipal: Limeira.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Paulo César Junqueira Hadich.

Advogado(s): Janaína de Souza Cantarelli (OAB/SP nº 199.191), Francisco Antonio Miranda Rodriguez (OAB nº 113.591) e outros.

Acompanha(m): TC-002189/126/15 e Expediente(s): TC-000607/010/15, TC-026057/026/15 e TC-020692/026/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 04-04-17.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA**.

1.2. A fiscalização foi precedida do acompanhamento anual pela equipe responsável, que na conclusão do relatório de fls. 53/102, assim resumiu os apontamentos:

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Autorização de abertura de créditos adicionais até o limite de 30% da despesa total fixada e, ainda, até o limite da dotação consignada como reserva de contingência. Situação apontada nos relatórios do 1º e 2º Quadrimestres;*
- ✓ *Com população superior a 20 mil habitantes o Município ainda não editou o Plano de Mobilidade Urbana. Situação apontada nos relatórios do 1º e 2º Quadrimestres;*

A.2. CONTROLE INTERNO

- ✓ *O responsável pelo Controle Interno faz parte do quadro de funcionários em comissão.*

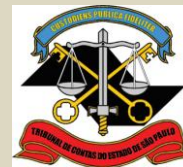
B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Déficit na Arrecadação de R\$ 3.702.522,95. Situação apontada no relatório do 1º e 2º Quadrimestres.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Constatamos a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 23,62% da Despesa Fixada.
- ✓ O Município realizou investimento correspondente a 1,34% da Receita Corrente Líquida.

B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- ✓ Resultado Financeiro do exercício de 2015, entre o apurado e o apresentado no Sistema Audep, há uma diferença de R\$ 7.626.320,54, não esclarecida.

B.1.5.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ Concessão de Subsídio em desacordo com o art. 14 da LRF;

B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- ✓ O saldo da Dívida Ativa é divergente quanto o apresentado pelo Sistema Audep em R\$ 64.711.076,28;

B.3.1.1.3 AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS (EDUCAÇÃO)

- ✓ Despesas referente a cobertura de déficit atuarial do Instituto de Previdência de Limeira (aporte): R\$ 5.633.279,88
- ✓ Obras de infraestrutura não exclusivas da educação: R\$ 206.709,75
- ✓ Rendimentos financeiros com recursos próprios: R\$ 34.820,18
- ✓ Restos a pagar próprios não pagos até 31/01/16: R\$ 5.413.347,44
- ✓ Cancelamento de restos a pagar no valor de R\$ 16.002,07.

B.3.1.2 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ O Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB.
- ✓ O Município possui insuficiência de vagas em sua rede de ensino.

B.3.2.1 AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (SAÚDE)

- ✓ Restos a pagar liquidados não pagos até 31/01/16: R\$ 3.901.986,33
- ✓ Despesas referente a cobertura de déficit atuarial do Instituto de Previdência de Limeira (aporte): R\$ 2.267.722,22.
- ✓ Rendimentos financeiros com recursos próprios: R\$ 31.102,51

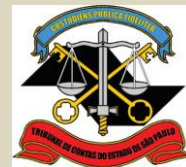
B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ O Município não Instituiu a CIP para custear a manutenção da Iluminação Pública. Situação apontada no relatório do 1º Quadrimestre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Os ativos da Iluminação pública não estavam bem detalhados para sua correta incorporação conforme já apontado no relatório do 1º Quadrimestre.

B.3.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO

- ✓ A Prefeitura não cumpriu as disposições do artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/97;
- ✓ Verificamos, também, o não recolhimento ao FUNSET, correspondente a 5% das multas arrecadadas;

B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

- ✓ Verificamos divergência entre o valor contabilizado como dívida de precatórios no final do exercício pela Prefeitura e o efetivamente existente;

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO

- ✓ Conforme foi apontado nos relatórios do Primeiro e Segundo Quadrimestres, identificamos casos em que o número de empresas participantes em alguns pregões (eletrônicos e presenciais) limitou-se a 01 (uma) empresa, sendo que a licitação ainda assim transcorreu e teve seu objeto adjudicado. Podendo denotar falta de competitividade, podendo caracterizar prejuízo à administração pública.

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ No momento da fiscalização o equipamento de Raio-X adquirido para a policlínica encontrava-se ainda encaixotado não estando instalado ou em uso.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Como demonstrado nos itens B.1.6 e B.4.1.2, deste relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

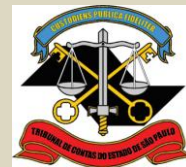
- ✓ Houve um aumento no número de temporários contratados em 3,39%, principalmente para as funções de Professor.
- ✓ Extinção de 326 cargos em comissão no quadro da Municipalidade que não restou esclarecido.

D.4. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ TC - 26057/026/15 - *Comunica eventuais irregularidades na aquisição de produtos para a merenda escolar na cidade de Limeira.*
- ✓ *Entende esta fiscalização que a referida denúncia é procedente tendo em vista a forma como foi realizada a compra do referido produto.*
- ✓ TC - 20692/026/15 - *Comunica possíveis irregularidades ocorridas no armazenamento da merenda escolar na cidade de Limeira.*
- ✓ *Diante de analisado esta fiscalização entende que a comunicação de possível irregularidade é improcedente.*

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ *No que se refere às recomendações desta Corte, haja vista os dois últimos exercícios apreciados, verificamos que, em 2015, a Prefeitura descumpriu recomendações deste Tribunal.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 103), o responsável apresentou os esclarecimentos de fls. 114/159.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 160/165), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 166).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

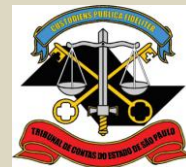
O **D. Ministério Público de Contas**, por outro lado, se manifestou pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls. 167/172).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Instada a ser manifestar quanto à glosa de despesas empenhadas no ensino, a favor do Instituto de Previdência local para cobertura de déficit atuarial, a SDG entendeu que as despesas devem ser computadas nas despesas do ensino, tendo em vista possui natureza de contribuição patronal suplementar (fls. 177/182).



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



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 2015, da **Prefeitura Municipal de Limeira**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,84% ¹	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	100%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	20,98% ²	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	46,20%	Máximo: 54%

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 de encargos sociais.

O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.

¹ Percentual calculado com a inclusão dos repasses ao Instituto de Previdência local (R\$ 5.633.279,88), que haviam sido excluídos pela fiscalização, conforme tratado no item 2.5 deste Parecer.

² Percentual calculado com a inclusão dos repasses ao Instituto de Previdência local (R\$ 2.298.824,73), que haviam sido excluídos pela fiscalização, conforme tratado no item 2.5 deste Parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 13,57 milhões, equivalente a 1,80% da receita arrecadada, e resultado financeiro positivo em R\$ 39,74 milhões.

Demais disso, foram registrados resultados econômico e patrimonial positivos; a fiscalização informou que a Origem possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo, e houve redução do passivo de longo de longo prazo, na ordem de 17,93%.

Em que pese o equilíbrio orçamentário, pertinente **recomendar** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (23,62%).

Ressalto 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, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

Demais disso, **deverá** o Município de Limeira adotar medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos registros contábeis, objetivando suprimir as divergências entre os dados apurados pela fiscalização e o registrado no Sistema Audesp, no que diz respeito à contabilização dos precatórios judiciais, do resultado financeiro e saldo da dívida ativa.

2.5. AJUSTES DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE

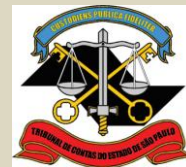
Nos setores da Educação e da Saúde a fiscalização efetuou apontamentos relevantes.

Trata-se da exclusão dos repasses realizados pela Prefeitura ao Instituto de Previdência de Limeira para cobertura de déficit atuarial, no montante de R\$ 5.633.279,88 e R\$ 2.267.722,22, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Segundo o órgão técnico, tais despesas não podem ser computadas nas aplicações constitucionais obrigatórias, tendo em vista que aportes para cobertura de déficits atuariais de regimes próprios de previdência não são incluídos nas despesas com pessoal, e, simetricamente, não podem integrar os mínimos constitucionais do ensino e saúde, conforme disposto na Nota Técnica nº 633/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Apesar do adequado entendimento externado pela fiscalização, confirmado em recente discussão do E. Plenário deste Tribunal de Contas³ no bojo do processo TC-001564/026/13, que cuidou das contas anuais da Prefeitura de Campinas, verifico que, no caso dos autos, os repasses ao ente previdenciário, objeto de questionamento, possuem natureza distinta do caso mencionado.

Mencionada contribuição, embora destinada à cobertura de déficit previdenciário, foi instituída pela Lei Complementar Municipal nº 645/2012 e possui natureza jurídica de contribuição patronal suplementar compulsória, que alcança, somente, os servidores em atividade.

Consoante destacado pela SDG, a apostila de alinhamento técnico pedagógico do Tesouro Nacional, publicada em fevereiro de 2016, prevê que a contribuição patronal suplementar entra no cálculo das despesas com pessoal. Logo, esse entendimento nos permite concluir que essas despesas também podem ser apropriadas como gastos da educação e saúde.

Ressalte-se, aliás, que o Manual de Aplicação no Ensino editado por esta Corte de Contas em 2016, prevê a inclusão de despesas com encargos patronais dos servidores da educação nos limites constitucionais de despesas vinculadas.

Assim, filiando-me ao entendimento externado pela SDG, os valores impugnados pela fiscalização foram restituídos aos cálculos das despesas com ensino e saúde.

Por fim, saliento que no caso em exame a Municipalidade atingiu as metas constitucionais de aplicação na educação e na saúde, mesmo sem a inclusão dos repasses à entidade de previdência local.

2.6. FISCALIZAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL – EDUCAÇÃO

As escolas públicas municipais do ensino fundamental de Limeira foram objeto de inspeção operacional no transcorrer do exercício, objetivando

³ Sessões dos dias 07 e 17 de dezembro de 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



analisar a valorização do corpo docente, as instalações e os recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem.

O laudo da fiscalização revelou falhas e lacunas em pontos essenciais à prestação de ensino de qualidade aos alunos, que demonstram a necessidade de intervenção iminente da Prefeitura Municipal de Limeira, a seguir sintetizados:

- ✓ Falta de investimentos em estrutura tecnológica e capacitação dos professores;
- ✓ Alta taxa de rotatividade de professores e rotatividade da direção escolar;
- ✓ Excessiva carga de trabalho;
- ✓ Nenhuma das escolas pesquisadas possui toda a quantidade de itens de “Instalações Físicas” e itens de “Coleções Materiais Bibliográficos”, recomendadas pelo Conselho Nacional de Educação;
- ✓ Existência de turmas com mais de 24 alunos; e
- ✓ Não disponibilização da área ideal de 1,875 metros quadrados por aluno na sala de aula em uma parcela considerável das turmas.

Tais ocorrências, a despeito das medidas anunciadas em suas justificativas, exigem a imediata adoção de medidas corretivas, objetivando a melhoria do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito a qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto na questão de valorização do profissional da educação, medida que fica desde já **determinada** à Origem.

Quanto ao déficit de vagas nas creches municipais, considero inadequada a comparação dos índices atingidos pelo Município com a média Nacional, e até mesmo Estadual, conforme justificativas apresentadas pela Origem.

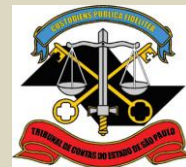
Limeira é um Município com localização geográfica privilegiada no Estado de São Paulo e dispõe de um orçamento expressivo, 755 milhões em 2015, dos quais R\$ 234 milhões foram destinados exclusivamente à educação.

Dessa forma, **deverá** a Prefeitura promover o aperfeiçoamento do planejamento do setor educacional, com vistas a suprimir a falta de vagas na rede municipal de ensino, além de tornar o alto investimento no setor educacional mais eficiente, medidas que ficam desde já **recomendadas**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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

2.7. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCE/SP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo algumas recomendações deste Tribunal.

Embora essa conduta, no caso dos presentes autos, ainda não possua o condão de comprometer os demonstrativos, deprecam a emissão de **severa recomendação** à Origem.

Alerto ao Executivo que o descumprimento sistemático das recomendações e/ou determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios, incluindo a emissão de parecer prévio desfavorável e aplicação de multas.

2.8. AUTOS PRÓPRIOS

A fiscalização analisou as denúncias que subsidiaram a fiscalização (item D.4. Denúncias/Representações/Expedientes), e em relação ao Expediente TC-26.057/026/15 concluiu que pode ter havido contratação por preço acima dos praticados pelo mercado. Dessa forma, essa matéria demanda uma apuração aprofundada e deverá ser tratada em **autos próprios**.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A Municipalidade justificou satisfatoriamente os apontamentos dos itens *B.1.5.1. Renúncia De Receitas; B.3.1.2 Demais Aspectos Relacionados à Educação (nota do IDEB); C.2.3. Execução Contratual; D.3.1. Quadro de Pessoal.*

Quanto às ocorrências registradas nos itens *A.1. Planejamento das Políticas Públicas (Plano de Mobilidade Urbana)* e *A.2. Controle Interno*, informou que já está adotando providências para regularização.

Já as falhas tratadas nos itens *A.1. Planejamento Das Políticas Públicas (Autorização de abertura de créditos adicionais); B.3.1.1.3 Ajustes: Despesas Com Recursos Próprios Na Educação (Demais Ocorrências); B.3.2.1 Ajustes da Fiscalização – Saúde (demais ocorrências); B.3.3.1. Iluminação Pública; B.3.3.2. Multas de Trânsito; C.1.1. Falhas de Instrução D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, podem ser relevadas, **recomendando-**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com **recomendações e determinações** para que:

- Aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;
- Promova o aperfeiçoamento dos registros contábeis;
- Promova imediata intervenção no setor educacional voltadas a eliminação das falhas registradas em relação às instalações físicas e equipamentos ofertados, e na questão de valorização do profissional da educação, objetivando a melhoria da qualidade do ensino ofertado;
- Aprimore o planejamento do setor educacional objetivando suprimir a falta de vagas nas creches municipais;
- Cumpra as recomendações e/ou determinações deste Tribunal;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *A.1. Planejamento Das Políticas Públicas (Autorização de abertura de créditos adicionais); B.3.1.1.3 Ajustes: Despesas Com Recursos Próprios Na Educação (Demais Ocorrências); B.3.2.1 Ajustes da Fiscalização – Saúde (demais ocorrências); B.3.3.1. Iluminação Pública, no que concerne aos ativos de iluminação pública; B.3.3.2. Multas de Trânsito; C.1.1. Falhas de Instrução D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp.*

Proponho a formação de **autos próprios** para tratar da matéria tratada no Expediente TC-26.057/026/15 que subsidiou o exame das presentes contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Os demais expedientes que subsidiaram a instrução, inclusive os eletrônicos, deverão acompanhar os presentes autos após o trânsito em julgado.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO**