

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL**

**Processo** : TC-004864.989.19-9

**Entidade** : Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu

**Assunto** : Contas Anuais

**Exercício** : 2019

**Prefeita** : Maria Lúcia da Silva Marques

**CPF nº** : 058.150.021-00

**Período** : 01/01/2019 a 31/12/2019

**Relatoria** : Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini

**Instrução** : DF-7.1 – GDF-7 – DSF-I

**Senhora Diretora da 7ª Diretoria de Fiscalização,**

Trata-se das contas apresentadas em face do art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

Em atendimento ao TC-A-030973/026/00, registramos a notificação da Sra. Maria Lúcia da Silva Marques, responsável pelas contas em exame.

Consignamos os dados e índices considerados relevantes para um diagnóstico inicial do município:

DESCRIÇÃO	FONTE (DATA DA CONSULTA)	DADO	ANO DE REFERÊNCIA
POPULAÇÃO	IBGE (07 abr 2020)	69.385	2019
ARRECADAÇÃO	Sistema Audesp (04 abr 2020)	R\$ 150.650.272,43	2019

MUNICIPAL			
RCL	Sistema AudeSP (04 abr 2020)	R\$ 146.850.661,87	2019

Informamos que o município possui a seguinte série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M):

EXERCÍCIOS	2017	2018	2019
IEG-M	C+	C+	C
i-Planejamento	C	C+	C
i-Fiscal	C+	C+	B
i-Educ	B	C+	C
i-Saúde	B	B	C+
i-Amb	C	C	C
i-Cidade	C+	C+	C
i-Gov-TI	C+	C+	C

A Prefeitura analisada obteve, nos 03 (três) últimos exercícios apreciados, os seguintes **PARECERES** na apreciação de suas contas:

Exercícios	Processos	Pareceres
2017	006766.989.16-4	Desfavorável*
2016	004288.989.16-3	Desfavorável*
2015	002331/026/15	Desfavorável
2014	000239/026/14	Desfavorável

\* em Reexame/Prazo recursal

A partir de tais premissas, a Fiscalização planejou a execução de seus trabalhos, agregando a análise das seguintes fontes documentais:

1. Indicadores finalísticos componentes do IEG-M – Índice de Efetividade da Gestão Municipal;
2. Ações fiscalizatórias desenvolvidas através da seletividade (contratos e repasses) e da fiscalização ordenada;
3. Prestações de contas mensais do exercício em exame, encaminhadas pela Chefia do Poder Executivo;
4. Resultado do acompanhamento simultâneo do Sistema AudeSP, bem como acesso aos dados, informações e análises disponíveis no referido ambiente;
5. Análise das denúncias, representações e expedientes diversos;
6. Leitura analítica dos três últimos relatórios de fiscalização e respectivas decisões desta Corte, sobretudo no tocante a assuntos relevantes nas ressalvas, advertências e recomendações;
7. Análise das informações disponíveis nos demais sistemas do e. Tribunal de Contas do Estado;

8. Outros assuntos relevantes obtidos em pesquisa aos sítios de transparência dos Órgãos Fiscalizados ou outras fontes da rede mundial de computadores.

Ressaltamos, preliminarmente, que esta fiscalização, em virtude das limitações de locomoção causadas pela epidemia do novo Coronavírus (COVID-19), foi efetivada remotamente, por meio de todas as ferramentas e sistemas disponíveis.

O resultado apresenta-se neste relatório, antecedido de criterioso planejamento, com base no princípio da amostragem, que indicou a necessária extensão dos exames.

Destaque-se que os relatórios quadrimestrais estão juntados nos eventos nº 26.141 e 44.125 destes autos. Estes foram submetidos a Excelentíssima Relatoria, sendo dada ciência à Chefia do Poder Executivo, responsável pelas contas em exame, para conhecimento das ocorrências, sem a necessidade de apresentação de justificativas. Tal procedimento visou contribuir para a tomada de providências dentro do próprio exercício, possibilitando a correção de eventuais falhas.

## PERSPECTIVA A: PLANEJAMENTO

### A.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - PLANEJAMENTO

#### A.1.1. CONTROLE INTERNO

A Prefeitura criou o sistema de controle interno por meio da Lei Complementar nº 143/2017 e a Sra. Valdilene Braga da Silva, servidora efetiva, foi nomeada para o posto de Diretora de Departamento de Controle Interno.

Em que pese os relatórios emitidos durante o 3º quadrimestre de 2019 pelo Controle Interno tenham sido requisitados em 15/04/2020 com prazo de entrega para 27/04/2020 (*Doc. 1 - Requisição MC 21-2020, itens 2 e 3*), e posteriormente reiterado em 01/06/2020 (*Doc. 2 - Reiteração Requisições*), esses foram apresentados apenas no dia 27/07/2020 (*Doc. 3 - Email Relatórios CI*).

Desta forma, tal intempestividade dos relatórios de Controle Interno compromete a sua função, visto que não puderam subsidiar a análise das contas do 3º quadrimestre.

Quanto ao 2º quadrimestre de 2019, o setor responsável também apresentou o relatório do Controle Interno de forma intempestiva, de modo que



não foi possível utilizá-lo para subsidiar a análise das contas naquela oportunidade (**Evento 44.125**).

No 1º quadrimestre, o relatório do Controle Interno foi apresentado à fiscalização. No entanto, como tratado no **Evento 26.141**, os apontamentos do relatório descrevem falhas de maneira genérica, não detalhando as ações específicas para a melhoria dos controles administrativos ou racionalização das atividades realizadas.

Ademais, o relatório não contém informações a respeito das providências da administração para corrigir as falhas apontadas.

O fato de o Controle Interno não realizar suas funções já foi objeto de recomendação nas contas dos exercícios de 2011 e 2013 (TC-001109/026/11 – DOE 11/12/2014 e TC-001766/026/13 – DOE 28/07/2015), bem como em 2014 (TC-000239/026/14 – DOE 31/08/2017) As reiteradas recomendações foram apenas parcialmente atendidas pela criação de leis que regulamentam o setor, sem efetivação dos controles, caracterizando **reincidência**.

## A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C -

A LOA referente ao exercício de 2019 (**Evento 26.3**), em seu artigo 6º, inciso I, autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 6% da despesa global.

Além dos 6% autorizados no inciso I, o inciso II do referido artigo autoriza a abertura de crédito suplementar no valor total da Reserva de Contingência do exercício, conforme apresentado a seguir:

Despesa Fixada 2019	R\$ 136.403.159,00	-
Art. 6º Inciso I	R\$ 8.184.189,54	6,00%
Art. 6º Inciso II	R\$ 1.369.200,00	1,004%
<b>Total do art. 6º</b>	<b>R\$ 9.553.389,54</b>	<b>7,004%</b>

O valor fixado para a despesa em 2019 foi de R\$ 136.403.159,00. Desta forma, o valor total autorizado no art. 6º para abertura de créditos suplementares corresponde a 7,004% da despesa fixada.

No entanto, foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 26.397.392,20 (**Doc. 4 – Alterações orçamentárias**), equivalente a 19,35% do valor fixado para o exercício, o que denota falha grave no planejamento.

Destacamos, dentre as alterações orçamentárias realizadas, a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 4.140.867,13 com base em

Superávit Financeiro apurado no exercício de 2018. Entretanto, no respectivo exercício, o Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 16.598.012,34 (*Evento 26.5*).

Desta forma, parte das alterações orçamentárias ocorridas no período foi fundamentada em um superávit financeiro inexistente.

A Prefeitura realizou, ainda, transposições no valor de R\$ 6.909.560,19 por meio de Decretos, em desacordo com o art. 167, VI da Constituição Federal (*Doc. 4 – Alterações Orçamentárias*). O Comunicado SDG 18/2015 de 20/04/2015 trata das alterações orçamentárias com base nas Emendas Constitucionais nº 85 e 86, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 respectivamente.

Cabe salientar ainda que o Comunicado SDG 32/2015 de 17/08/2015, recomenda aos municípios o aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária a evitar demasiadas modificações durante sua execução.

Destacamos, por fim, que o aperfeiçoamento do planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias já foi objeto de determinação nas contas dos exercícios de 2013 (TC-001766/026/13, trânsito em julgado em 27/08/2015) e 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019), **caracterizando reincidência**.

Requisitamos as atas das audiências públicas realizadas no ano de 2019 e constatamos que, apesar de o município realizar Audiências Públicas que objetivam a discussão da LDO e da LOA, não restou comprovado o atendimento pleno ao previsto no art. 48, I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As atas apresentadas pela Prefeitura não contêm a lista de presentes das audiências públicas (*Doc. 5 - Atas LDO e LOA*). Conforme comunicação com a origem (*Doc. 6 - Comunicação lista de presenças*), questionamos a respeito da lista de presentes nas audiências públicas. No entanto, a Prefeitura não apresentou a lista.

A ausência da lista de presentes prejudica a análise quanto à efetiva participação popular nas audiências realizadas. Ademais, nota-se que não há, nas atas apresentadas, nenhum registro de discussão de propostas com a população do município.

Em vista disso, não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular. Salientamos que a

participação popular integra a meta 16.7<sup>1</sup> dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Em consulta ao endereço eletrônico da Câmara Municipal, verificamos que se encontra disponibilizada somente uma ata de audiência pública referente ao exercício de 2019, realizada em 27/02, conforme ilustrado abaixo<sup>2</sup>:



Desta forma, a não disponibilização das Atas se encontra em desacordo com a o artigo 6º, inciso I da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso a Informação).

Ademais, as peças que compõem o planejamento não são divulgadas na internet com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados, em desencontro com as metas 16.6<sup>3</sup> e 16.10<sup>4</sup> dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

### A.2.1. ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS:

No intuito de verificarmos o acompanhamento das peças orçamentárias, com base no relatório de atividades (**Doc. 7 - Relatório de Atividades**), selecionamos, por amostragem, alguns programas de governo vigentes no exercício (**Doc. 8 - Requisição MC 25.2020**):

<sup>1</sup> Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

<sup>2</sup> Consulta realizada em 02/06/2020, às 10:05.

<sup>3</sup> Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

<sup>4</sup> Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

**Programa 003:** Saúde com Seriedade e Transparência

**Objetivo:** Consolidar a rede de atenção básica para que cuide dos cidadãos de forma qualificada, humanizada e com resolutividade.

**Indicador do Programa:** número unidades ampliadas /equipadas

**Quantidade estimada:** 1 (uma) Unidade

**Quantidade Realizada AUDESP:** 16 (1600%)

**Dotação Inicial:** R\$ 35.869.131,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 46.673.514,12

O objetivo definido para o programa é dotado de considerável abstração e não guarda relação direta com o indicador definido para o programa. Ademais, a Prefeitura definiu um indicador para o programa irrisório (1 unidade ampliada/equipada) e que não traduz a realidade do município e não está alinhado com o orçamento disponível.

Tal fato é corroborado pela informação de realização de 16 unidades (1600% do planejado) com um acréscimo da dotação de aproximadamente 30%.

Adicionalmente, requisitamos à Prefeitura relatório com a descrição das metas, ações realizadas e resultados alcançados pelo Programa 003, bem como os resultados alcançados pela ação 2010 (Qualificar e Manter as Ações de Vigilância Sanitária).

Em resposta, a municipalidade apresentou documento que descreve as metas atingidas para as ações que compõem o programa (*Doc. 9 - Resposta Programa 003 e Ação 2010*). É possível verificar que não há qualquer relação entre as metas previstas e realizadas das ações com o indicador definido para o programa.

Ademais, no que tange a ação 2010, foi informado o atingimento de 6 unidades para 4 unidades planejadas.

No entanto, as metas definidas são genéricas, como “Recebimento de denúncias”, “atendimento de denúncias” e “Inspeção em estabelecimentos sujeitos à Vigilância Sanitária” sem qualquer definição de quantitativos.

Nota-se que mesmo com a dotação reduzida em 46,7%, de R\$ 181.500,00 para R\$ 96.749,14, a Origem informou que foram atingidas metas além do planejado, o que demonstra que as metas definidas para a ação não guardam proporção com a realidade.

Em nosso entendimento, não há fidedignidade nos dados

enviados ao sistema AUDESP, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009.

Diante do exposto, percebe-se que não há controle na definição dos indicadores e metas, bem como no controle do atingimento do objetivo definido para este programa e para a ação selecionada por amostragem, o que impossibilita a análise da efetividade do programa e da ação.

**Programa 004:** Cultura com Seriedade e Transparência

**Objetivo:** Adequar os espaços existentes, ampliar, reformar e apoiar eventos do município.

**Indicador do programa:** Taxa de aprovação de projetos culturais

**Quantidade estimada:** 85 unidades

**Quantidade Realizada AUDESP:** 85 (100%)

**Dotação Inicial:** R\$ 850.900,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 731.341,69

A unidade de medida definida para o programa não especifica o número de espaços existentes a adequar, ampliar ou reformar, impossibilitando a avaliação da sua efetividade. Ademais, o indicador não possui qualquer relação com a taxa de aprovação de projetos culturais.

Em que pese o programa 004 tenha como meta a realização de 85 unidades, ele é composto por apenas uma ação (2033 – Elaborar, divulgar, promover e manutenção espaço cultural) cujo indicador é 20 unidades. Outrossim, a meta da ação é mensurada por meio de um indicador que não é condizente com a mensuração do objetivo definido para o Programa, o que prejudica sua aferição.

Adicionalmente, requisitamos à Prefeitura relatório com a descrição das metas, ações realizadas e resultados alcançados pelo Programa 004, bem como os resultados alcançados pela ação 2033. Em resposta, a municipalidade apresentou apenas um documento genérico, sem qualquer explanação ou quantificação sobre metas previstas e realizadas (**Doc. 10 - Resposta Programa 004 e Ação 2033**).

Ademais, no documento enviado, a Origem informa que foram realizadas 16 unidades dentre as 20 unidades planejadas. Essa informação difere da informação fornecida ao sistema AUDESP, quando foi informada a realização de 20 unidades (**Doc. 7 - Relatório de Atividades**).

Em nosso entendimento, não há fidedignidade nos dados enviados ao sistema AUDESP, fato considerado falta grave de acordo com o

Comunicado SDG 34/2009.

Em análise complementar, constatamos que o maior empenho realizado no programa (empenho 2371/19) foi com “AVCB/CLCB” no valor de R\$ 200.000,00, valor este totalmente liquidado no exercício. Esse empenho é referente ao contrato nº 08/2019, firmado com a empresa GSS Gestão De Serviços e Segurança Ltda. e já tratado no relatório referente ao 2º quadrimestre (*Evento 44.125*).

O objeto da contratação é assim definido: “Contratação de empresa especializada na área de prevenção e combate a incêndio para a implementação de projetos técnicos que tem por finalidade a adequação dos prédios próprios da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu para a obtenção de CLCB e AVCB junto ao Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, com material e mão de obra inclusos, de acordo com as especificações do Termo de Referência.”

Verifica-se, portanto, que o objeto da contratação prevê a obtenção de CLCB e AVCB para diversos prédios próprios da Prefeitura, não guardando qualquer vínculo com o objetivo do programa ora analisado.

Desta forma, verificamos que não há controle na definição dos indicadores e metas para este programa e no controle do atingimento do objetivo definido, o que impossibilita a análise do programa.

**Programa 006:** Agricultura e Agronegócios com Seriedade e Transparência

**Objetivo:** Promover o desenvolvimento e capacitação do produtor rural, bem como priorizar a melhora na qualidade de vida e de trabalho.

**Indicador do Programa:** percentual de serviços prestados em relação à demanda estimada de taxa de ocupação agropecuária

**Quantidade estimada:** 70 Unidades

**Quantidade Realizada AUDESP:** 70 (100%)

**Dotação Inicial:** R\$ 247.500,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 322.431,60

A Prefeitura definiu um indicador demasiado genérico para avaliar o atingimento dos objetivos, o que impossibilita a avaliação da efetividade deste programa.

Em que pese o programa 006 tenha como meta a realização de 70 unidades, ele é composto por apenas uma ação (2015 - Assistência Técnica e Extensão Rural Município) cujo indicador é 24 unidades. Outrossim, a meta da ação é mensurada por meio de um indicador que não é condizente com a

mensuração do objetivo definido para o Programa, o que prejudica sua aferição.

Adicionalmente, requisitamos à Prefeitura relatório com a descrição das metas, ações realizadas e resultados alcançados. Em resposta (*Doc. 11 - Resposta Programa 006*), a Prefeitura apresentou documento que não explica as metas planejadas nem as metas executadas. Outrossim, indica a realização de 42 unidades da ação 2015 - Assistência Técnica e Extensão Rural Município. Tal informação difere da fornecida ao sistema AUDESP (realização de 24 unidades).

Em nosso entendimento, não há fidedignidade nos dados enviados ao sistema AUDESP, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009.

Desta forma, entendemos que não há controle na definição dos indicadores e metas para este programa e no controle do atingimento do objetivo definido.

**Programa 007: Infraestrutura e Serviços Urbanos com Seriedade e transparência**

**Objetivo:** Melhorar a qualidade de vida dos munícipes oferecendo na infraestrutura condições dignas para o uso da população.

**Indicador do Programa:** número de serviços ofertados

**Quantidade estimada:** 70 Unidades

**Quantidade Realizada AUDESP:** 70 (100%)

**Dotação Inicial:** R\$ 16.224.400,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 18.104.614,01

O objetivo definido para o programa é dotado de considerável abstração e não guarda relação direta com o indicador definido para o programa. Outrossim, não há qualquer informação a respeito dos serviços a serem ofertados.

Requisitamos à Prefeitura relatório com a descrição das metas, ações realizadas e resultados alcançados pelo Programa 007 (*Doc. 12 - Resposta Programa 007 e ações*).

Embora a municipalidade tenha informado que alcançou as 70 unidades estimadas para o programa, a maioria das ações não teve suas metas atingidas (*Pág. 1 e 2*). Como exemplo, temos a ação 1010 (Instalação de Iluminação Pública) que alcançou apenas 25 unidades das 1750 planejadas e a ação 1012 (Pavimentação de vias públicas municipais) que não executou

nenhum Quilometro (km) de pavimentação dentre os 4200 planejados.

Desta forma, verificamos que não há controle na definição dos indicadores e metas para este programa e no controle do atingimento do objetivo definido, o que impossibilita sua análise.

Requisitamos informações sobre os resultados alcançados por algumas ações que compõem o programa:

**- Ação 1010 (Instalação da Iluminação Pública Municipal) e Ação 2066 (Manutenção de Iluminação Pública do Município):**

O Relatório de Atividades do Audeps indica que a meta da ação 1010 (instalar 1750 luminárias) foi completamente realizada. Nesta oportunidade, a Prefeitura declarou que da meta de 1750 luminárias instaladas, foram instaladas apenas 25 (*Doc. 12 - Resposta Programa 007 e ações, Pág. 3*).

Ademais, embora tenham sido instaladas apenas 1,4% das luminárias previstas, a dotação da ação foi atualizada de R\$ 830.000,00 para R\$ 938.100,00 no exercício.

Verificamos que, embora a ação trate de instalação de iluminação pública, o empenho nº 170/2019, no valor de R\$ 654.049,54, foi destinado à manutenção da iluminação pública (contrato nº 01/2017, firmado com a empresa Constrex Instalações e Construções Ltda. e tratado no *TC-021465.989.18-4*).

Por outro lado, para a ação 2066, que abrange a manutenção da iluminação pública, a Prefeitura informou o atingimento da meta de 975 Kilowatts para a quantidade prevista de 1.190 Kilowatts (*Doc. 12 - Resposta Programa 007 e ações, pág. 5*). Essa informação difere do obtido no Relatório de Atividades, quando a municipalidade informou a realização de 193.758 Kilowatts.

**- Ação 2071 (Limpeza e Conservação de Córregos e Canais no Município):**

A Prefeitura informou que foram realizados 180 metros de limpeza e conservação enquanto a meta era de realizar 50 metros (*Doc. 12 - Resposta Programa 007 e ações, pág. 6*). No entanto, a informação que consta no Relatório de Atividades do Audeps é da realização de 1.397 metros de limpeza e conservação de córregos e canais.

Ademais, a dotação prevista para a ação foi de R\$ 80.000,00. Já a dotação atualizada foi de R\$ 8.100,00.

Os únicos empenhos realizados para esta ação foram o empenho

nº 942/2019 (R\$ 5.526,50), com “aquisição de gêneros alimentícios perecíveis tipo carne” e o empenho nº 1593/2019 (R\$ 2.340,00), com “aquisição de material de consumo”.

Percebe-se então, que não há qualquer relação temática dos empenhos com a ação de conservação de córregos e canais.

**- Ação 1015 (Canalização de Córregos e Canais no Município):**

Verificamos que não foi realizado nenhum empenho para esta ação em 2019. Da mesma forma, a Prefeitura informou que dos 50 metros de canalização previstos não foi realizado nenhum (*Doc. 12 - Resposta Programa 007 e ações, pág. 5*). No entanto, a informação que consta no Relatório de Atividades do Audep é da realização dos 50 metros previstos.

Diante do exposto, percebe-se que não há controle na definição dos indicadores e metas, bem como no controle do atingimento do objetivo definido para este programa e para as ações selecionadas por amostragem, o que impossibilita a análise da efetividade do programa e da ação.

Ademais, em nosso entendimento, não há fidedignidade nos dados enviados ao sistema AUDESP, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009.

**Programa 014: Meio Ambiente com Seriedade e Transparência**

**Objetivo:** Promoção de eventos temáticos criando uma marca municipal

**Indicador do programa:** número de serviços ofertados

**Quantidade estimada:** 70 unidades

**Quantidade Realizada AUDESP:** 70 (100%)

**Dotação Inicial:** R\$ 1.061.500,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 608.256,58

O indicador utilizado impossibilita a avaliação da efetividade deste programa, visto que o objetivo do programa trata de promoção de eventos temáticos e o indicador trata de serviços ofertados.

Requisitamos à Prefeitura relatório com a descrição das metas, ações realizadas e resultados alcançados pelo Programa 014. Em resposta, a municipalidade apresentou apenas um documento genérico com informações sobre alguns serviços realizados, sem qualquer explanação ou quantificação sobre metas previstas e realizadas (*Doc. 13 - Resposta Programa 014*). Não ficou, ainda, comprovado o atingimento da meta prevista de 70 unidades.

Desta forma, verificamos que não há controle na definição dos indicadores e metas para este programa e no controle do atingimento do objetivo definido.

Adicionalmente, ainda com base no relatório de atividades (*Doc. 7 - Relatório de Atividades*), requisitamos informações a respeito de algumas ações (*Doc. 8 - Requisição MC 25.2020*), conforme apresentado a seguir:

**Programa 001:** Mobilidade e Segurança com Seriedade e Transparência

**Ação 2014:** Manutenção da Segurança Municipal.

**Meta:** 234 Unidades

**Realizado:** 250 Unidades

**Dotação Inicial:** R\$ 3.515.900,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 4.308.947,46

Conforme resposta enviada pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, Transporte e Mobilidade (*Doc. 14 - Resposta Ação 2014*), a ação contempla todas as atribuições da Guarda Civil Municipal de Embu-Guaçu, como seu planejamento, execução e controle. Ademais, a Secretaria informa que a ação foi implementada a partir do uso de colaboradores próprios do Departamento de Segurança Pública, com o uso de instrumentos de ação próprios.

Verifica-se, portanto, que o objetivo da ação é consideravelmente genérico, o que impossibilita a avaliação da sua efetividade. Ademais, não há qualquer explanação a respeito do que compõe a meta prevista de 234 unidades.

Diante do exposto, percebe-se que não há controle na definição das metas da ação, bem como do seu atingimento. Tal fato denota falha no planejamento do órgão.

**Programa 012:** Educação com Seriedade e Transparência

**Ação 1007:** Ampliação, reforma e adaptação de escola da Educação Infantil

**Meta:** 10 Unidades

**Realizado:** 11 Unidades

**Dotação Inicial:** R\$ 100.000,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 33.000,00

Os dados extraídos do Relatório de Atividades, bem como da LOA de 2019 do município, indicam que a meta da ação era realizar 10 unidades.

No entanto, conforme resposta enviada pela Secretária Municipal de Educação (*Doc. 15 – Ação 1007, item 18*), a meta da ação era atender 16 escolas da educação infantil (sendo nove creches e sete pré-escolas).

Da mesma forma, a Origem informou que o orçamento definido para a ação foi R\$ 390.000,00 quando as informações extraídas do Relatório de Atividades e da LOA de 2019 apontam o orçamento de R\$ 100.000,00.

Apuramos, ainda que há um único empenho para a ação ora analisada, no valor de R\$ 32.870,00. Na resposta fornecida pela municipalidade, foram informados gastos com manutenção de escolas (Ação 2052 – Funcionamento educação Infantil e Ação 2053 - Funcionamento do Ensino Fundamental), no total de R\$ 677.210,95.

É possível notar que o único dispêndio com a ação 1007 é para a reforma da escola Etelvina, cuja contratada é a empresa Lefer Engenharia e Construções Ltda. Desta forma, a informação da realização de 11 unidades não procede visto que apenas uma escola foi reformada com a dotação da ação 1007.

A partir do exposto acima, verifica-se que há falta de fidedignidade nos dados enviados a esta corte, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009 e que prejudica a análise desta equipe de fiscalização quanto à efetividade da ação.

Ademais, não há controle na definição das metas definidas para a ação e no controle do atingimento do objetivo definido, o que denota falha no planejamento do órgão.

É importante salientar que, como será tratado na perspectiva C – Ensino, o município carece de vagas em creches. Desta forma, entendemos que a redução de orçamento destinado a esta causa contraria as necessidades do município.

### **Programa 013:** Assistência Social com Seriedade e Transparência

**Ação 2017:** Assistência Socioeducativa ao Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas.

**Meta:** 8 (oito) Unidades

**Realizado:** 1 (uma) Unidades

**Dotação Inicial:** R\$ 124.800,00

**Dotação Atualizada:** R\$ 138.000,00

Os dados extraídos do Relatório de Atividades indicam que, da meta de 8 unidades definida, apenas uma unidade foi realizada. Por outro

lado, a dotação foi aumentada de R\$ 124.800,00 para R\$ 138.00,00.

No entanto, a resposta enviada pela Secretaria Municipal de Assistência Social (*Doc. 16 – Resposta Ação 2017*) não trata das metas estipuladas. Foram enviados alguns relatórios que contêm atividades realizadas pela Secretaria, sem, no entanto, guardar qualquer proporção com as metas estipuladas para a ação.

Desta forma, a análise da efetividade da ação ficou prejudicada, uma vez que não foi explicado o que compõe a meta de oito unidades para a mesma.

Tal fato demonstra que não há controle na definição das metas definidas para a ação e no controle do atingimento do objetivo definido, o que denota falha no planejamento do órgão.

Por fim, informamos que requisitamos o controle sobre o atingimento das metas constantes da LDO 2019 bem como no PPA vigente no exercício. Em resposta (*Doc. 17 - Declaração LDO PPA*), a Prefeitura informou apenas que o controle sobre o atingimento de metas é realizado pelas secretarias, com acompanhamento pela Secretaria de Finanças e Orçamento e a Secretaria de Administração.

Tal fato demonstra que, além de falhas no planejamento, há um precário acompanhamento das metas e objetivos definidos.

Diante de todo o exposto, observa-se que, embora a Prefeitura elabore suas peças orçamentárias obrigatórias (PPA, LDO e LOA), o planejamento municipal é falho, haja vista a presença de indicadores precários, ausência de metas em Ações, Programas sem definição clara dos objetivos, além do ineficiente acompanhamento dos resultados e efetividade da gestão pública.

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS<sup>5</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
3 - Não ampliação da participação popular na elaboração das peças orçamentárias, visto que não disponibiliza aos cidadãos o serviço de coleta de sugestões pela internet para a elaboração do orçamento.	16.6 e 16.7
4 - Ausência de mecanismos que permitam o monitoramento da inclusão e da	16.6 e 16.7

<sup>5</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

implementação das demandas levantadas nas audiências públicas de elaboração das peças orçamentárias e nem de coleta de sugestões pelos órgãos de controle e pela sociedade	
22 - Não foi elaborada a "Carta de Serviço ao Usuário", o que pode comprometer a transparência e o acesso simplificado do atendimento público à Comunidade.	16.6 e 16.7
23 - Não houve regulamentação nem instituição do Conselho de Usuários.	16.6 e 16.7

## PERSPECTIVA B: GESTÃO FISCAL

*Docs: 18 – Balanço Financeiro; 19 – Balanço Orçamentário; 20 – Balanço Patrimonial; 21 – DVP; 22 – DFC; 23 - Anexo 14A - Contas Analíticas Ativo e Passivo Financeiro; 24 - Anexo 14B - Contas Analíticas Ativo e Passivo Permanente.*

### B.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – GESTÃO FISCAL

Face ao contido no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual estabelece os pressupostos da responsabilidade da gestão fiscal, passamos a expor o que segue.

#### B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Com base nos dados gerados pelo Sistema Audesp, conforme abaixo apurado, o resultado da execução orçamentária da Prefeitura evidenciou *superávit*.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	R\$ 149.539.007,00			0,00%
Receitas de Capital		R\$ 159.857.308,83	#DIV/0!	106,11%
Receitas Intraorçamentárias		R\$ 3.799.610,56	#DIV/0!	2,52%
Deduções da Receita	-R\$ 12.670.507,00	-R\$ 13.006.646,96	2,65%	-8,63%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>R\$ 136.868.500,00</b>	<b>R\$ 150.650.272,43</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Receitas</b>	<b>R\$ 136.868.500,00</b>	<b>R\$ 150.650.272,43</b>		<b>100,00%</b>
<b>Excesso de Arrecadação</b>		<b>R\$ 13.781.772,43</b>	<b>10,07%</b>	<b>9,15%</b>
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	R\$ 140.278.488,89	R\$ 135.573.589,51	-3,35%	92,69%
Despesas de Capital	R\$ 7.378.800,67	R\$ 4.933.042,37	-33,15%	3,37%
Reserva de Contingência	R\$ 200,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasses de duodécimos à CM	R\$ 7.148.750,06	R\$ 5.839.000,08	-18,32%	3,99%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		-R\$ 86.783,56		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>R\$ 154.806.239,62</b>	<b>R\$ 146.258.848,40</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Despesas</b>	<b>R\$ 154.806.239,62</b>	<b>R\$ 146.258.848,40</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>R\$ 8.547.391,22</b>	<b>-5,52%</b>	<b>5,84%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Superávit</b>	<b>R\$ 4.391.424,03</b>		<b>2,91%</b>

(Doc. 25 – Relatório de Instrução)

O resultado da execução orçamentária e os investimentos, com base na despesa liquidada e nos Restos a Pagar Não Processados liquidados em cada exercício, apresentaram os seguintes percentuais:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento
2019	Superávit de	2,91%	3,26%
2018	Déficit de	-0,05%	3,83%
2017	Superávit de	5,93%	1,92%
2016	Déficit de	-7,05%	4,21%

### B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ (9.664.680,84)	R\$ (16.598.012,34)	-41,77%
Econômico	R\$ 35.138.378,68	R\$ 30.326.061,17	15,87%
Patrimonial	R\$ 306.468.654,09	R\$ 271.153.505,57	13,02%

O resultado da execução orçamentária assim influenciou o resultado financeiro:

Resultado financeiro do exercício anterior	2018	-R\$ 16.598.012,34
Ajustes por Variações Ativas	2019	R\$ 68.972.057,28
Ajustes por Variações Passivas	2019	-R\$ 72.182.366,33
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2018	-R\$ 19.808.321,39
Resultado Orçamentário do exercício de	2019	R\$ 10.143.640,55
Resultado Financeiro do exercício de	2019	-R\$ 9.664.680,84

Haja vista esses números, o superávit orçamentário do exercício em exame não foi suficiente para reverter o déficit financeiro vindo do exercício anterior.

### B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A	Saldo Final Exercício em exame	Saldo Final Exercício anterior	AH %
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	R\$ 31.159.177,08	R\$ 37.335.242,54	-16,54%
Restos a Pagar Não Processados	R\$ 507.517,34	R\$ 684.287,18	-25,83%
Outros			
<b>Total</b>	<b>R\$ 31.666.694,42</b>	<b>R\$ 38.019.529,72</b>	<b>-16,71%</b>
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Total Ajustado</b>	<b>R\$ 31.666.694,42</b>	<b>R\$ 38.019.529,72</b>	<b>-16,71%</b>

Considerando o resultado financeiro deficitário apurado, verifica-se que a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

Ademais, constatamos que o Índice de Liquidez Imediata é o seguinte:

<b>Índice de Liquidez Imediata</b>	Disponível	R\$ 17.049.881,90	<b>0,54</b>
	Passivo Circulante	R\$ 31.592.025,20	

Considerando o índice apurado, verifica-se que a Prefeitura **não** possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante.

#### B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios	3.068.417,20	2.747.026,19	11,70%
<b>Parcelamento de Dívidas:</b>	<b>189.263,83</b>	<b>49.416,71</b>	<b>283,00%</b>
De Tributos			
De Contribuições Sociais	189.263,83	49.416,71	283,00%
Previdenciárias	189.263,83	49.416,71	283,00%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	38.969,41	38.969,41	0,00%
Dívida Consolidada	3.296.650,44	2.835.412,31	16,27%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	3.296.650,44	2.835.412,31	16,27%

(Doc. 26 – Dívida Consolidada Líquida)

Os parcelamentos estão sendo tratados no item **B.1.6.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS** e no item **B.1.6.2. DEMAIS PARCELAMENTOS (FGTS/PASEP)**, deste relatório.

#### B.1.5. PRECATÓRIOS

Verificações		
01	O Balanço Patrimonial registra, corretamente, a dívida de precatórios?	Não
02	O Balanço Patrimonial registra, corretamente, os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto ao(s) Tribunal(is)?	Não
03	O TJSP atesta a suficiência dos depósitos de competência do exercício fiscalizado?	Sim
04	Em caso de acordos diretos com os credores, houve regular pagamento no exercício em exame?	Prejudicado

A) O Balanço Patrimonial não registra corretamente a dívida de precatórios:

Conforme projeção efetuada pelo TJSP em 01/07/2019, a dívida com precatórios em 31/12/2019 seria de R\$ 6.373.718,91 (**Doc. 27 – Precatórios Controles e Doc. 28 - Dívida Projetada TJSP**). Já a Origem declarou um saldo de dívida de R\$ 6.466.514,05 (**Doc. 29 – Precatórios Prefeitura**). Na contabilidade, estão registrados R\$ 7.292.916,15 como precatórios a pagar ao final do exercício em exame (**Doc. 30 – Precatórios Contabilidade Prefeitura**). Este valor foi o informado ao sistema AUDESP (**Doc. 31 – Balancete AUDESP Precatórios**).

Ressaltamos que a Prefeitura é sujeita ao **Regime Especial**, no entanto houve registro de parte desses precatórios como sujeitos ao Regime Ordinário (**Doc. 31 – Balancete AUDESP Precatórios**). Ademais, toda a dívida está registrada no Passivo Não Circulante.

Saldo de Precatórios projetado para 31/12/19 pelo TJSP:	R\$ 6.373.718,91
Saldo de Precatórios em 31/12/19 declarado pela Origem:	R\$ 6.466.514,05
Saldo de Precatórios em 31/12/19 registrado na Contabilidade:	R\$ 7.292.916,15
Saldo de Precatórios em 31/12/19 informado ao sistema AUDESP:	R\$ 7.292.916,15

B) O Balanço Patrimonial não registra corretamente os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais:

Os saldos financeiros nas contas bancárias declarados pelo TJSP e TRT 2ª Região, em 01/07/19, eram de R\$ 174.032,52 e R\$ 192.311,27, respectivamente (*Doc. 27 – Precatórios Controles, pág. 8*). Entre julho e dezembro do exercício foram depositados R\$ 696.342,88 (*Doc. 32 – Controle TJSP depósitos*). Na contabilidade foi registrado um saldo de R\$ 4.599.054,87 ao final de 2019 (*Doc. 33 – Saldo Conta Especial*).

C) O TJSP atesta a suficiência dos depósitos de competência do exercício fiscalizado:

Com relação aos pagamentos efetuados no exercício, a Origem apresentou todos os comprovantes de depósito na conta vinculada, que somam R\$ 1.412.526,88 (*Doc. 29 – Precatórios Prefeitura*), em conformidade com o acompanhamento do TJSP (*Doc. 32 – Controle TJSP depósitos*).

Ainda, foi apresentada informação expedida pelo DEPRE/TJSP sobre a suficiência dos depósitos referentes ao exercício fiscalizado (*Doc. 27 – Precatórios Controles, pág. 14*).

#### Requisitórios de Baixa Monta:

A situação dos pagamentos de requisitórios de baixa monta foi assim demonstrada pela municipalidade (*Doc. 29 – Precatórios Prefeitura*):

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Valor atualizado até 31/12 do exercício anterior	R\$ 32.113,65
Valor da atualização monetária ou inclusão efetuadas no exercício em exame	R\$ 553.078,43
Valor cancelado	
Valor pago	R\$ 442.965,16
Ajustes efetuados pela Fiscalização	
<b>Saldo atualizado em 31/12 do exercício em exame</b>	<b>R\$ 142.226,92</b>

#### APURAÇÕES REFERENTES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 99, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2017

Considerando o valor dos depósitos referentes ao exercício em exame, o quadro a seguir procura demonstrar se nesse ritmo as dívidas com precatórios estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme Emenda

Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017.

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ		2024	
Saldo de precatórios até 31.12 de	2019		R\$ 6.373.718,91
Número de anos restantes até	2024		5
Valor anual necessário para quitação até	5		R\$ 1.274.743,78
Montante depositado referente ao exercício de	2019		R\$ 1.412.526,88
Nesse ritmo, valor suficiente para quitação em 2024			

Ainda, face à redação dada pela citada Emenda Constitucional ao art. 101 da Constituição Federal, o quadro seguinte demonstra que os depósitos referentes ao exercício em exame atenderam à alíquota do plano de pagamento acolhido pela Coordenadoria da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos:

APURAÇÃO DO PAGAMENTO DO PISO				
EXERCÍCIO EM EXAME	2019	ALÍQUOTA (ref. dez/2017)		1,000%
RCL-mês de ref.	nov/2018	dez/2018	jan/2019	fev/2019
RCL - valor	R\$ 138.274.325,18	R\$ 135.445.818,59	R\$ 136.314.631,96	R\$ 136.978.504,91
MÊS DE COMPETÊNCIA	jan/2019	fev/2019	mar/2019	abr/2019
ALÍQUOTA (ref. dez/2017)	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%
VALOR CALCULADO PERCENTUALMENTE	R\$ 1.382.743,25	R\$ 1.354.458,19	R\$ 1.363.146,32	R\$ 1.369.785,05
VALOR A SER DEPOSITADO (1/12 do VALOR CALCULADO)	R\$ 115.228,60	R\$ 112.871,52	R\$ 113.595,53	R\$ 114.148,75
RCL-mês de ref.	mar/2019	abr/2019	mai/2019	jun/2019
RCL - valor	R\$ 137.899.101,28	R\$ 139.475.236,25	R\$ 137.626.744,66	R\$ 137.220.705,50
MÊS DE COMPETÊNCIA	mai/2019	jun/2019	jul/2019	ago/2019
ALÍQUOTA (ref. dez/2017)	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%
VALOR CALCULADO PERCENTUALMENTE	R\$ 1.378.991,01	R\$ 1.394.752,36	R\$ 1.376.267,45	R\$ 1.372.207,06
VALOR A SER DEPOSITADO (1/12 do VALOR CALCULADO)	R\$ 114.915,92	R\$ 116.229,36	R\$ 114.688,95	R\$ 114.350,59
RCL-mês de ref.	jul/2019	ago/2019	set/2019	out/2019
RCL - valor	R\$ 138.815.982,22	R\$ 138.935.591,75	R\$ 138.005.625,93	R\$ 140.170.865,98
MÊS DE COMPETÊNCIA	set/2019	out/2019	nov/2019	dez/2019
ALÍQUOTA (ref. dez/2017)	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%
VALOR CALCULADO PERCENTUALMENTE	R\$ 1.388.159,82	R\$ 1.389.355,92	R\$ 1.380.056,26	R\$ 1.401.708,66
VALOR A SER DEPOSITADO (1/12 do VALOR CALCULADO)	R\$ 115.679,99	R\$ 115.779,66	R\$ 115.004,69	R\$ 116.809,05
VALOR MÍNIMO A SER DEPOSITADO REFERENTE AO EXERCÍCIO EM EXAME				R\$ 1.379.302,61
MONTANTE DEPOSITADO REFERENTE AO EXERCÍCIO EM EXAME				R\$ 1.412.526,88
ATENDIMENTO AO PISO				ATENDIDO

### Expediente TC-019437.989.19-7:

Conforme expediente do Ministério Público Estadual, TC-019437.989.19-7, referenciado aos autos do processo em análise, houve a abertura do Inquérito Civil nº 14.0257.0000044/2019 para investigar a prática de ato de improbidade administrativa pelo Chefe do Poder Executivo local, visto a insuficiência de depósitos para pagamento de precatórios em 2018.

Consoante apurado no exame das contas do exercício anterior, o TJSP entendeu haver divergências no valor de pagamentos de precatórios e notificou a Prefeitura, que não apresentou as justificativas tempestivamente. Foi determinado o bloqueio de recursos no valor de R\$ 502.279,41, bem como inclusão do órgão no CADIN. A Prefeitura apresentou então sua defesa, alegando, em essência, não ter sido notificada regularmente. O recurso foi indeferido, o valor bloqueado foi depositado em conta judicial, cumprindo a decisão da Corte. Posteriormente, foi constatado o pagamento do débito e removido o registro no CADIN.

Solucionada a questão, o Ministério Público entendeu não restar demonstrada a intenção de promover enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da Administração Pública, promovendo o arquivamento do referido inquérito civil (*Doc. 34 – Inquérito Civil*).

#### B.1.6. ENCARGOS

Os recolhimentos apresentaram a seguinte posição (*Doc. 35 – Recolhimentos FGTS, Doc. 36 – Recolhimentos INSS e Doc. 37 – Recolhimentos PASEP*):

Verificações	Guias apresentadas
1 INSS:	Sim
2 FGTS:	Sim
3 RPPS:	Prejudicado*
4 PASEP:	Sim

\*Não há RPPS no Município.

O Município apresentou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (*Doc. 38 – Certidão Tributos Federais e Doc. 39 - Histórico Certidão RFB*).

#### B.1.6.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

Demonstramos abaixo a situação dos parcelamentos de débitos previdenciários autorizados pela Lei Federal nº 13.485/2017 e Lei 12.810/2013:

##### ➤ Perante o INSS:

- nº do acordo: 13899.720370/2017-60

valor total parcelado: R\$ 7.274.874,00

quantidade de parcelas: 200

parcelas devidas no exercício: 12

pagas no exercício: 12

- nº do acordo: 10882.723.210/201-97

valor total parcelado: R\$ 19.164.187,86

quantidade de parcelas: 240

parcelas devidas no exercício: 12

pagas no exercício: 12

Assim se processaram os pagamentos no exercício (**Doc. 40 – Parcelamentos INSS**):

	<b>Acordo 13899.720370/2017-60</b>	<b>Acordo 10882.723.210/201-97</b>	<b>Totais</b>
<b>Janeiro</b>	R\$ 55.466,24	R\$ 110.932,48	R\$ 166.398,72
<b>Fevereiro</b>	R\$ 55.466,24	R\$ 110.932,48	R\$ 166.398,72
<b>Março</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 110.932,48	R\$ 162.642,20
<b>Abril</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Maio</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Junho</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Julho</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Agosto</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Setembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Outubro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Novembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Dezembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Total</b>	<b>R\$ 628.029,68</b>	<b>R\$ 1.263.572,31</b>	<b>R\$ 1.891.601,99</b>

Do acima exposto, constatamos que no exercício em exame a Prefeitura cumpriu o acordado.

Não obstante, destacamos que não identificamos o registro correto da dívida com parcelamentos no balancete informado pela municipalidade.

#### **B.1.6.2. DEMAIS PARCELAMENTOS (FGTS/PASEP)**

A Prefeitura possui parcelamentos de FGTS (**Doc. 41 - Termo de Confissão de Dívida FGTS**):

- nº do acordo: Termo de Confissão sem número

data do acordo: 20/02/2017

valor total parcelado: R\$ 3.142.274,23

quantidade de parcelas: 60

parcelas devidas no exercício: 12

pagas no exercício: 12

Do acima exposto, constatamos que, no exercício em exame, a Prefeitura cumpriu o acordado através dos recolhimentos das guias processadas conforme tabela abaixo (*Doc. 42 – Parcelamento FGTS, Doc. 43 - FGTS Parcelamento Abril e Doc. 44 - Histórico do Empregador - FGTS*):

Janeiro	52.438,59
Fevereiro	52.650,30
Março	52.861,99
Abril	1.249,51
Maio	53.286,05
Junho	53.499,04
Julho	53.708,64
Agosto	53.920,38
Setembro	54.130,91
Outubro	54.343,32
Novembro	54.559,22
Dezembro	54.766,45
<b>Total</b>	<b>591.414,40</b>

Salientamos que não identificamos o registro da dívida com parcelamentos de FGTS no balancete informado pela municipalidade.

A Prefeitura não possui parcelamentos de PASEP (*Doc. 45 – Declaração PASEP*).

### B.1.7. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite do art. 29-A, da Constituição Federal.

Valor utilizado pela Câmara em:	2019	R\$	5.752.216,44
Despesas com inativos		R\$	56.975,68
Subtotal		R\$	5.695.240,76
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2018	R\$	91.845.347,52
Percentual resultante			6,20%

(*Doc. 46 – RAAE*)

## B.1.8. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No período, as análises automáticas não identificaram descumprimentos aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à Dívida Consolidada Líquida, Concessões de Garantias e Operações de Crédito, inclusive ARO.

QUADRO COMPARATIVO COM OS LIMITES DA LRF	Valores	%
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	R\$ 146.850.661,87	100,00%
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA</b>		
Saldo Devedor	R\$ 3.297.010,40	2,25%
Limite Legal - <i>Artigos 3º e 4º. Resolução 40 do Senado</i>	R\$ 176.220.794,24	120,00%
<b>Excesso a Regularizar</b>		
<b>CONCESSÕES DE GARANTIAS</b>		
Montante	R\$ -	
Limite Legal - <i>Artigo 9º. Resolução 43 do Senado</i>	R\$ 32.307.145,61	22,00%
<b>Excesso a Regularizar</b>		
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO - Exceto ARO</b>		
Realizadas no Período		
Limite Legal - <i>Artigo 7º, I. Resolução 43 do Senado</i>	R\$ 23.496.105,90	16,00%
<b>Excesso a Regularizar</b>		
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>		
Realizadas no Período		
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO (Exceto ARO) &gt; DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>Não</b>	
<b>ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS - ARO</b>		
Saldo Devedor		
Limite Legal - <i>Artigo 10. Resolução 43 do Senado</i>	R\$ 10.279.546,33	7,00%
<b>Excesso a Regularizar</b>		
<b>RECURSOS OBTIDOS COM A ALIENAÇÃO DE ATIVOS</b>		
Saldo do exercício anterior		
Valor arrecadado no exercício		
Valor aplicado no exercício		
<b>Saldo a Aplicar</b>	R\$ -	

### B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
<b>% Permitido Legal</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>	<b>54,00%</b>
<b>Gasto Informado</b>	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
<b>Gastos Ajustados</b>	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
<b>Receita Corrente Líquida</b>	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
<b>RCL Ajustada</b>	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
<b>% Gasto Informado</b>	<b>55,35%</b>	<b>51,80%</b>	<b>56,34%</b>	<b>53,98%</b>
<b>% Gasto Ajustado</b>	<b>55,35%</b>	<b>51,80%</b>	<b>56,34%</b>	<b>53,98%</b>

(Doc. 46 – RAAE)

É possível ver que o gasto excessivo com pessoal no 2º quadrimestre foi resolvido no quadrimestre seguinte, ou seja, no último quadrimestre do exercício, pois a despesa laboral do Executivo Municipal significou 53,98% da Receita Corrente Líquida.

Destacamos que no 1º quadrimestre, em que pese a despesa total com pessoal não tenha superado o limite previsto no art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ultrapassou aquele previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei supracitada.

Com base no art. 59, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Executivo Municipal foi alertado tempestivamente, por duas vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral (*Doc. 50 – Relatórios de Alerta*).

Destacamos assim que, o Poder Executivo Municipal havia extrapolado os gastos com pessoal no 2º quadrimestre e ultrapassado o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal no 1º e no 3º quadrimestres de 2019, estando assim, obrigatório o cumprimento das vedações estabelecidas no mesmo artigo.

Nestas condições, e conforme estabelecido no Parágrafo Único do artigo 22 da LRF c/c § 1º do artigo 169, da Constituição Federal, haja vista o limite prudencial ter sido também alcançado, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso das situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Verificamos que a Prefeitura desrespeitou o inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao editar, em 08/08/19, a Lei Complementar 155/19 (**Doc. 51 – Lei Complementar 155.19**) que concede adicional para médicos do município de Embu-Guaçu, conforme demonstrado a seguir:

Art. 1º Acresce ao art. 27 da Lei nº 961/93 os incisos III, IV e V com a seguinte redação:

III - Adicional por especialidades.

IV - Adicional por execução de procedimentos de exames para auxílios de diagnósticos.

V - Adicional por procedimentos cirúrgicos.

§ 1º Será concedido o adicional do inciso III ao servidor médico com título de especialidades e que exerça a especialidade no município no exercício de sua função.

§ 2º Será concedido o adicional do inciso IV ao servidor médico que no exercício de suas funções realize exames para auxílio diagnóstico.

§ 3º Será concedido adicional do inciso V ao servidor médico que no exercício da sua função realize procedimentos cirúrgicos

Ademais, conforme será tratado no item B.1.9.2 IRREGULARIDADES EM GRATIFICAÇÕES, a Prefeitura concedeu novas gratificações para diversos servidores no exercício de 2019, desrespeitando, também, o inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF.

Outrossim, não foi respeitada a vedação contida no inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, pois a Prefeitura nomeou diversos comissionados no ano de 2019.

Selecionamos, por amostragem, alguns nomeados para cargos comissionados no 2º e 3º quadrimestres, que **não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança**, conforme quadro abaixo:

NOME	FUNÇÃO	DATA ADM.
Reginaldo Coelho Barbosa	Chefe Seção Emprego Rel. Trab.	02/12/2019
Fernanda Aparecida dos Santos Barbosa	Chefe Seção Prog. e Proj. Sociais	18/11/2019
Nadia De Moraes Schunck Guedes	Assessor De Imprensa	12/11/2019
Erika De Oliveira Senhorinho	Chefe Seção Agricultura	12/11/2019
Sabrina Dos Santos	Chefe Seção Expediente	08/11/2019
Rafael Witkowsky	Dir. Depto Serviços Municipais	01/11/2019
Marcelo Silva de Araujo	Chefe Seção Informação	18/10/2019

Thiago de Freitas Mendes	Chefe Seção Planejamento	14/10/2019
Idailza Souza De Almeida	Enc. Setor Patrim. Mobiliário	02/09/2019
Karina da Silva	Chefe Seção Lançadoria	01/09/2019
Joao Carlos Piscirilli Palma Ramos	Dir. Depto. Meio Amb. Turismo	12/08/2019
Julio Cesar Gomes da Silva	Dir. Depto. Transp. Mobilidade	12/08/2019
Marcos Cesar da Silva Santos	Chefe Seção Contencioso	01/08/2019
Luiz Fernando Cleim Da Silva	Chefe Seção Tributário Fiscal	01/07/2019
Naiara Barcelos Bezerra	Chefe Seção Cadastro	01/07/2019
George Wagner Gervasio Junio	Chefe Seção De Obras Públicas	03/06/2019
Cecilia Sayuri Okamoto Narimatsu	Dir. Depto. Finanças e Orçament.	03/06/2019
Fernando de Azevedo Maio	Dir. Depto. Obras E Planejam	03/06/2019
Ariane Venancio Emmerick	Chefe Seção Tesouraria	13/05/2019
Julia Silva Goes	Chefe Seção Execução Fiscal	13/05/2019

**Doc. 52 - Comissionados**

Observa-se que houve, ainda, infração ao art. 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (**Doc. 53 – LDO 2019**), que dispõe sobre as condições para aumento de gastos com pessoal no exercício:

Art. 9º Desde que **respeitados os limites** e as vedações previstos nos **arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, fica autorizado o aumento da despesa** com pessoal para:

I - concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estruturas de carreiras;

II - admissão de pessoal ou contratação a qualquer título.

§ 1º Os aumentos de despesa de que trata este artigo somente poderão ocorrer se houver:

I - prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - lei específica para as hipóteses previstas no inciso I, do caput;

III - no caso do Poder Legislativo, observância aos limites fixados nos arts. 29 e 29-A da Constituição Federal. (gn)

Ademais, mesmo vedada de contratar horas extras, por ter ultrapassado o limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF, inciso V, a Prefeitura utilizou-se desta prática durante todo ano de 2019, totalizando **R\$ 895.125,15**, conforme será tratado no item B.1.9.1 - EXCESSO DE HORAS EXTRAS.

Destacamos que no voto das contas de 2015 foi determinado<sup>6</sup> o cumprimento do Parágrafo Único do artigo 22 da LRF (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019).

### B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

Eis o quadro de pessoal existente no final do exercício, de acordo com a informação da Prefeitura:

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Efetivos	2.944	2918	1424	1358	1520	1560
Em comissão	157	140	96	98	61	42
<b>Total</b>	<b>3101</b>	<b>3058</b>	<b>1520</b>	<b>1456</b>	<b>1581</b>	<b>1602</b>
Temporários	2018		2019		Em 31.12 do 2019	
Nº de contratados	113		130		164	

*Doc. 54 - Quadro Pessoal – Prefeitura*

O quadro de pessoal existente no final do exercício de acordo com o informado ao AUDESP Fase III está abaixo:

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Efetivos	2.933	2898	1429	1355	1504	1543
Em comissão	198	156	189	103	9	53
<b>Total</b>	<b>3131</b>	<b>3054</b>	<b>1618</b>	<b>1458</b>	<b>1513</b>	<b>1596</b>
Temporários	2018		2019		Em 31.12 do 2019	
Nº de contratados						

*Doc. 55 - Quadro Pessoal – Audeps*

No entendimento desta fiscalização, as informações do Quadro de Pessoal do órgão e do Quadro de Pessoal do AUDESP são inconsistentes e divergentes entre si.

Ademais, no que tange ao quantitativo de cargos em comissão, não foram informados ao sistema AUDESP o número de cargos providos e vagos.

Desta forma, o cadastramento errôneo do quadro de pessoal pela Prefeitura impossibilita a aferição fidedigna dos dados, bem como o comprometimento das informações encaminhadas ao sistema AUDESP.

<sup>6</sup> **Recomendo** à Origem que adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial e **determino** que observe com rigor as limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Tal qual o comunicado SDG nº 34, de 2009, as divergências apuradas denotam **falha grave**, eis que o órgão não atende aos princípios da Transparência (art. 1º, §1º, da LRF), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle do quadro de pessoal.

No exercício examinado existiam 156 servidores ocupando cargos em comissão. Dentre esses, nove servidores tinham função de assistente administrativo, função que não possui características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal), aproximando-se muito mais de atividades tipicamente burocrático-administrativas. Assim, a ocupação de tais cargos está em desacordo com o estabelecido no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e jurisprudência deste Tribunal.

Esta situação anômala dos cargos comissionados foi motivo de recomendação nas contas dos exercícios de 2011 (TC-001109/026/11 – DOE 11/12/2014), 2013 (TC-001766/026/13 – DOE 28/07/2015) e 2014 (TC-000239/026/14 – DOE 31/08/2017).

Da mesma forma, no voto das contas do exercício de 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019), houve a determinação<sup>7</sup> para que a Prefeitura passasse a prover tais cargos por meio de concurso público, fato que não ocorreu até o presente momento, o que caracteriza **reincidência**.

Outrossim, em que pese a publicação ter ocorrido em 21/01/2020, informamos que no voto das contas do exercício de 2017 (TC-006766.989.16-4, Relatora Dra. Cristiana de Castro Moraes, voto proferido em sessão de 19/11/2019) foi recomendado que a Prefeitura adéque os cargos em comissão aos ditames do inciso V do art. 37 da CF/88, atentando-se aos termos do Comunicado SDG nº 32/2015.

As atribuições dos cargos em comissão foram definidas na lei municipal 961/1993 (*Doc. 56 - Lei Ordinária 961.1993*) que estabelecem também escolaridade mínima para alguns cargos em comissão. Existem, entretanto alguns cargos como o cargo de Diretor Municipal de Departamento de Apoio a Novos Projetos e Desenvolvimento que exige apenas o nível médio.

Verificamos, ainda, que diversos outros cargos em comissão são tratados apenas como “livre provimento”, sem qualquer informação a respeito de escolaridade mínima.

Tal situação está em desacordo com o Comunicado SDG nº.

---

<sup>7</sup> Ante o exposto, **determino** que Executivo de Embu-Guaçu se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal, passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

32/2015<sup>8</sup>.

A esse respeito, reproduzimos abaixo posicionamento já manifestado por este Tribunal:

Por oportuno, ressalto, ainda, que o requisito de nível universitário para o exercício dos cargos comissionados se mostra necessário diante do grau de complexidade que tais funções exigem para a sua realização.

A propósito, esse também é o entendimento de outros Tribunais, como demonstrou SDG, nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0130719-90.2013.8.26.0000-Comarca de São Paulo, a qual considerou inconstitucional Lei Municipal que criou cargos comissionados com inexigibilidade de curso superior.

No ensejo, alerto o Administrador para que adote medidas imediatas destinadas à exigência de escolaridade de nível superior para todos os comissionados, em cumprimento ao Comunicado SDG nº. 32/2015.” (TC-1120/026/15)<sup>9</sup>.

Também neste sentido reproduzimos a seguinte recomendação presente no TC-000041/026/13<sup>10</sup>:

Recomende-se ao Presidente da Câmara que adote medidas para corrigir os apontamentos da Fiscalização, efetuados nos itens: (...) Quadro de Pessoal (tenha em conta que os cargos em comissão são restritos para as situações dispostas no inciso V, do artigo 37 da Carta Federal e suas atribuições devem estar adequadas a essas condições, sendo exclusivos para os que possuem nível universitário, observando-se que a regra para admissão de servidores é a do concurso público, constituindo exceção o provimento em comissão, razão pela qual o número de comissionados deve ser inferior ao de efetivos).

A partir da listagem apresentada pela Prefeitura (**Doc. 52 - Comissionados**), destacamos os seguintes servidores, nomeados para cargos comissionados em 2019, que não possuem Ensino Superior:

NOME	FUNÇÃO	DATA ADM.	ESCOLARIDADE
Samuel Albino	Comand. Guarda Civil Municipal	01/09/2019	Ensino Médio Completo
Julio Cesar Gomes Da Silva	Dir. Depto. Transp. Mobilidade	12/08/2019	Ensino Médio Completo
Luciana Rossi Dos Santos	Sec. Mun. Ação Social E Rel. Trab.	13/11/2019	Ensino Médio Completo
Joao Domingues Mendes	Sec. Mun. Infraestrut. Serv. Urban.	01/08/2019	Ensino Médio Completo

<sup>8</sup> 8. As leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

<sup>9</sup> Primeira Câmara – Sessão 04/07/2017 – Relator Conselheiro Dr. Renato Martins Costa

<sup>10</sup> Primeira Câmara – Sessão 23/06/2016 – Relator Conselheiro Dr. Renato Martins Costa

Valdenir Andrade Santana	Sec. Mun. Trans. Transp. e Seg. Pub.	01/08/2019	Ensino Médio Completo
--------------------------	--------------------------------------	------------	-----------------------

**Doc. 52 - Comissionados**

**B.1.9.1. EXCESSO DE HORAS EXTRAS**

Muitos funcionários, contratados para cumprir jornada de trabalho de oito horas diárias, ultrapassaram em muito aquilo que é recomendado pela legislação trabalhista ainda em vigor, conforme relacionado nos **Eventos 26.11 e 44.17**, referentes ao 1º e 2º Quadrimestre e no **Doc. 57 – Horas Extras 3º Quadrimestre**.

A tabela a seguir apresenta o consolidado dos pagamentos de horas extras acima de 60 horas mensais, que indica o total de R\$ 895.125,15:

Mês	Horas Extras 50%	Horas Extras 100%	Total
Janeiro	R\$ 63.793,88	R\$ 21.615,4	R\$85.409,28
Fevereiro	R\$69.042,81	R\$13.787,98	R\$82.830,79
Março	R\$77.414,62	R\$15.505,38	R\$92.920,00
Abril	R\$99.264,93	R\$29.993,92	R\$129.258,85
Maió	R\$115.734,18	R\$22.616,56	R\$138.350,74
Junho	R\$84.869,32	R\$22.721,16	R\$107.590,48
Julho	R\$49.255,46	R\$9.609,62	R\$58.865,08
Agosto	R\$76.236,22	R\$14.586,44	R\$90.822,66
Setembro	R\$71.237,99	R\$8.868,30	R\$80.106,29
Outubro	R\$52.041,27	R\$14.769,66	R\$66.810,93
Novembro	R\$35.696,99	R\$11.872,34	R\$47.569,33
Dezembro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
		Total	R\$ 895.125,15

**Eventos 26.11 e 44.17 e Doc. 57 – Horas Extras 3º Quadrimestre.**

Destacamos, como exemplo, as funcionárias Sra. Ana Paula Costa do Nascimento Santos que realizou **204 horas extras** somente no mês de **março**, a Sra. Genilda Maria dos Santos Domingues realizou **228 horas extras** somente no mês de **maio** e a Sra. Valdenilza Silva de Souza que realizou **192 horas extras** em **novembro**.

A Lei nº 584/87 que trata do Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Embu-Guaçu (**Doc. 58 - Lei nº 584/87**), em seu art. 186, § 2º, determina que salvo casos excepcionais, devidamente justificados, não serão pagas mais de 2duas horas diárias de serviços extraordinários.

Por amostragem, verificamos a ficha financeira da servidora Priscila Aparecida Moraes da Silva (**Doc. 59 – Ficha Financeira Priscila Moraes**) e constatamos o recebimento de R\$ 39.400,74 em 2019 devido às horas extras realizadas.

Ademais, destacamos o mês de outubro/2019, no qual a servidora recebeu R\$ 8.234,17 em horas extras. Consoante documento apresentado pela Prefeitura (**Doc. 57 – Horas Extras 3º Quadrimestre**), a servidora realizou 88 horas extras (50%) no mês.

De acordo com o mesmo documento apresentado pela Prefeitura, a servidora não realizou qualquer hora extra em novembro/2019. No entanto, consta na sua ficha financeira o pagamento de R\$ 3.181,38 em novembro com horas extras.

Requisitamos, então, a folha de ponto da servidora do mês de outubro, com indicação das horas extras realizadas. A Prefeitura informou que os apontamentos e pagamento de horas extras são feitos com relação ao mês anterior (**Doc. 60 - Declaração Horas Extras**). Apresentou ainda as folhas de ponto de setembro/2019 e outubro/2019 (**Doc. 61 - FP Priscila Moraes**).

As folhas de ponto apresentadas não comprovam a realização de horas extras pela servidora e, desta forma, não foi possível atestar que a servidora de fato realizou as horas extras pagas.

Destacamos que a documentação apresentada contém um pedido de pagamento de 44 horas extras referentes ao mês de agosto/2019.

No entanto, não ficou comprovada a realização das 88 horas extras pagas à servidora em outubro/2019.

Tal situação denota falha, eis que o órgão demonstra descontrole de frequência dos servidores e no pagamento de horas extras. Ademais, a falta de fidedignidade nos dados enviados pela Origem é considerada uma falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009.

Ademais, tendo em vista que o limite prudencial foi ultrapassado, consoante tratado no item B.1.8.1 - DESPESA DE PESSOAL, houve infração à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (**Doc. 53 – LDO 2019**), dado que a contratação para horas extras fica vedada, salvo nos casos do art. 9º, §2º:

§ 2º Na hipótese de ser atingido o limite prudencial de que trata o art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar federal nº 101/2000, a contratação de horas extras fica vedada, salvo:

I - no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal;

II - nas situações de emergência e de calamidade pública;

III - para atender às demandas inadiáveis da atenção básica da saúde pública;

IV - para manutenção das atividades mínimas das instituições de ensino;

V - nas demais situações de relevante interesse público, devida e expressamente autorizadas pelo respectivo Chefe do Poder.

### B.1.9.2. IRREGULARIDADES EM GRATIFICAÇÕES

A Prefeitura faz o pagamento de gratificações definidas no artigo 183 da Lei Municipal nº 584/87 (*Doc. 58 - Lei nº 584.87*) alterado pela Lei Municipal 1615/01, a qual dispõe:

Nomenclatura	Motivo da concessão	Base legal
GRATIFICAÇÃO I	Exercício de funções especificadas em lei	Art. 183 Inciso I
GRATIFICAÇÃO II	Prestação de serviços extraordinários	Art. 183 Inciso II
GRATIFICAÇÃO III	Execução ou colaboração em trabalhos técnicos ou científicos, fora das atribuições normais do cargo.	Art. 183 Inciso III
GRATIFICAÇÃO IV	Execução de serviços de natureza especial na área da saúde	Art. 183 Inciso IV
GRATIFICAÇÃO V	Participação em "órgão de deliberação coletiva" e pelo exercício do encargo de membro de banca ou comissão de concurso, ou seu auxiliar	Art. 183 Inciso V
GRATIFICAÇÃO VI	Por nível superior	Art. 183 Inciso VI

Além da Lei Municipal nº 584/87, a Prefeitura de Embu-Guaçu também fundamentou a concessão de gratificação com base na Lei Municipal nº 961/93 (*Evento 44.14*), que dispõe sobre seu quadro de pessoal, em especial no art. 23, §4º<sup>11</sup>.

Verificamos que a Prefeitura realizou, em 2019, o pagamento de R\$ 7.679.755,95, valor 8,5 % superior ao pago no exercício de 2018 (R\$ 7.078.047,30), referentes a gratificações tipo I, II, III, IV, V, VI, de gratificações de Ensino Médio, de Pós-Graduação:

Descrição	Total
Gratificação I	R\$1.746.523,78
Gratificação I (ação trabalhista)	R\$262.203,40
Gratificação II	R\$607.392,92
Gratificação II (ação trabalhista)	R\$68.556,38
Gratificação III	R\$99.784,64

<sup>11</sup> **Art. 23 da Lei 961/93:** Será concedida gratificação pela execução de trabalhos insalubre perigoso, penoso ou extraordinário.

[...]

§ 4º Será considerada atividade extraordinária quando convocada pelo Prefeito, em ato administrativo devidamente justificado.



Gratificação IV	R\$135.609,88
Gratificação V	R\$14.535,10
Gratificação VI - nível superior	R\$3.622.914,52
Gratificação nível médio	R\$134.958,06
Gratificação Pós Graduação 10	R\$276.784,29
Gratificação Pós Graduação 20	R\$710.492,98
<b>Total Geral</b>	<b>R\$7.679.755,95</b>

**(Doc. 62 – Gratificações pagas em 2019)**

A ausência de parâmetros específicos e previamente definidos para a concessão das Gratificações I, II, III IV e V já foi objeto de apontamento em relatórios anteriores visto que denota inobservância aos princípios da impessoalidade e da moralidade, dispostos no “caput” do artigo 37 da Constituição Federal.

Tal dispositivo não fixa critérios objetivos para a sua concessão, não estabelecendo quem pode receber gratificações e qual o valor aplicável a cada uma. Ademais, estabelece, em seu art. 183, parágrafo único, que o valor de cada gratificação prevista nos incisos I, III, IV e V, não poderá exceder o vencimento ou salário do funcionário que a ela fizer jus.

Desta forma, permite que seja pago valor igual ou superior à remuneração de lei para o caso previsto no inciso II – prestação de serviços extraordinários. Assim, vê-se que não está sendo observado o princípio da isonomia.

Conforme já verificado durante as fiscalizações referentes ao 1º Quadrimestre (*Evento 26.141*) e 2º quadrimestre (*Evento 44.125*) a Prefeitura segue concedendo gratificações com base na Lei Municipal nº 584/87.

No 3º quadrimestre, novos atos de concessão de gratificações foram realizados (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3º Quad.*).

Dentre os 44 atos de concessão de gratificação apresentados, apenas um tem data de 2019 - 01/03/2019 (*pág. 8*). Os demais são **datados de 2020** ou **estão sem data**. Há ainda, um ato de concessão de gratificação com **data de 03/06/2021** (*pág. 9*).

Destacamos que dentre os atos de concessão de gratificação apresentados, **20 atos não possuem data da concessão, tampouco assinatura do servidor** (*pag. 25 a 44*), o que demonstra a fragilidade do processo de concessão de gratificações na Prefeitura de Embu-Guaçu.

Ademais, com exceção à gratificação concedida para o servidor Giovane Aparecido da Silva (*pág.8*), todas as gratificações foram concedidas com base no o art. 23, §4º da Lei Municipal nº 961/93.



O referido parágrafo cita que será considerada atividade extraordinária quando convocada pelo Prefeito, em ato administrativo devidamente justificado. No entanto, nenhum ato apresentou a devida justificativa, contrariando, a norma supracitada.

Por amostragem, selecionamos, dentre os atos de concessão de gratificação apresentados, alguns atos assinados em 2020 e verificamos se as gratificações eram pagas em novembro/2019 (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019*):

**- Giovanne Aparecido da Silva** (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3o Quad., pág. 9*)

O ato concede Gratificação do tipo II, no valor de R\$ 350,00, com base na Lei nº 961/1993. O ato está assinado com data de 03/06/2021.

No entanto, ao analisar a folha de pagamento de novembro de 2019, verificamos que à época o servidor já recebia tal gratificação (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, pág. 172*).

**- João Carlos Piscirilli Palma Ramos** (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3o Quad., pág. 10 e 11*)

Os atos concedem Gratificação do tipo I, no valor de R\$ 1.105,50, e Gratificação do tipo II, no valor de R\$ 1.067,90, com base na Lei nº 961/1993. Os atos foram assinados em 12/05/2020.

No entanto, ao analisar a folha de pagamento de novembro de 2019, verificamos que à época o servidor já recebia tais gratificações (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, pág. 214*).

**- Luciana Valença Pereira** (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3o Quad., pág. 13*)

O ato concede Gratificação do tipo I, no valor de R\$ 1.285,00, com base na Lei nº 961/1993. O ato foi assinado em 03/06/2020.

No entanto, ao analisar a folha de pagamento de novembro de 2019, verificamos que à época a servidora já recebia tal gratificação (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, pág. 269*).

**- Marcos Cesar da Silva Santos** (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3o Quad., pág. 17*)

O ato concede Gratificação do tipo II, no valor de R\$ 300,00, com base na Lei nº 961/1993. O ato foi assinado em 18/06/2020.

No entanto, ao analisar a folha de pagamento de novembro de 2019, verificamos que à época o servidor já recebia tal gratificação (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, pág. 301*).

**- Wilson Botelho dos Santos** (*Doc. 63 - Atos de Concessão de Gratificação 3o Quad., pág. 21*)

O ato concede Gratificação do tipo I, no valor de R\$ 1.000,00, com base na Lei nº 961/1993. O ato foi assinado em **19/06/2020**.

No entanto, ao analisar a folha de pagamento de novembro de 2019, verificamos que à época o servidor já recebia tal gratificação (*Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, pág. 504*).

Tais situações, nas quais os servidores já recebem gratificações desde o exercício de 2019 e os atos de concessão de gratificações foram assinados apenas em 2020, demonstram que não há controle sobre a concessão de gratificações na Prefeitura de Embu-Guaçu.

Ademais, conforme já tratado anteriormente, em diversos atos de concessão de gratificações não há a data de assinatura. Desta forma, fica comprometida a verificação de todas as gratificações concedidas.

Trataremos a seguir das falhas verificadas em cada uma das gratificações concedidas pela Prefeitura de Embu-Guaçu:

### **Gratificação do tipo I:**

A gratificação do tipo I é concedida para o “Exercício de funções especificadas em lei”, conforme Art. 183, inciso I da Lei Municipal nº 584/87.

Foi **determinado** nas contas anuais de 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em Sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019)<sup>12</sup> que o Executivo de Embu-Guaçu cessasse imediatamente os pagamentos da Gratificação do tipo I por esta não apresentar critérios definidos para fixação do valor e nem lei que especificasse as funções que poderiam receber tal gratificação.

Como exemplo, seguem abaixo alguns servidores que receberam a Gratificação I no mês de novembro de 2019:

---

<sup>12</sup> No caso da gratificação I, concedida a exercício de funções especificadas em Lei, a Fiscalização constatou que não há lei que especifique as funções, o que foi confirmado pela própria Origem. Portanto, não existindo critérios definidos para fixação do valor da gratificação, não se revela adequada sua concessão, razão pela qual **determino** que o Executivo de Embu-Guaçu cesse imediatamente os pagamentos, até que promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para fixação do valor do benefício.

Servidor	Cargo	Valor	Salário Base/ Vencimento	% Grat. / Vencimentos
Adão dos Santos Oliveira	Pedreiro	R\$ 650,00	R\$ 998,00	65,13%
Adenilton Souza Santos	Operário	R\$ 100,00	R\$ 998,00	10,02%
Adriano Jose Goncalves Afonso	Dir. Depto Compras	R\$ 737,28	R\$ 3.135,60	23,51%
Airton Marcos de Freitas	Inspetor	R\$1.578,00	R\$ 1.578,00	100,00%
Carlos Eduardo Mendes	Fiscal	R\$1.535,05	R\$ 1.535,05	100,00%
Fernanda dos Santos Bina	Assistente Social	R\$ 150,00	R\$ 1.882,00	7,97%
Heitor Arantes Ramos Junior	Diretor Técnico UMS	R\$3.135,60	R\$ 3.135,60	100,00%
Karina da Silva	Encarregada Setor Patrimônio	R\$ 600,00	R\$ 1.029,00	58,31%
Marcio Lima Gomes de Sousa	Agente de Trânsito	R\$ 999,00	R\$ 998,00	100,10%
Maria Alice Soares do Nascimento	Escriturário	R\$1.105,50	R\$ 1.029,00	107,43%

**Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019.**

Verifica-se que não há critérios objetivos na concessão de gratificações, visto a variação do percentual da Gratificação I em relação ao Salário base de 7,97% a 107,43%.

Ademais, a concessão da gratificação tipo I em valor superior a 100% do salário base que se encontra em desacordo com o art. 1º da Lei 1615/2001.

**Gratificação do tipo VI - nível superior**

Constatamos que a Prefeitura paga um adicional de nível superior, mesmo para cargos cujo pré-requisito seja de tal formação e para cargos comissionados, definidos como cargos de chefia, direção ou assessoramento.

Listamos a seguir alguns exemplos, a partir da Folha de Pagamentos de novembro de 2019, sempre em percentual de 20% sobre salários/vencimentos:

Servidor	Cargo	Gratificação VI - Nível Superior	Vencimentos	Percentual
Abidalia da Silva Santos Ferreira	Professor	R\$ 383,40	R\$ 1.917,00	20%
Adriano Jose Goncalves Afonso	Diretor Dpto. Compras	R\$ 627,12	R\$ 3.135,60	20%
Alceu Massao Matsuoka	Médico	R\$ 672,00	R\$ 3.360,00	20%
Antonio Roberto de Souza	Assessor de Gabinete	R\$ 257,00	R\$ 1.285,00	20%
Ariana Rodrigues Yamada	Biólogo	R\$ 205,80	R\$ 1.029,00	20%
Danilo Atalla Pereira	Proc.Geral do	R\$ 1.500,00	R\$ 7.500,00	20%

	Município			
Eduardo B. Pereira Junior	Procurador do Município	R\$ 724,07	R\$ 3.620,34	20%
Fabiana Botelho do Nascimento	Arquiteto	R\$ 376,40	R\$ 1.882,00	20%
Julio M. Urioste Fanola	Médico	R\$ 1.243,20	R\$ 6.216,00	20%
Marina Kiyomi Nara	Psicóloga	R\$ 404,00	R\$ 2.020,00	20%
Marli Salvadora Fabre e Fabre	Dentista	R\$ 808,00	R\$ 4.040,00	20%
Roberto Ciarcia	Médico	R\$ 3.024,00	R\$ 15.120,00	20%
Robinson Do Patrocínio Camacho	Engenheiro Civil	R\$ 376,40	R\$ 1.882,00	20%
Taciana Oliveira Firmo Fagundes	Fisioterapeuta	R\$ 337,00	R\$ 1.685,00	20%

**Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019.**

Verifica-se que são cargos que exigem formação superior, como Procurador, Biólogo, Professor, Arquiteto, Médico, Dentista e Psicólogo.

Há ainda casos de Assessor de Gabinete e Diretor que recebem gratificação por curso superior, quando, no entendimento desta fiscalização e de decisão desta E. Corte, o próprio exercício de cargos de direção ou assessoramento tem como pré-requisito o curso superior.

Entendemos, então, que tal procedimento, ainda que previsto em Lei Municipal, acarreta vantagens indevidas aos beneficiários e contraria os princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles o da moralidade, da razoabilidade e da finalidade.

Manifestações deste E. Tribunal nesse sentido podem ser encontradas, por exemplo, nos TCs 000994/026/09, 000252/026/08 e no TC-000861/026/09<sup>13</sup>, do qual reproduzimos o seguinte trecho do voto do Conselheiro Relator:

No entanto, a despeito do que considerou acerca do pagamento de gratificação de nível universitário, o certo é que a administração vem pagando dito benefício a funcionário cuja função desempenhada já exige formação em nível superior, o que destoa e desvirtua a concessão desse tipo de benefício. Portanto, pagamento da espécie deve ser imediatamente cessado.

Neste mesmo entendimento, verificamos a seguinte jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, colacionada no TC – 001596/026/12<sup>14</sup>:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 806/1993 de Caiuá, também denominada Estatuto dos Servidores, que institui através do seu art. 88, gratificação de nível universitário, aos funcionários com formação profissional. Afronta ao Princípio do

<sup>13</sup> Relator Conselheiro Dr. Robson Marinho - Segunda Câmara – DOE de 07/09/2011

<sup>14</sup> Parecer da E. Primeira Câmara (PM de Pirapora de Bom Jesus), em sessão de 02/09/14 – DOE 10/10/14 – Trânsito em Julgado em 11/11/14.

Interesse Público bem como ao artigo 128 da Carta Bandeirante. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 88 da Lei nº 806/1993. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0012646-62.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 26.10.2011, v.u.)

PARECER EM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE Processo nº 0063358-56.2011.8.26.0000 Requerente: 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Objeto: inconstitucionalidade do art. 136 da Lei n. 1.745/94, do município de Pedreira. Ementa: Incidente de inconstitucionalidade do art. 136 da Lei nº 1.745/94, do município de Pedreira. Gratificação de nível universitário a critério do Prefeito Municipal a funcionário titular de cargo de provimento efetivo para o qual a referida condição é exigida para o ingresso. Norma que confere indiscriminado aumento indireto e dissimulado da remuneração, estando alheada aos parâmetros de razoabilidade, interesse público e necessidade do serviço que devem presidir a concessão de vantagens pecuniárias aos servidores públicos. Parecer pela procedência.

No mesmo sentido, decisões desta E. Corte constantes dos TCs 994/026/09, 861/026/09 e 252/026/08, cujo trecho deste último, transcrevo:

A única questão que destoa, contudo, é o pagamento de Gratificação de Nível Superior a ocupantes de cargos que exigem essa graduação. Ainda que os pagamentos estejam amparados em lei municipal, percebe-se que se trata de um anacronismo que precisa ser extirpado. Conceder gratificação de nível superior a TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES 18 ocupantes de cargos privativos de nível superior, por questões lógicas, não se revela conforme os princípios norteadores da Administração Pública. Deve a origem, portanto, cessar os pagamentos referidos e corrigir a legislação municipal, de forma a não criar vantagens indevidas ou deturpar incentivo à elevação da escolaridade dos servidores.

Destacamos que foi **determinado** nas contas anuais de 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em Sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019)<sup>15</sup> que o Executivo de Embu-Guaçu cessasse imediatamente os pagamentos da Gratificação de nível superior para ocupantes de cargos que já exigem nível universitário para investidura.

### **Gratificação do tipo II - sobre serviços extraordinários a comissionados**

<sup>15</sup> Já a concessão do adicional de nível superior para servidores ocupantes de cargos que exigem nível superior como próprio requisito para admissão e exercício das suas atividades, não encontra amparo nos princípios constitucionais que regem a administração pública, insculpidos no caput artigo 37 da Constituição Federal, em especial os da economicidade, da eficiência e da moralidade. Da mesma forma, indevido o pagamento de horas extraordinárias a servidores ocupantes de cargo em comissão, porque é prerrogativa desse tipo de cargo a disponibilidade em regime integral, sendo os servidores devidamente remunerados para tanto. Tais entendimentos são pacíficos no Tribunal de Contas. Cumpre, pois, **determinar** à Prefeitura Municipal que cesse imediatamente os pagamentos destas naturezas.

A Gratificação II, sobre prestação de serviços extraordinários, tem seus critérios definidos nos artigos 185 e 186 da Lei Municipal 584/87:

Art. 185. O funcionário convocado para trabalhar fora do horário de seu expediente terá direito a gratificação por serviços extraordinários.

Art. 186. A gratificação pela prestação de serviços extraordinários será determinada pela autoridade competente Prefeito ou Presidente da Câmara, ouvido o chefe imediato do funcionário.

§ 1º A gratificação será paga por hora de trabalho que exceda o período normal do expediente, acrescido 20% (vinte por cento) do valor da hora normal de trabalho.

§ 2º Salvo casos excepcionais, devidamente justificados, não serão pagas mais de 2 (duas) horas diárias de serviços extraordinários.

§ 3º Quando o serviço extraordinário for noturno, assim entendido o que for prestado no período compreendido entre 20 (vinte) horas e 6 (seis) horas, o valor será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Em 2019, foram pagos aos servidores comissionados Gratificação do tipo II no valor total de R\$ 278.856,27 (**Doc. 65 – Comissionados Gratificação II**). A seguir alguns exemplos de funcionários comissionados que receberam essa gratificação no mês de novembro de 2019:

NOME	Cargo	Gratificação II	Vencimentos	Percent.
Ana Paula Havelha M. dos Santos	Chefe Seção Compras Da Saúde	R\$ 1.274,46	R\$ 1.173,00	108,65%
Declair Andrella	Dir. Depto Administração	R\$ 1.500,00	R\$ 3.135,60	47,84%
Fenicia Leme R.I Mandaji	Chefe Seção Compras	R\$ 1.173,00	R\$ 1.173,00	100,00%
Joao Carlos Piscirilli P. Ramos	Dir. Depto Meio Amb. Turismo	R\$ 1.067,90	R\$ 3.135,60	34,06%
Jose Luiz Do N. Previati	Chefe Seção Licit Contratos	R\$ 1.105,50	R\$ 1.173,00	94,25%
Marcelo Nunes da Silva	Chefe Seção Abastecimento	R\$ 1.000,00	R\$ 1.173,00	85,25%
Maria Dalva Amim dos Santos	Dir. Depto Técnico De Saúde	R\$ 3.135,60	R\$ 3.135,60	100,00%
Nadia de M. Schunck Guedes	Assessor De Imprensa	R\$ 813,77	R\$ 813,83	99,99%
Samuel Albino	Comand. Guarda Civil Municipal	R\$ 1.000,00	R\$ 1.727,00	57,90%

**Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019**

Na administração pública, todo aquele que ocupa cargo em comissão ou função de confiança se submete ao regime de integral dedicação ao serviço e, em tais condições, nada tem a receber, além do que já lhe é pago pelo exercício de suas funções. Nesse sentido, o artigo da Lei Municipal 584/87 que cita essa proibição:

Art. 186 – A - O exercício de cargo em comissão ou função gratificada, exclui o pagamento de horas extras. (Redação acrescida pela Lei nº 1660/2001).

Ou seja, os ocupantes de cargo comissionado não poderiam receber a presente gratificação que, materialmente, configura horas extras.

Na esteira desta interpretação, assim se manifestou o Exmo. Senhor Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, como Relator das contas da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, no TC-002640/026/12, com Acórdão publicado no DOE de 26/05/15 e com trânsito em julgado em 13/03/17, e tratando de assunto similar:

Agrava a situação das contas ora examinadas os pagamentos efetuados a ocupantes de cargos em comissão, a título de “Regime Especial de Trabalho – RET”, instituído pela Lei nº 1.849/70 (fls.87/88 do Anexo), destinados aos servidores convocados para tanto e que prestam 44 horas semanais de trabalho, ao invés das 33 horas do regime comum.

Bem observou a Fiscalização que, na sua essência, esse pagamento se condiciona à suplementação de horas trabalhadas, revestindo-se das características de horas extraordinárias.

Destaque-se que, juntamente com outros pontos, este assunto motivou o julgamento pela irregularidade das contas daquela Edilidade, mantida em sede de Recurso Ordinário.

Outrossim, foi **determinado** nas contas anuais de 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em Sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019) que o Executivo de Embu-Guaçu cessasse imediatamente o pagamento deste tipo de Gratificação aos servidores comissionados. Constatou-se, portanto, que tal determinação **não foi cumprida**.

### **Gratificação do tipo IV – Serviços Especiais Na Área Da Saúde**

Por amostragem, verificamos servidores comissionados que recebem esta gratificação, além do pagamento da gratificação a servidores de setores diversos à Saúde, conforme folha de pagamento do mês de novembro de 2019:

Servidor	Cargo	Gratificação IV - Nível Superior	Vencimentos	Percentual
Isabel Cristina P. Fuentes	Chefe Seção Enf.	R\$ 1.105,50	R\$ 1.173,00	94%
Jose Luiz do N. Previati	Chefe Seção Licit. e Contratos	R\$ 962,40	R\$ 1.173,00	82%
Marcelo Borges da Costa	Agente de Trânsito	R\$ 998,00	R\$ 998,00	100%
Marco Vinicius N. de Barros	Guarda Municipal	R\$ 500,00	R\$ 1.429,00	35%
Maria Alice S. do Nascimento	Escriturário	R\$ 1.156,39	R\$ 1.029,00	112%
Maria Dalva A. dos Santos	Dir. Depto Técnico de Saúde	R\$ 958,80	R\$ 3.135,60	31%
Nadia de M. Schunck Guedes	Assessor De Imprensa	R\$ 813,77	R\$ 813,83	100%
Suraida Vidal Queiroz	Agente de Trânsito	R\$ 870,00	R\$ 998,00	87%

Thais D. Scaciote Santana	Inspetor	R\$ 1.000,00	R\$ 1.578,00	63%
---------------------------	----------	--------------	--------------	-----

**Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019**

Verificamos novamente a falta de critérios objetivos na concessão de gratificações, visto a variação do percentual da Gratificação IV em relação ao Salário base de 31% a 100%.

Em suma, foram gastos, com a Gratificação IV, em 2019 um montante de R\$ 135.609,88 (**Doc. 62 – Gratificações pagas em 2019**).

**Adicional de especialidades, realização de exames de auxílio diagnóstico e procedimentos cirúrgicos**

Em 08/08/19, foi editada a Lei Complementar 155/19 (**Doc. 51 – Lei Complementar 155.19**) que acresce os incisos III, IV e V ao art. 27 da Lei nº 961/93, que trata do quadro do pessoal da Prefeitura de Embu-Guaçu, conforme demonstrado a seguir:

Art. 1º Acresce ao art. 27 da Lei nº 961/93 os incisos III, IV e V com a seguinte redação:

III - Adicional por especialidades.

IV - Adicional por execução de procedimentos de exames para auxílios de diagnósticos.

V - Adicional por procedimentos cirúrgicos.

§ 1º Será concedido o adicional do inciso III ao servidor médico com título de especialidades e que exerça a especialidade no município no exercício de sua função.

§ 2º Será concedido o adicional do inciso IV ao servidor médico que no exercício de suas funções realize exames para auxílio diagnóstico.

§ 3º Será concedido adicional do inciso V ao servidor médico que no exercício da sua função realize procedimentos cirúrgicos

Embora a lei tenha sido editada em 08/08/19, constatamos, a partir da análise da folha de pagamento de julho/2019 (**Evento 44.15, pág. 454**), que naquele mês já havia sido pago o montante de R\$ 35.699,90 com base nesta lei.

Tendo em vista que qualquer alteração na remuneração dos servidores públicos deve ser realizada por lei específica, conforme art. 37, inciso X da Constituição Federal, verifica-se que o pagamento dos adicionais em momento pretérito à edição da lei configura afronta ao princípio da legalidade.

Ademais a prefeitura informou que o adicional criado para os médicos não causa nenhum impacto orçamentário e financeiro porque será

compensado pela redução da jornada de trabalho dos médicos (**Doc. 66 - Declaração Adicional Médicos**).

A partir do documento apresentado, constatamos que a prefeitura estimou a redução de 6.434 horas pagas aos médicos em maio/19 para 2.727 horas pagas aos médicos em maio/20 e maio/21.

No entanto, constatamos, a partir da análise da folha de pagamento de julho/19 (**Evento 44.15, pág. 454**), anterior à edição da lei, que foram pagas 2.717 horas de trabalho aos médicos do município. Já no mês de novembro/19 (**Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019**), posterior à edição da lei, foram pagas 3.057 horas de trabalho aos médicos.

Desta forma, entendemos que a justifica apresentada pela Prefeitura não traduz a situação constatada de horas pagas aos médicos.

### B.1.9.3. VENCIMENTOS ACIMA DO TETO

Constatamos em nosso exame, por amostragem, que os seguintes funcionários ocupantes do cargo de médico recebem vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito, que, conforme Lei Complementar 136/16 (**Doc. 67 - Lei Comp. 136 2016 - Prefeito e Vice-Prefeito**), equivale a R\$ 15.900,00:

Nome	Mês	Vencimento (R\$)
Alexandre Lopes Ferrer de Oliveira	Janeiro	23.776,38
Anunciata Fatima da Silva Toniolo	Agosto	21.793,12
Cibele Chuery Machado Feldman	Janeiro	21.508,56
	Fevereiro	19.687,32
	Agosto	17.176,48*
	Outubro	16.055,60
Eduardo Silva Galhardo	Julho	17.394,00
Francisco de Brito Pedrao	Janeiro	31.670,98
	Fevereiro	23.037,85*
	Abril	15.965,01
	Maio	15.965,01
	Julho	16.625,76*
	Agosto	35.373,52
	Setembro	16.625,76*
	Outubro	16.625,76*
	Novembro	16.625,76*
Heraldo Leite	Janeiro	30.583,75
	Abril	18.384,44*
	Maio	18.384,44*
	Agosto	23.617,32*
	Setembro	19.260,00*
	Outubro	18.924,00*
Hugo Canhete Lopes	Novembro	18.520,80*
	Janeiro	34.243,96
	Fevereiro	17.126,38
	Março	17.126,38
	Abril	17.126,38
	Maio	17.126,38
	Julho	21.309,82
	Agosto	19.308,36

<b>Issa Alex Ackel</b>	Janeiro	20.033,82
	Fevereiro	20.976,91
	Agosto	16.836,44
<b>Julio Frucchi Neto</b>	Janeiro	24.507,06*
	Abril	17.469,12*
	Julho	20.204,79
	Agosto	24.866,36
<b>Júlio Max Urioste Fanola</b>	Janeiro	31.670,98
	Fevereiro	24.272,70*
	Março	15.931,66
	Abril	15.965,01
	Maio	15.965,01
	Julho	16.625,76*
	Agosto	28.728,56
	Setembro	16.625,76*
	Outubro	16.716,48*
<b>Kristine Braganca Vaz</b>	Novembro	16.605,60*
	Janeiro	33.760,50
	Abril	17.992,16*
	Maio	17.992,16*
	Julho	17.996,64*
	Agosto	25.024,49
<b>Luiz Fernando Tardio Nunes</b>	Outubro	18.319,20*
	Novembro	18.157,92*
<b>Manoel Medeiros Filho</b>	Agosto	21.331,88
	Janeiro	22.798,16
	Março	16.725,19*
<b>Marcelo Guimarães Cotrim</b>	Agosto	18.483,33*
	Janeiro	26.110,00
<b>Maria Goretti Vieira Mendonça</b>	Agosto	33.774,44*
	Janeiro	31.718,56
	Fevereiro	29.161,59
	Abril	15.982,35
	Maio	15.982,35
	Agosto	32.039,62
	Setembro	20.858,52
<b>Milton Raul Vargas Lafuente</b>	Outubro	17.406,96*
	Janeiro	31.937,00
	Fevereiro	15.972,90
	Março	15.972,90
	Abril	15.972,90
	Maio	15.972,90
	Junho	23.394,51*
	Julho	17.110,00
<b>Odilon Batista da Silva</b>	Outubro	20.772,40*
	Agosto	21.140,32
<b>Paulo Eduardo Teodoro de Carvalho Filho</b>	Janeiro	24.392,48
	Abril	16.145,28
	Agosto	17.637,56
<b>Ricardo Leite de Pinho</b>	Agosto	31.658,68*
	Janeiro	20.033,82
<b>Sergio Alexandre Rangel D'Avila</b>	Fevereiro	19.268,93
<b>Silvio Eduardo Monteiro Silveira</b>	Janeiro	28.762,96
	Fevereiro	22.165,51
<b>Wagner Koji Aragaki</b>	Agosto	32.138,22
	Outubro	40.982,98

*\*Vencimento descontado do valor do 13º salário, eventualmente pago no mês. Descontado ainda o redutor conforme Emenda Constitucional nº41.*

**Doc. 68 - Fichas Financeiras Médicos Prefeitura**

Destacamos que foi determinado nas contas anuais de 2015 (TC-002331/026/15, Relator: Dr. Dimas Ramalho, voto proferido em Sessão de 28/11/2017, trânsito em julgado em 05/02/2019)<sup>16</sup> que o Executivo de Embu-Guaçu cessasse imediatamente pagamentos que excedessem a remuneração do Prefeito Municipal. Constatou-se, no entanto, que permanecem os pagamentos, o que caracteriza reincidência.

### B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

	SECRETÁRIOS	VICE-PREFEITO	PREFEITO
Valor subsídio inicial fixado para a legislatura 2016 – 2020	R\$ 7.500,00	R\$ 7.950,00	R\$15.900,00

**Doc. 67 - Lei Comp. 136 2016 - Prefeito e Vice-Prefeito e Doc. 69 - Lei Comp. 137 2016 - Secretários**

Verificamos que os subsídios analisados não tiveram reajuste no ano de 2019, permanecendo os mesmos do início da legislatura.

Verificações:		
1	A revisão decorre de lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores, em consonância com o art. 29, V da Constituição?	Prejudicado
2	A revisão remuneratória se compatibiliza com a inflação dos 12 meses anteriores?	Prejudicado
3	A RGA se deu no mesmo índice e na mesma data dos servidores do Executivo?	Prejudicado
4	Foram apresentadas as declarações de bens nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992?	SIM
5	As situações de acúmulos de cargos/funções dos agentes políticos, sob amostragem, estavam regulares?	SIM

Conforme nossos cálculos, não foram constatados pagamentos maiores que os fixados.

### B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B

A Planta Genérica de Valores do município é datada de 1989, desde então a mesma não foi revisada passando somente por correções

<sup>16</sup> Outro ponto de relevo constatado refere-se às remunerações em valor superior ao teto constitucional. Segundo os exames da Fiscalização, houve pagamentos para médicos cujos valores ultrapassaram o subsídio do Prefeito Municipal, valor que a Constituição Federal estabelece como teto para remuneração dos servidores do Poder Executivo. Em suas razões de defesa a Prefeitura não contesta os pagamentos, alegando apenas que os médicos prestam serviços essenciais, que precisam perfazer um grande número de horas trabalhadas para atender a demanda municipal e que todas essas horas trabalhadas estão comprovadas, sendo o pagamento devido. Em que pese a essencialidade dos serviços de saúde, e o nível de especialização da atividade dos médicos, a Constituição não faz distinção entre carreiras, serviços ou áreas de atuação, de modo que qualquer pagamento efetuado acima do subsídio do chefe do executivo está irregular. Ante os fundamentos expostos, **determino** à Prefeitura de Embu-Guaçu que promova a readequação da remuneração de todos os servidores e cesse imediatamente os pagamentos que excedam a remuneração do Prefeito Municipal, sob risco de responsabilização pessoal do gestor.

monetárias (*Doc. 70 - Planta Genérica de Valores*).

A ausência de uma Planta Genérica revisada prejudica a arrecadação tributária do município, visto que ao passar cerca de 30 anos sem revisão, o valor venal dos imóveis, base para o IPTU, não corresponde ao cenário de expansão imobiliária atual, visto que a valorização imobiliária frequentemente difere da correção monetária.

No exercício, o município realizou a renúncia de receita por meio da concessão de parcelamento de débitos fiscais, com exclusão das multas e juros moratórios dos débitos fiscais no valor de R\$ 4.408.481,290, sem previsão na LOA e em valor expressivamente superior ao previsto na LDO.

Foi realizada ainda, Renúncia de Receita no valor de R\$ 16.378,69 pela isenção de IPTU para aposentados ou pensionistas e R\$ 1.542,61 pela isenção de IPTU para portadores de câncer, HIV e doenças terminais.

As renúncias foram realizadas sem medidas de compensação respectivas, em desacordo com o determinado na LRF no seu art. 4º, § 2º, inciso V. Este assunto será tratado no item: B.3.2. RENÚNCIA DE RECEITAS.

O valor de recebimento da Dívida Ativa no exercício foi de apenas R\$ 6.534.205,37, 2,71% do valor total da Dívida Ativa, com base nos dados informados pelo RAAE. A Provisão para Perdas se mantém inalterada desde o exercício 2016 (R\$ 6.254.255,88) e corresponde a apenas 2,6% do total da dívida ativa. Este assunto será tratado no item: B.3.3. DÍVIDA ATIVA.

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>17</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
15 - Os dados relativos à Transparência da Gestão Fiscal não são divulgados na página eletrônica.	16.6

### B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

#### B.3.1. BENS PATRIMONIAIS

Durante a análise das contas referentes ao exercício de 2018 (*TC-004523.989.18-4*), verificamos que a Prefeitura seguia apresentando graves

<sup>17</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

deficiências no controle de seu patrimônio. Na ocasião, constatamos que não havia nenhum levantamento dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio da Prefeitura. Desta forma, não foi possível atestar o valor de R\$ 71.237.780,75 de ativos imobilizados constantes do Balanço Patrimonial no fechamento daquele exercício.

Ademais, diversos itens adquiridos em 2018 não foram sequer localizados ou incorporados ao patrimônio da Prefeitura.

De modo a dar continuidade no acompanhamento do controle do patrimônio, requisitamos, durante a análise do 2º quadrimestre (*Evento 44.125*), a relação de todos os itens adquiridos em 2019, com indicação da área para a qual foram destinados e os termos de responsabilidade de cada item.

No entanto a Prefeitura não forneceu termo de responsabilidade dos itens adquiridos.

Por amostragem, foram selecionados diversos itens adquiridos pela Prefeitura no exercício. Verificamos então que alguns itens não estavam sendo utilizados no setor para o qual foram adquiridos, outros estavam esquecidos no almoxarifado da Prefeitura e outros itens não foram sequer localizados.

Ademais, não foi apresentado o termo de responsabilidade de nenhum dos itens selecionados para verificação.

Nesta oportunidade, a Prefeitura informou que, devido à deficiência de recursos e do grande número de divergência dos bens incorporados, não foram realizados o levantamento geral dos bens móveis, além da conclusão do inventário, em desacordo com o art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64 (*Doc. 71 - Informações Patrimônio, item 1*).

Outrossim, requisitamos o balancete do Patrimônio, data base 31/12/2019, contendo **todos os bens móveis e imóveis patrimoniados**. A Prefeitura, em resposta, apresentou apenas um relatório de incorporação de bens adquiridos em 2019 (*Doc. 72 - Relatório de Incorporação de Bens*).

Desta forma, não foi possível verificar quais bens compõem o patrimônio da Prefeitura.

A Prefeitura informou, ainda, que as Secretarias estão implantando o termo de responsabilidade para os bens e que foi dada prioridade aos veículos da frota municipal (*Doc. 71 - Informações Patrimônio, item 4*).

Tendo em vista que, excepcionalmente nesta oportunidade, a análise das contas anuais no Município está sendo realizada remotamente, não foi possível verificar *in loco* a situação atual do controle do patrimônio por parte da Prefeitura.

No entanto, a ausência do levantamento geral dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio da Prefeitura, bem como as verificações

realizadas durante a análise do 2º quadrimestre de 2019 (*Evento 44.125*) apontam que a Prefeitura de Embu-Guaçu segue sem controle dos seus bens.

Em que pese a Prefeitura tenha informado que as Secretarias estão implantando o termo de responsabilidade para os bens, não foi possível verificar tal informação.

Destacamos que a regularização do almoxarifado e dos bens patrimoniais já foi objeto de recomendação nas contas do exercício de 2013 (*TC-001766/026/13 – DOE 28/07/2015*)<sup>18</sup>, o que caracteriza **reincidência**.

### B.3.1.1. FROTA

Realizamos análise da situação da frota de veículos municipal tendo em vista que a fiscalização apurou, no exame das contas de 2017 (*TC-006766.989.16-4, Evento 144.126*) e 2018 (*TC-004523.989.18-4, Evento 155.171*), a existência de diversos automóveis em estado de abandono.

Utilizando os dados fornecidos pela Origem, apuramos que **apenas 47% dos 219 veículos municipais estão sendo utilizados pela Prefeitura**. Do restante, **32% estão parados e 21% foram catalogados como “abandonados”** pela Comissão de Avaliação de Bens Patrimoniais. A Prefeitura declarou que os 46 veículos abandonados serão divididos em dois lotes e colocados em leilão (*Doc. 73 – Controle da Frota*).

Verificamos ainda que os veículos são, em sua maioria, obsoletos, sendo a idade média e mediana total da frota igual a 14 anos. Desconsiderando os veículos abandonados, a mediana total da idade cairia para 13 anos, mantendo-se a média estimada.

Situação	Quantidade de Veículos	% do Total	Média da Idade da Frota de Veículos	Mediana da Idade da Frota de Veículos
Em Uso	104	47%	10	9
Parados	69	32%	19	16
Abandonados	46	21%	18	17
Total	<b>219</b>	<b>100%</b>	<b>14</b>	<b>14</b>

Apesar de apresentada proposta para desfazimento dos automóveis abandonados, entendemos que a tendência é de que quantidade de veículos nessa situação continue crescendo, visto que a Prefeitura não

<sup>18</sup> Regularize o setor de royalties; Tesouraria; Almoxarifado; e Bens Patrimoniais.

possui qualquer contrato vigente para a **manutenção preventiva** da frota (*Doc. 73 – Controle da Frota, pág. 7, item 7*).

Adicionalmente, destacamos a elevada quantidade de veículos parados, que, desconsiderando-se os automóveis que serão leiloados, representam 40% da frota municipal. Salientamos que a maior parte não é licenciada há mais de três anos, evidenciando a possível situação de abandono.

### Licenciamento e Débitos:

Embora a Origem declare que não são utilizados veículos sem licenciamento, constatamos que 33,7% dos automóveis catalogados como “em uso” não foram licenciados em 2019, e 11,5% foram licenciados pela última vez antes de 2017<sup>19</sup>.

Entre os veículos parados, apenas 29% foram licenciados no exercício em exame, e 68% tiveram o último licenciamento antes de 2017.

Veículos em uso			Veículos parados		
Último licenciamento	Quantidade	%	Último licenciamento	Quantidade	%
2010	-	0,0%	2010	2	2,9%
2011	-	0,0%	2011	16	23,2%
2012	-	0,0%	2012	20	29,0%
2013	-	0,0%	2013	3	4,3%
2014	4	3,8%	2014	2	2,9%
2015	6	5,8%	2015	3	4,3%
2016	2	1,9%	2016	1	1,4%
2017	11	10,6%	2017	1	1,4%
2018	12	11,5%	2018	1	1,4%
2019	67	64,4%	2019	20	29,0%
2020	2	1,9%	2020	-	0,0%
<b>Total Veículos em uso</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>	<b>Total Veículos parados</b>	<b>69</b>	<b>100%</b>

Esses veículos somavam débitos de R\$124.791,39 em 2019, sendo a maior parte relativa aos automóveis em uso, conforme informações prestadas pela Origem (*Doc. 73 – Controle da Frota*) e apuradas por esta Fiscalização (*Doc. 74 – Apuração Frota*).

Total de débitos	
Veículos em uso	R\$ 107.887,21
Veículos parados	R\$ 16.904,18
<b>Total</b>	<b>R\$ 124.791,39</b>

<sup>19</sup> Consultas realizadas em [https://www.ipva.fazenda.sp.gov.br/IPVANET\\_Consulta/Consulta.aspx](https://www.ipva.fazenda.sp.gov.br/IPVANET_Consulta/Consulta.aspx).

### Controles sobre condutores e multas de trânsito:

A Origem declarou que o controle sobre os condutores da frota é realizado através de um **diário de bordo**, conforme determina o Decreto Municipal nº 3.025/2018 (*Doc. 75 – Decreto Municipal 3.025 de 2018*).

Contudo, constatamos que o controle não é realizado sobre todos os veículos. Em resposta ao requerimento dos diários de bordo de três automóveis em uso, a origem informou que apenas um possuía o documento (*Doc. 73 – Controle da Frota, pág. 13, item 3*).

Destacamos que o diário de bordo apresentado é deficiente, visto que: (i) não há uma sequência cronológica definida de eventos, consoante requer um diário; (ii) foram omitidos diversos meses do ano calendário em análise; (iii) não há controle sobre o horário de saída ou chegada, tampouco sobre os destinos, em desconformidade com o Decreto Municipal nº 3.025/18; (iv) foram apresentados, para o mesmo veículo, dois controles para o mês de outubro, cada um com registros de viagem diferentes para as mesmas datas (*Doc. 76 – Diário de Bordo*).

A ausência de controle sobre os condutores impossibilita a devida responsabilização quando são incorridas multas de trânsito. No exame das contas de 2016 (TC-004288.989.16-3), 2017 (TC-006766.989.16-4) e 2018 (TC-004523.989.18-4), apurou-se que a Prefeitura não descontava de seus servidores os valores das multas aplicadas a viaturas municipais, subsistindo a situação no exercício em análise.

Em 2019, os pagamentos totais a esse título somaram R\$ 7.953,08:

Nome do Credor	Nr. Empenho	Histórico / Descrição do Empenho	Vi. Empenho Líquido (R\$)	Vi. Pago (R\$)
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	2566/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	2.500,21	2.500,21
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	903/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	1.707,79	1.699,82
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	198/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	1.644,04	1.644,04
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	2551/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	733,42	733,42
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	2552/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	137,38	137,38
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM	819/2019	PRESTACAO DE SERVICOS DE TERCEIROS (A Prefeitura declarou tratar-se de despesas com multa - <i>Doc. 77 - Pagamento Empenho 819-19</i> )	286,4	286,4
SECRETARIA DA FAZENDA	1832/2019	DESPESAS COM MULTA DE TRANSITO	982,97	951,81
Totais:			7.992,21	7.953,08

A recomposição ao erário dos valores despendidos com multas de trânsito e a necessidade de controle sobre a frota já foram objeto de recomendações nas contas do exercício de 2013 (*TC-1766/026/13, publicado em 28/07/2015*), o que caracteriza reincidência.

### **Licitações e Contratos – Frota de Veículos Municipal:**

Analisando por amostragem as contratações, verificamos as seguintes falhas de instrução:

**Pregão Presencial nº 005/2019** – Registro de Preços para manutenção corretiva de 67 veículos da frota municipal (*Doc. 78 – Pregão Presencial nº 005 de 2019 e Doc. 79 – Atas nº 06, 07 e 08 de 2019*)

**Contratada – Ata nº 006/2019:** Maria Cristina Perazza Tamborrino Importação e Exportação EIRELI – EPP

Valor: R\$ 373.500,00

Vigência: 26/04/2019 à 25/04/2020

**Contratada – Ata nº 007/2019:** Orlando Medeiros Braga Filho – EPP

Valor: R\$ 441.000,00

Vigência: 26/04/2019 à 25/04/2020

**Contratada – Ata nº 008/2019:** Na Ativa Comercial EIRELI

Valor: R\$ 233.000,00

Vigência: 26/04/2019 à 25/04/2020

O Pregão Presencial nº 005/2019 objetivou o registro de preços para a manutenção corretiva de veículos da frota municipal, com prestação de serviços de mão de obra mecânica e elétrica e fornecimento de peças originais. O tipo de disputa definido no edital foi o de maior percentual de desconto por lote.

A licitação foi publicada por três vezes e suspensa em duas oportunidades: 09/03/19 e 04/04/19. Não foram divulgados os motivos (*Doc. 80 - Publicação Pregão Presencial nº 05-19*).

O objeto do certame compreendeu 67 (sessenta e sete) automóveis divididos em 11 (onze) lotes por marca e porte do veículo. As três atas de registro de preço decorrentes foram firmadas com as empresas Maria Cristina Perazza Tamborrino Importação e Exportação EIRELI – EPP, Orlando Medeiros Braga Filho – EPP e Na Ativa Comercial EIRELI.

Informamos que as diversas deficiências constatadas no edital do certame, na orçamentação realizada, no julgamento das propostas e nas atas firmadas impossibilitam a análise de economicidade das contratações em

apreço.

O edital do pregão não contém a descrição de quaisquer serviços a serem contratados. Genericamente, apresenta no Memorial Descritivo os valores globais estimados com “fornecimento de peças” e a quantidade de horas estimada com mão de obra mecânica para cada lote de veículos.

As estimativas de valor do certame foram feitas com base em três cotações de mercado, também elaboradas de forma genérica, sem a definição de quaisquer serviços, além de terem sido baseadas em estimativa de horas de trabalho diferente daquela anunciada no edital licitatório (**Doc. 81 - Orçamento Pregão nº 05 de 2019**). Salientamos que nenhum orçamento foi assinado por responsável.

Da mesma forma, não há qualquer definição de serviços ou peças na solicitação de cotação apresentada (**Doc. 82 - Solicitação de cotação Pregão 05-19**), evidenciando que o valor referencial da licitação foi inteiramente apurado com base nas estimativas de valor global por lote oferecidas pelas empresas consultadas.

Considerando que as empresas tiveram a liberdade para definir as estimativas de quantidades de serviço e peças, causa estranheza que as variáveis de valor global estimado de peças por lote, nos orçamentos apresentados, sejam perfeitamente correlacionadas, a exemplo do ocorrido na pesquisa de mercado para o Pregão Presencial nº 20/19, analisado no item C.4 deste Relatório (**Doc. 83 - Correlação orçamentos Pregão 05-19**).

Ainda, a despeito de o edital ter previsto julgamento das propostas segundo o critério de “maior percentual de desconto por lote”, a disputa entre as licitantes foi do tipo menor preço global por lote (**Doc. 84 - Ata da Sessão Pregão nº 05-19**).

O item 5.3.3 do certame estabelece que “as licitantes deverão indicar os valores em reais (R\$) para os serviços em homem/hora e os percentuais de descontos para as peças”. No entanto, nas Atas de Registro de Preço firmadas, verificamos que não foram ajustados quaisquer valores específicos para a hora da mão de obra trabalhada ou percentuais de desconto, apenas valores globais por lote (**Doc. 79 – Atas nº 06, 07 e 08 de 2019**).

Também, destacamos que, embora a Origem informe que participaram do Pregão Presencial seis empresas, a Ata da Sessão foi assinada apenas pelas três vencedoras da licitação (**Doc. 84 - Ata da Sessão Pregão nº 05-19**).

Cumpre salientar que o pregoeiro designado para o julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 05/2019, o servidor José Luiz do

Nascimento Previati<sup>20</sup>, foi preso preventivamente em 2020 por fraudes em licitações em Embu-Guaçu por meio da denominada “Operação Píton” do Ministério Público do Estado de São Paulo.

### B.3.2. RENÚNCIA DE RECEITAS

No exercício examinado, o Município efetivou renúncia de receita irregular, pois que nisso ocorreram os seguintes desacertos:

A LDO previu a renúncia de receita no total de R\$ 850.000,00, dividido em R\$ 150.000,00 para isenção de IPTU para aposentados e pensionistas e R\$ 700.000,00 para anistias da Dívida Ativa (*Evento 26.13*). A previsão de renúncia de receitas foi alterada na LOA para R\$ 50.000,00, somente para isenção de IPTU para aposentados e pensionistas (*Evento 26.14*).

Em 2018, foi promulgada a Lei Municipal 2893/18, que concede isenção no IPTU para aposentados ou pensionistas com idade superior a 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres). Ademais foi promulgada, também, a Lei Municipal 148/18, que concede isenção de IPTU para portadores de câncer, HIV e doenças terminais.

Ademais, a Prefeitura realizou renúncia de receitas por meio da concessão de parcelamento de débitos fiscais, com exclusão das multas e juros moratórios dos débitos fiscais, amparadas pela Lei Municipal 2.824/2015, alterada pela Lei Municipal 2079/2017, e regulamentada pelo Decreto nº 3.056/19.

A seguir, apresentamos relação que demonstra o total da renúncia de receitas realizada pela Prefeitura em 2019:

Norma	Renúncia de Receitas Realizada	Previsão LDO	Previsão LOA	% em relação ao previsto na LDO	% relação ao previsto na LOA
Lei 2879/2017	R\$ 4.408.481,29	R\$ 700.000,00	R\$ -	630%	-
Lei 2893/2018	R\$ 16.378,69	R\$ 150.000,00	R\$ 50.000,00	10,92%	32,76%
Lei 148/2018	R\$ 1.542,61	R\$ -	R\$ -	-	-

#### **Doc 85 - Renúncias Leis 2893.18 e 148.18 e Doc 86 - Renúncias Lei 2879.17**

Verifica-se que foi realizada renúncia de receitas por meio da concessão de parcelamento de débitos fiscais, com exclusão das multas e

<sup>20</sup> “O servidor preso é José Luiz Previati, pregoeiro, e o secretário afastado é Valdomiro dos Santos, o Miro, de Finanças. A organização criminosa é composta por secretários e servidores em cargos de chefia e assessoria que, em conluio com empresários, direcionam contratos mediante fraudes. A cidade é administrada pela prefeita Maria Lúcia (PSB). O juiz da Vara Única de Embu-Guaçu deferiu 55 mandados de busca e apreensão e o arresto de bens e valores dos réus.”. Verbo Online. <https://www.verboonline.com.br/2020/02/14/mp-denuncia-25-por-fraudes-em-licitacoes-em-embu-guacu-e-faz-buscas-na-prefeitura-e-camara/?amp>. Acesso em 13/07/2020.

juros moratórios dos débitos fiscais, em valor expressivamente superior ao previsto na LDO e sem previsão na LOA.

Foi realizada ainda, renúncia de receitas com base na Lei 148/2018 sem previsão na LDO e na LOA.

Outrossim, salientamos que, em resposta à requisição, a Prefeitura declarou que não realizou estudos do impacto orçamentário-financeiro para a renúncia de receitas decorrente da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, em desacordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (*Doc. 87 - Ofício Fiscal 1, item 13*).

Conforme determina a LRF no seu art. 4º, § 2º, inciso V, a Prefeitura apresentou como medidas de compensação da renúncia de receita com o IPTU o crescimento vegetativo da base de cálculo do IPTU e, para a anistia, o aumento percentual da receita tributária (*Evento 26.13*).

Salientamos que tanto o crescimento vegetativo do IPTU quanto o aumento no percentual da receita tributária não devem figurar como medida compensatória de renúncia, visto que independem do ato da renúncia/anistia.

Assim, apesar de contidas na LDO, não entendemos como compensatórias as medidas elencadas na respectiva lei, em desacordo com o estabelecido no seu art. 4º, § 2º, inciso V, c/c inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/00.

### **B.3.3. DÍVIDA ATIVA**

Movimentação da Dívida Ativa	2018	2019	AH%
<b>Saldo inicial da Dívida Ativa</b>	R\$ 203.966.354,22	R\$ 223.752.802,79	9,70%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado</b>	R\$ 203.966.354,22	R\$ 223.752.802,79	9,70%
<b>Saldo inicial da Provisão para Perdas</b>			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado</b>	R\$ -	R\$ -	
<b>Total</b>	R\$ 203.966.354,22	R\$ 223.752.802,79	9,70%
<b>Total Ajustado</b>	R\$ 203.966.354,22	R\$ 223.752.802,79	9,70%
<b>Recebimentos</b>	R\$ 4.288.520,47	R\$ 6.534.205,37	52,37%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Recebimentos Ajustados</b>	R\$ 4.288.520,47	R\$ 6.534.205,37	52,37%
<b>Cancelamentos</b>	R\$ 26.977.278,74	R\$ 6.270.083,42	-76,76%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Cancelamentos Ajustados</b>	R\$ 26.977.278,74	R\$ 6.270.083,42	-76,76%
<b>Valores não Recebidos</b>	R\$ 172.700.555,01	R\$ 210.948.514,00	22,15%
<b>Valores não Recebidos Ajustados</b>	R\$ 172.700.555,01	R\$ 210.948.514,00	22,15%
<b>Inscrição</b>	R\$ 51.052.247,78	R\$ 35.796.283,32	-29,88%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Inscrições Ajustadas</b>	R\$ 51.052.247,78	R\$ 35.796.283,32	-29,88%
<b>Juros e Atualizações da Dívida</b>			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Juros e Atualizações da Dívida Ajustada</b>	R\$ -	R\$ -	
<b>Saldo Final da Provisão para Perdas</b>	R\$ 6.254.255,88	R\$ 6.254.255,88	0,00%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
<b>Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado</b>	R\$ 6.254.255,88	R\$ 6.254.255,88	0,00%
<b>Saldo Final da Dívida Ativa</b>	R\$ 217.498.546,91	R\$ 240.490.541,44	10,57%
<b>Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado</b>	R\$ 217.498.546,91	R\$ 240.490.541,44	10,57%

Constatamos as seguintes irregularidades na análise do controle da dívida ativa pela Prefeitura:

Durante a fiscalização, requisitamos à Prefeitura o montante total da dívida ativa e a mesma apresentou documento que apresenta um valor total de R\$ 246.744.797,32 (*Doc. 88 – Totalizador da Dívida Ativa*), diferente do valor informado ao AUDESP (*Doc. 46 – RAAE, quadro 7.1*), acima demonstrado.

Com base nos valores da dívida ativa informados ao sistema AUDESP, houve um aumento de 10,57% em relação ao montante do ano anterior (R\$ 217.498.546,91). Esta variação indica um aumento na inadimplência dos créditos do município com consequente redução na arrecadação.

No que tange aos cancelamentos da dívida ativa realizados no exercício de 2019, verificamos que há uma enorme divergência entre os valores informados no sistema AUDESP (R\$ 6.270.083,42) e os valores apresentados a esta equipe de fiscalização (R\$ 417.263,39) (**Doc. 89 – Dívidas Canceladas**).

As divergências encontradas no montante total da dívida ativa e nos cancelamentos da dívida ativa evidenciam falha grave nos registros contábeis do município, em afronta aos artigos 89 (princípio da evidenciação contábil), 104 e 105 da Lei Federal n.º 4.320/64, bem como ao princípio da transparência.

Destacamos ainda que a falta de fidedignidade nos dados enviados ao sistema AUDESP prejudica a análise desta equipe de fiscalização, além de ser considerada falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009.

De acordo com o **Doc. 46 – RAAE**, o recebimento da dívida ativa em 2019 importou em R\$ 6.534.205,37, superior em 52,37% ao ano anterior. No entanto, o valor recebido corresponde a apenas 2,71% do saldo da dívida, indicando, ainda, pouca efetividade na cobrança por parte da Administração.

Outrossim, verificamos que a provisão para perdas não foi alterada nos últimos exercícios. A Prefeitura declarou que não possui procedimento para cálculo de provisão para perdas de dívida ativa. (**Doc. 87 - Ofício Fiscal 1, item 5**). O montante de R\$ 6.254.255,88 corresponde a apenas 2,6% do valor total da dívida ativa e mantém-se inalterado desde 2016.

#### - Composição da Dívida Ativa:

Com base no Relatório emitido pelo setor que controla a dívida ativa no município, resumimos o totalizador da dívida ativa (**Doc. 88 – Totalizador da Dívida Ativa**), dividido por exercício no quadro apresentado a seguir:

ANO	VALOR (R\$)	VALOR ACUM. (R\$)	PART. (%)	PART (%) TOTAL
1981	2.344,08	2.344,08	0,00%	0,00%
1983	4.998,46	7.342,54	0,00%	0,00%
1984	17.575,10	24.917,64	0,01%	0,01%
1986	21.627,11	46.544,75	0,01%	0,02%
1987	1.855.902,73	1.902.447,48	0,75%	0,77%
1988	66.042,77	1.968.490,25	0,03%	0,80%
1989	1.690.834,73	3.659.324,98	0,69%	1,48%
1990	521.845,99	4.181.170,97	0,21%	1,69%
1991	4.401.291,00	8.582.461,97	1,78%	3,48%

1992	1.943.408,75	10.525.870,72	0,79%	4,27%
1993	2.864.896,86	13.390.767,58	1,16%	5,43%
1994	5.949.300,04	19.340.067,62	2,41%	7,84%
1995	5.227.292,65	24.567.360,27	2,12%	9,96%
1996	4.713.042,86	29.280.403,13	1,91%	11,87%
1997	6.488.650,99	35.769.054,12	2,63%	14,50%
1998	5.670.696,27	41.439.750,39	2,30%	16,79%
1999	7.013.656,71	48.453.407,10	2,84%	19,64%
2000	7.655.582,41	56.108.989,51	3,10%	22,74%
2001	7.686.663,67	63.795.653,18	3,12%	25,85%
2002	12.541.085,37	76.336.738,55	5,08%	30,94%
2003	13.575.412,24	89.912.150,79	5,50%	36,44%
2004	11.749.150,24	101.661.301,03	4,76%	41,20%
2005	9.115.742,23	110.777.043,26	3,69%	44,89%
2006	10.033.043,31	120.810.086,57	4,07%	48,96%
2007	11.117.560,26	131.927.646,83	4,51%	53,47%
2008	9.366.097,02	141.293.743,85	3,80%	57,26%
2009	9.619.652,91	150.913.396,76	3,90%	61,16%
2010	9.031.659,18	159.945.055,94	3,66%	64,82%
2011	8.217.801,69	168.162.857,63	3,33%	68,15%
2012	8.070.485,76	176.233.343,39	3,27%	71,42%
2013	8.283.178,31	184.516.521,70	3,36%	74,78%
2014	9.371.632,70	193.888.154,40	3,80%	78,58%
2015	9.984.965,31	203.873.119,71	4,05%	82,62%
2016	10.934.122,54	214.807.242,25	4,43%	87,05%
2017	10.737.924,53	225.545.166,78	4,35%	91,41%
2018	9.958.687,15	235.503.853,93	4,04%	95,44%
2019	11.248.886,44	246.752.740,37	4,56%	100,00%
TOTAL	246.752.740,37		100,00%	

**Obs: O Valor Total compreende o principal da dívida, Correção, juros e multa**

Verifica-se que, ao somar o montante da dívida por exercício, o total da dívida ativa atinge o valor de R\$ 246.752.740,37 diferentemente do valor de R\$ 246.744.797,32 apresentado como total no mesmo documento. Essa diferença expõe falhas no sistema que gera tais relatórios.

Observamos que R\$ 193.888.154,40, equivalente a 78,58% dos créditos, têm mais de cinco anos, o que aumenta a chance de estarem prescritos. Desta forma, há evidências de que o Ajuste para Perdas de Crédito a Longo Prazo está subestimado.

Ademais, constatamos que a Prefeitura informou, nesta

oportunidade, que há uma dívida datada de 1981. Porém, tal dívida não foi informada na análise das contas de 2018 (TC-004523.989.18-4). Tal fato denota falha no controle da dívida ativa.

Defrontamos, então, a composição da dívida ativa do município informada nesta oportunidade com a informação do exercício anterior:

ANO	VALOR 2018 (R\$)	VALOR 2019 (R\$)	VARIAÇÃO (%)
1981	0	2.344,08	100,00%
1983	4.678,13	4.998,46	6,85%
1984	16.449,80	17.575,10	6,84%
1986	29.753,58	21.627,11	<b>-27,31%</b>
1987	8.359,42	1.855.902,73	<b>22.101,33%</b>
1988	61.834,00	66.042,77	6,81%
1989	1.584.511,77	1.690.834,73	6,71%
1990	488.564,76	521.845,99	6,81%
1991	4.138.038,83	4.401.291,00	6,36%
1992	1.837.342,81	1.943.408,75	5,77%
1993	2.708.963,8	2.864.896,86	5,76%
1994	5.622.689,55	5.949.300,04	5,81%
1995	4.967.870,37	5.227.292,65	5,22%
1996	4.475.424,48	4.713.042,86	5,31%
1997	6.139.648,03	6.488.650,99	5,68%
1998	6.988.409,25	5.670.696,27	-18,86%
1999	6.616.664,79	7.013.656,71	6,00%
2000	7.222.744,63	7.655.582,41	5,99%
2001	7.315.590,04	7.686.663,67	5,07%
2002	11.965.701,5	12.541.085,37	4,81%
2003	12.806.080,85	13.575.412,24	6,01%
2004	11.074.853,98	11.749.150,24	6,09%
2005	8.601.236,12	9.115.742,23	5,98%
2006	9.433.376,33	10.033.043,31	6,36%
2007	10.432.159,49	11.117.560,26	6,57%
2008	8.770.670,67	9.366.097,02	6,79%
2009	9.045.094,43	9.619.652,91	6,35%
2010	8.483.562,94	9.031.659,18	6,46%
2011	7.746.247,32	8.217.801,69	6,09%
2012	7.600.097,69	8.070.485,76	6,19%
2013	7.904.356,38	8.283.178,31	4,79%
2014	8.517.332,68	9.371.632,70	10,03%



2015	9.577.813,37	9.984.965,31	4,25%
2016	10.573.555,97	10.934.122,54	3,41%
2017	10.816.513,29	10.737.924,53	-0,73%
2018	10.268.237,00	9.958.687,15	-3,01%
2019	0	11.248.886,44	100,00%

A partir do cotejo da composição da dívida informada em 2018 com a composição informada em 2019, verificamos as seguintes inconsistências:

A dívida relativa ao exercício de 1987 aumentou de R\$ 8.359,42 em 2018 para R\$ 1.855.902,73 em 2019, o que representa um incremento de 22.101,33%. Requistamos à prefeitura esclarecimentos a respeito do aumento expressivo da dívida do exercício de 1987 (**Doc. 90 - Complementação da Requisição MC 23-2020, item 2**). A prefeitura informou que no exercício anterior não foram calculados os valores de multa, juros e correção, e que em 2019 estes foram calculados (**Doc. 91 - Resposta Variação Dívida Ativa, item 2**).

Constatamos, ainda, que a dívida referente ao exercício de 1986 foi reduzida em 27,31%. Não há, no entanto, justificativa para tal redução visto que os débitos de tal exercício não foram objeto de execução fiscal em 2019 (**Doc. 92 - Informações Dívida Ativa, item 1**). Da mesma forma, não consta nenhum cancelamento de dívida para o exercício na relação de dívidas canceladas (**Doc. 89 - Dívidas Canceladas**).

Desta forma, tais inconsistências demonstram um controle precário da dívida ativa no município.

#### - Cobrança da dívida ativa:

Durante a análise das contas do exercício de 2018 (**TC-004523.989.18-4**), verificamos uma série de débitos inscritos referentes aos exercícios de 1983 a 1989, cujos valores do principal da dívida representavam valores irrisórios e com débitos julgados extintos.

Constatamos, ainda, a contabilização de uma dívida inscrita em 1989, cujo valor principal era R\$ 0,27 e como valor corrigido R\$ 1.661.435,22. Na ocasião, foi apresentado relatório elaborado pela Procuradoria Municipal que defendia que tal dívida deveria ser cancelada por se tratar de um débito inexecutável.

Durante a análise das contas referentes a 2019, verificamos novamente a composição das dívidas inscritas a partir do documento fornecido

pela origem (**Doc. 88 – Totalizador da Dívida Ativa**).

Verificamos que até o exercício de 1993, há diversos débitos cujos valores principais da dívida são irrisórios, como R\$ 0,02 (1983), R\$ 0,12 (1984), R\$ 218,72 (1989). Há ainda um débito inscrito, referente ao ano de 1981, cujo valor principal é R\$ 0,00.

Ademais, percebe-se que os valores contabilizados como multa e juros, para diversos exercícios não são compatíveis com o valor principal da dívida inscrita, como exemplificado a seguir:

ANO	VALOR PRINCIPAL (R\$)	VALOR MULTA (R\$)	VALOR JUROS (R\$)	MULTA / VALOR PRINCIPAL (%)	JUROS / VALOR PRINCIPAL (%)
1981	0,00	51,18	1.781,09	-	-
1983	0,02	109,13	3.797,96	545650,00%	18989800,00%
1984	0,12	382,89	13.363,16	319075,00%	11135966,67%
1987	8.954,05	30.896,42	1.208.034,87	345,06%	13491,49%
1989	0,54	35.125,48	1.303.155,32	6504718,52%	241325059,26%
1990	1.233,61	11.254,37	394.912,07	912,31%	32012,72%
1991	4.033,85	92.333,98	3.137.688,51	2288,98%	77783,97%
1992	2.441,71	39.025,87	1.282.102,72	1598,30%	52508,39%
1993	3.337,51	67.011,32	2.125.450,53	2007,82%	63683,72%

Adicionalmente, requisitamos informações sobre o processo de cobrança dos principais devedores de IPTU e ISS.

A partir da resposta enviada pela Procuradoria do Município (**Doc. 92 - Informações Dívida Ativa, pág. 14 a 23, item 9**), destacamos a dívida do Sr. Alfredo Ferreira Filho (**pág. 15**). O débito inscrito, referente a uma contribuição de melhoria no exercício de 1989, possui um **valor principal de R\$ 0,27** e **valor corrigido de R\$ 1.765.672,89**. No entanto **não há processo de execução fiscal**.

Requisitamos, por amostragem, informações a respeito do processo de cobrança da dívida ativa de maior valor atualizado dos exercícios de 1987, 1991, 1994, 1997 e 2002 (**Doc. 90 - Complementação da Requisição MC 23-2020, item 2**). No entanto, a Prefeitura não apresentou as informações requisitadas.

A ausência de resposta à requisição vai de encontro à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e atenta contra o princípio da transparência.

Salientamos, por fim, que requisitamos informações sobre o tratamento dado aos valores inscritos em dívida ativa, mas que não possuem

processo de cobrança, conforme apurado durante a análise das contas de 2018.

A Procuradoria do Município reafirmou que referidos débitos devem ser cancelados no sistema da dívida ativa, para não constar no estoque da dívida, por tratar-se de débitos inexecutáveis. Informou ainda que a Procuradoria está estudando junto com a Administração, o melhor modo de proceder com referido cancelamento, para que seja realizado dentro dos limites legais (*Doc. 92 - Informações Dívida Ativa, pág. 28, item 12*).

Entendemos, com base nas informações apresentadas, que a dívida ativa não está contabilizada da forma correta e apresenta uma situação de débitos a receber da Prefeitura que não condiz com a realidade.

#### - Dívida de Vereadores

No relatório da Fiscalização da análise das Contas Anuais de 2018 (*TC-004523.989.18-4*), 2017 (*TC-006766.989.16-4*) e de 2016 (*TC-004288.989.16-3*), além dos relatórios das Contas Anuais da Câmara Municipal de Embu Guaçu dos Exercícios de 2018 (*TC-005233.989.18-5*), 2017 (*TC-006188.989.16-4*) e 2016 (*TC-004998.989.16-4*), as equipes abordaram a existência de débitos de vereadores que receberam indevidamente verbas de gabinete no passado.

A partir do relatório elaborado pelo Município, verificamos que permanecem existindo tais débitos (*Doc. 93 - Situação Dívida Vereadores*). Ademais, a Procuradoria do Município elaborou Relatório no qual apresenta a situação atual dos débitos supracitados e as medidas que estão sendo tomadas pela Prefeitura para ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos Vereadores (*Doc. 92 - Informações Dívida Ativa, pág. 1 a 14, item 8*):

Nome	Posição da Dívida em 31/12/2016	Posição da Dívida em 31/12/2017	Posição da Dívida em 31/12/2018	Posição da Dívida em 31/12/2019
Antônio Carlos G. Cravo Roxo	R\$18.212,09	R\$18.631,06	R\$17.104,88	R\$17.510,35
	*4 parcelas atrasadas		*Prefeitura requisitou penhora de veículos	A Fazenda Municipal requereu então a penhora online de valores existentes em contas bancárias em nome do mesmo e a penhora de veículos.
Antônio de Godói do Espírito Santo	R\$1.103.160,80	R\$1.128.821,60	R\$1.039.602,03	R\$1.062.930,03
			*Prefeitura requisitou penhora de veículos	A Fazenda Municipal requereu então a penhora online de valores existentes em contas bancárias em nome do mesmo e a penhora de veículos.
Antônio	R\$213.716,06	R\$219.485,73	R\$202.444,14	R\$207.689,29



<b>Filho Botelho</b>	*Não cumpriu o acordo		*Prefeitura requisitou penhora de veículos	Os processos encontram-se aguardando cumprimento do mandado de citação e penhora de bens.
	<b>R\$146.327,66</b>	<b>R\$150.631,18</b>	<b>R\$139.219,63</b>	<b>R\$143.131,92</b>
<b>Arlan Lopes Araújo</b>	*Não cumpriu o acordo		*Prefeitura requisitou penhora de veículos	Foi requerida a penhora online de valores que porventura existissem em contas bancárias em nome do Executado, contudo, a penhora restou infrutífera por insuficiência de saldo. Foi requerida então, a penhora de veículo automotor encontrado em nome do Executado.
	<b>R\$143.835,20</b>	<b>R\$148.065,16</b>	<b>R\$136.823,16</b>	<b>R\$140.668,57</b>
<b>Carlos Eduardo Mendes</b>	*Não cumpriu o acordo		*Foi requisitada penhora online de bens. Fórum não deu prosseguimento ainda.	Os processos encontram-se aguardando cumprimento do mandado de citação e penhora de bens.
	<b>R\$47.615,94</b>	<b>R\$48.671,67</b>	<b>R\$44.732,70</b>	<b>R\$45.692,46</b>
<b>Hamilton Freire Luta</b>			*Foi expedido mandado de avaliação e penhora de veículos	A Fazenda Municipal requereu a penhora de veículos encontrados em nome do Executado.
	<b>R\$70.644,95</b>	<b>R\$72.155,23</b>	<b>R\$66.141,76</b>	<b>R\$67.514,75</b>
<b>Hercules de Melo Fabre</b>			*Processo encontra-se em fase de apelação	Um dos Processo encontra-se aguardando julgamento de recurso de Apelação. O outro processo aguarda julgamento de Embargos de Declaração.
	<b>R\$222.318,41</b>	<b>R\$228.979,25</b>	<b>R\$211.645,78</b>	<b>R\$217.701,06</b>
<b>Jair Roschel de Andrade</b>			*Foi expedido mandado de avaliação e penhora de veículos	A Fazenda Pública Municipal requereu então, a penhora de 30% (trinta por cento) dos rendimentos líquidos percebidos pelo Executado perante a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.
	<b>R\$70.455,59</b>	<b>R\$71.965,87</b>	<b>R\$66.141,76</b>	<b>R\$67.514,75</b>
<b>João Barbosa dos Santos</b>			*Autos estão concluídos para sentença, ainda não proferida pelo juiz	Um dos processos aguarda julgamento pelo Juiz. No outro, a Fazenda Municipal requereu então a penhora de veículos encontrados em nome do Executado
	<b>R\$153.035,81</b>	<b>R\$140.682,75</b>	<b>R\$143.398,15</b>	<b>R\$143.398,15</b>
<b>José Antônio Pereira</b>	*Não cumpriu o acordo, em relação a 2002. Em relação a 2004, está em dia	*Dívida de 2002. 2004 está em dia	*Devedor parcelou o débito	*Devedor parcelou o débito



Luiz A. de Moraes Krebs	R\$144.114,33	Parcelou em 70 vezes e está em dia com o pagamento	R\$26.419,34	R\$21.235,57
	*Não cumpriu o acordo		*Devedor parcelou o débito	*Devedor parcelou o débito
Manoel dos Santos	R\$273.706,60	R\$281.392,52	R\$259.755,18	R\$266.742,37
	*Não cumpriu o acordo		*Devedor parcelou o débito	*Devedor parcelou o débito
Moacir Roberto da Silva	R\$70.450,25	R\$71.959,34	R\$66.085,78	R\$67.457,69
			*Foi expedido mandado de avaliação e penhora de veículos	A Fazenda Pública Municipal requereu a penhora de veículos encontrados em nome do Executado. Recentemente, a Fazenda pediu reiteração do pedido.
Sérgio Andrade	R\$106.812,02	R\$109.331,93	R\$100.696,01	R\$102.986,84
			*Ofereceu imóvel à penhora	O Executado ofereceu imóvel à penhora para saldar o débito. No entanto, não apresentou a matrícula atualizada do imóvel. Subsidiariamente, fazenda requereu que seja efetivada a penhora online de valores existentes em conta corrente
Valdomiro A. Rodrigues	R\$146.638,66	R\$150.950,89	R\$139.490,18	R\$132.654,87
			*Devedor parcelou o débito	*Devedor parcelou o débito
Zildo de Camargo	R\$13.691,66	R\$13.963,71	R\$12.813,86	R\$13.061,19
	*Não cumpriu o acordo		*Foi requisitada penhora online de bens. Fórum não deu prosseguimento ainda.	O processo encontra-se aguardando cumprimento do pedido de penhora online de valores.

*\*Dados de 2016 a 2018 extraídos do Relatório das Contas Anuais de 2018 (TC-004523.989.18-4)*

Verifica-se que, embora a Prefeitura esteja tomando providências para o ressarcimento ao erário, a dívida de apenas um vereador (Luiz A. de Moraes Krebs) foi reduzida no último exercício. O valor total atualizado da dívida dos vereadores é R\$ 2.717.889,86.

Entendemos, então, que esta falha permanece e não há perspectiva de quando as dívidas serão salgadas.

#### **B.3.4. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

Selecionamos, por amostragem, diversos empenhos realizados pela Prefeitura no exercício de 2019 e requisitamos as notas fiscais emitidas e respectivos comprovantes de pagamento de modo a verificar a regularidade de

tais despesas (*Doc. 94 - Requisição MC 45.20, itens 2 e 3*):

Nº do Empenho	Credor	Histórico	Valor empenhado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)
283/19	Lucimara Sabino Bernardo	Frente de Trabalho	134.264,70	134.264,70	134.264,70
345/19	Domingos Maciel Neto	Empenho Estimativo Pensões	271.930,28	271.930,28	271.930,28
548/19	Artur José de Oliveira	Frente de Trabalho	115.350,00	115.350,00	115.350,00
4475/19	Maurício Louro Costal	Proc. 0151900-3120005020331	146.942,25	146.942,25	146.942,25
368/19	Cleber Mandaji	Frente de Trabalho	99.877,47	99.877,47	99.877,47
371/19	Cleber Mandaji	Frente de Trabalho	108.355,00	108.355,00	108.355,00
3677/19	STI Construtora de Obras Ltda - ME	Reforma em Campo de Futebol	8.005,73	8.005,73	0,00
1678/19	STI Construtora de Obras Ltda - ME	Reforma em Campo de Futebol	242.835,45	242.835,45	0,00
1165/19	Meisson Cesar Pimenta de Souza	Serviços de Consultoria e Assessoria	2.000,00	2.000,00	2.000,00
1481/19	Meisson Cesar Pimenta de Souza	Serviços de Consultoria e Assessoria	2.000,00	2.000,00	2.000,00
1589/19	Drogaria SilvaFarma Ltda – ME	Aquisição de Remédios	7.988,87	7.988,87	7.988,87
3511/19	Drogaria SilvaFarma Ltda – ME	Aquis. de Medicamentos para Distrib. Gratuita	7.977,27	7.977,27	7.977,27
676/19	Drogaria SilvaFarma Ltda – ME	Aquisição de Remédios	7.965,48	7.965,48	7.965,48
3958/19	Drogaria SilvaFarma Ltda – ME	Aquis. de Medicamentos para Distrib. Gratuita	7.879,90	7.879,90	7.879,90
2700/19	Drogaria SilvaFarma Ltda – ME	Aquis. de Medicamentos para Distrib. Gratuita	7.775,81	7.775,81	7.775,81
559/19	Duca Transportes e Locação Ltda.	Despesas com Locação de Imóveis	15.184,00	15.184,00	10.512,00
560/19	Duca Transportes e Locação Ltda.	Despesas com Locação de Imóveis	91.104,00	91.104,00	84.144,00
1526/19	Duca Transportes e Locação Ltda.	Despesas com Locação de Imóveis	10.500,00	10.500,00	10.500,00

Por se tratar, nesta oportunidade, de uma fiscalização remota, a análise das despesas ficou sujeita à apresentação das informações requisitadas, não sendo possível a obtenção das informações in loco.

Embora a requisição tenha sido enviada com prazo inicial de entrega em 25/06/2020, a Prefeitura não apresentou nenhuma informação a respeito das despesas selecionadas.

A não apresentação da documentação requisitada, por parte da Prefeitura, prejudicou a análise das despesas desta equipe de fiscalização.

Ademais, a ausência de resposta à requisição vai de encontro à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e atenta contra o princípio da transparência.

### B.3.5. TESOURARIA – CONCILIAÇÃO BANCÁRIA

Através do procedimento de circularização ao Banco Central do Brasil (*Doc. 95 - Circularização Solicitação Bacen*), e utilizando as informações apuradas junto ao AUDESP, verificamos diversas impropriedades na conciliação bancária realizada pela Prefeitura.

Inicialmente, é necessário ressaltar a existência de muitas falhas no registro dos **números das contas** no balancete, e que esse fato dificultou a conferência junto aos dados informados pelas instituições financeiras, através do Bacen (*Doc. 96 - Relatório de Relacionamento Bancário*).

Para apurar de maneira mais detalhada a magnitude das impropriedades na conciliação, realizamos a conferência dos dados utilizando os números de contas bancárias mais aproximados daqueles obtidos através da circularização. Dessa forma, salientamos que pode haver erro no cotejo dessas informações, e que a **minororia** dos registros do balancete é totalmente fidedigna aos dados prestados pelas instituições financeiras.

Apesar dos esforços, dentre as contas registradas no balancete, não identificamos 62 no Relatório de Relacionamento Bancário fornecido pelo Banco Central, indicando que foram encerradas antes de 2019 ou foram registradas com o número incorreto. O somatório dos saldos contábeis dessas contas, em 31/12/19, era de R\$ 1.323.078,19, e cinco delas foram movimentadas contabilmente no exercício (*Doc. 97 - Comparação Balancete X BC*).

Também, detectamos que 104 contas bancárias não foram apresentadas no balancete ou informadas ao AUDESP. Entre essas, 28 foram encerradas no exercício (*Doc. 98 - Dados fornecidos Banco Central*).

	Relatório de Relacionamento Financeiro fornecido pelo Banco Central	Balancete
Quantidade total de contas informada:	240	201
Ajustes* (duplicidades verificadas):		-3
<b>Quantidade total de contas após ajustes:</b>	<b>240</b>	<b>198</b>
Quantidade de contas informadas pelo Banco Central e registradas no Balancete:	136	136
Contas não registradas no Balancete:	104	
Contas não identificadas no Relatório fornecido pelo Banco Central:		62

\*Identificamos o registro duplicado de três contas no Balancete da Prefeitura.

Dentre as 136 contas informadas pelo Bacen e registradas no balancete, apenas 52 apresentavam na conciliação, em 31/12/19, saldo igual ao informado pelas instituições financeiras, conforme Relatório Sintético do AUDESP (*Doc. 99 - Relatório Sintético Saldos*).

Ante o exposto, salientamos que apenas 22%<sup>21</sup> das contas bancárias foram conciliadas corretamente pelo Município, evidenciando a fragilidade dos controles do setor de Tesouraria, o que expõe a Prefeitura a elevado risco de fraudes e desvios.

### **B.3.5.1. LICITAÇÕES E CONTRATOS – TESOUREARIA**

Analisando por amostragem as contratações, verificamos as seguintes falhas de instrução:

**Carta Convite nº 009/2019** – Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos e especializados para a elaboração da conciliação bancária do município de Embu Guaçu no período de maio de 2019 a dezembro de 2019 (*Doc. 100 - Carta Convite nº 09 de 2019*).

**Contratada:** Não houve assinatura do contrato.

A Carta Convite nº 009/2019 objetivou a contratação de empresa para elaboração da conciliação bancária do Município e alimentação do sistema AUDESP, de acordo com as determinações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A Prefeitura não apresentou os comprovantes da publicação do certame.

A Ata da Sessão Pública informa que a data da entrega das propostas ocorreu em 27/05/2019 (*Doc. 101 - Ata da Sessão Carta Convite nº 09 de 2019*). Três empresas participaram da disputa, com ofertas de preço idênticas às cotadas para a pesquisa de mercado da contratação (*Doc. 102 - Orçamentos Carta Convite nº 09 de 2019*). Rogerio Monteiro da Silva Consultoria – ME sagrou-se vencedora do certame com proposta de R\$ 77.000,00.

Após a homologação e adjudicação, houve anulação da Carta Convite em 07/06/2019. O comunicado não apresenta qualquer motivação (*Doc. 103 - Anulação Carta Convite nº 09 de 2019*).

Requisitada a respeito, a Prefeitura não soube informar o motivo da anulação, apenas ressaltou os documentos que constavam no processo de compra (*Doc. 104 - Resposta Carta Convite nº 09 de 2019*).

Não identificamos outra contratação para o objeto no exercício.

Consideramos que a anulação imotivada do certame invalida o ato administrativo.

---

<sup>21</sup> Memória de Cálculo:  $52 \div 240 = 0,21667$  (52 contas bancárias conciliadas conforme saldos informados pelas instituições financeiras, de 240 contas bancárias informadas no Relatório de Relacionamento Financeiro fornecido pelo Banco Central).

### B.3.6. MULTAS DE TRÂNSITO

Consideramos que a Prefeitura não cumpriu as disposições do art. 320 da Lei Federal nº 9.503 de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e que, não demonstrou recolhimento ao FUNSET correspondente a 5% das multas arrecadadas.

Embora requisitada em diversas oportunidades, a Origem não apresentou os extratos bancários das contas utilizadas para a movimentação das multas de trânsito tampouco os comprovantes de recolhimento ao FUNSET (*Doc. 105 - Requisições enviadas*).

Em 22/07/2020 apresentou relação de documentos que não atendiam ao solicitado (*Doc. 106 - Resposta FUNSET*).

Constatamos que a conta bancária originalmente criada para esse fim não é mais utilizada para movimentar essas receitas (*Doc. 107 - Extrato Bancário apresentado*).

Salientamos que essas informações foram solicitadas pela primeira vez em 15/04/2020 e reiteradas durante três meses.

O mesmo ocorreu no exame das contas de 2018 (TC-004523.989.18-4), quando a Origem não apresentou os comprovantes de recolhimento do FUNSET e ofereceu extrato bancário de conta que não era mais utilizada para a movimentação das multas de trânsito.

Entendemos que a recusa injustificada e reiterada da Prefeitura em apresentar essa documentação evidencia o possível desatendimento às disposições da Lei Federal nº 9.503/1997.

Considerando os registros contábeis da municipalidade, o saldo ao final de 2019 nas contas bancárias utilizadas para a movimentação desses recursos deveria somar R\$ 2.362.547,54 (*Doc. 108 - Receitas Multas de Trânsito e Doc. 109 - Despesas Multas de Trânsito*):

<b>Saldo do exercício anterior em 31.12</b>	R\$	<b>1.414.134,66</b>
Rendimentos de aplicações financeiras		
Valor arrecadado com multas de trânsito	R\$	2.298.736,58
Ajustes da Fiscalização		
<b>Subtotal</b>	<b>R\$</b>	<b>3.712.871,24</b>
<b>Valor aplicado contabilizado (artigo 320, LF 9.503/97-CTB)</b>	<b>R\$</b>	<b>1.479.258,77</b>
Ajustes da Fiscalização	-R\$	128.935,07
Valor aplicado após ajustes	<b>R\$</b>	<b>1.350.323,70</b>
<b>Saldo no final do exercício fiscalizado</b>	<b>R\$</b>	<b>2.362.547,54</b>

\*Valor Aplicado Contabilizado: valores empenhados recursos do tesouro + exercícios anteriores.

\*Ajustes da Fiscalização (valores não pagos no exercício).

Em consulta ao Relatório Sintético do AUDESP, o somatório dos

saldos informados pelos Bancos para as contas registradas com código de aplicação 400 e 410 (TRÂNSITO) era de apenas R\$ 1.523.631,66 ao final de 2019, evidenciando que houve utilização dos recursos vinculados em despesas não autorizadas (*Doc. 110 - Multas Relatório AUDESP*).

Por fim, entre as despesas registradas na contabilidade, verificamos o pagamento de multas de trânsito incorridas por servidores, de tarifas bancárias e com aquisição de material de escritório, em desconformidade com o artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/1997 (*Doc. 109 - Despesas Multas de Trânsito*), visto não estarem relacionadas com sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização ou educação de trânsito.

### B.3.7. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

O Município instituiu a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, por meio de Lei Municipal nº 1847/02, cuja arrecadação e despesas relacionadas à manutenção dos serviços correlatos, tiveram a seguinte configuração no exercício em exame (*Doc. 111 – Receitas CIP e Doc. 112 – Despesas CIP*).

<b>Saldo em 31.12. 2018</b>	R\$ 2.480.636,71
Rendimentos aplicações financeiras	
Valor arrecadado no exercício	R\$ 2.972.481,12
Ajustes da Fiscalização	
<b>Disponibilidade total</b>	<b>R\$ 5.453.117,83</b>
<b>Despesas realizadas no exercício</b>	<b>R\$ 2.157.031,84</b>
Ajustes da Fiscalização	
<b>Despesas realizadas após ajustes</b>	<b>R\$ 2.157.031,84</b>
<b>Saldo em 31.12. 2019</b>	<b>R\$ 3.296.085,99</b>

Embora requisitada em diversas oportunidades, a Origem não apresentou os extratos bancários das contas utilizadas para a movimentação desses recursos, de forma que não foi possível verificar a utilização da CIP no exercício (*Doc. 113 - Requisições enviadas*).

Adicionalmente, informamos que a Origem ainda não realizou a incorporação dos ativos de iluminação pública no Município (*Doc. 114 - Declaração Iluminação Ativos*).

## PERSPECTIVA C: ENSINO

### C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

Quanto à aplicação de recursos ao final do exercício em exame, conforme informado ao Sistema AudeSP os resultados assim se apresentaram (*Doc. 115 – Aplicação dos Recursos Próprios em Ensino e Doc. 116 – Aplicação com Recursos do FUNDEB*):

<b>Art. 212 da Constituição Federal:</b>	<b>%</b>
DESPESA EMPENHADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	26,18%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	26,18%
DESPESA PAGA - RECURSO TESOIRO (mínimo 25%)	24,00%

<b>FUNDEB:</b>	<b>%</b>
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	98,43%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	98,43%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	90,19%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	98,43%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	98,43%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	90,19%

Considerando restos a pagar não quitados até a data limite e glosas efetuadas, apuramos que a despesa educacional atingiu 24,86 % da receita resultante de impostos, e 98,88 % do FUNDEB recebido, sendo a totalidade na aplicação com magistério:



IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
<b>RECEITAS</b>	R\$	89.889.333,60
Ajustes da Fiscalização		
<b>Total de Receitas de Impostos - T.R.I.</b>	<b>R\$</b>	<b>89.889.333,60</b>
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	R\$	12.993.951,80
Transferências recebidas	R\$	25.762.800,44
Receitas de aplicações financeiras	R\$	11.336,77
Ajustes da Fiscalização		
<b>Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.</b>	<b>R\$</b>	<b>25.774.137,21</b>
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	R\$	25.369.815,29
Outros ajustes da Fiscalização (60%)	-R\$	245.203,63
<b>Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)</b>	<b>R\$</b>	<b>25.124.611,66</b> 97,48%
Demais Despesas		
Outros ajustes da Fiscalização (40%)		
<b>Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)</b>	<b>R\$</b>	<b>-</b>
<b>Total aplicado no FUNDEB</b>	<b>R\$</b>	<b>25.124.611,66</b>
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	R\$	10.542.179,87
<b>Acréscimo: FUNDEB retido</b>	<b>R\$</b>	<b>12.993.951,80</b>
<b>Dedução: Ganhos de aplicações financeiras</b> <i>Ficha de Receita 29</i>		
<b>Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno</b>		
<b>Aplicação apurada até o dia 31.12 2019</b>	<b>R\$</b>	<b>23.536.131,67</b> 26,18%
<b>Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%</b> <input type="text"/> <b>Aplic. no 1º trim. de 2020</b>		
<b>Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2020</b>	-R\$	544.365,11
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	-R\$	641.460,25
<b>Aplicação final na Educação Básica</b>	<b>R\$</b>	<b>22.350.306,31</b> 24,86%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
<b>Receita Prevista Realizada</b>	R\$	87.134.735,00
<b>Despesa Fixada Atualizada</b>	R\$	23.415.257,98
<b>Índice Apurado</b>	R\$	<b>0,27</b>

Aplicação do FUNDEB residual até 31.03 do exercício seguinte:	2020	
<b>Receitas de Impostos e Transferências de Impostos</b>	<b>R\$</b>	<b>89.889.333,60</b>
<b>Retenções ao FUNDEB</b>	<b>R\$</b>	<b>12.993.951,80</b>
Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros	R\$	25.762.800,44
Receitas de aplicações financeiras	R\$	11.336,77
Despesas com recursos do FUNDEB	R\$	25.369.815,29
<b>Saldo FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de: 2020</b>	<b>R\$</b>	<b>404.321,92</b>
<b>Máximo de até 5% do FUNDEB acrescentável aos 25% (art. 212, CF)</b>	<b>R\$</b>	<b>-</b>
Empenho e pagamento com FUNDEB residual feitos no primeiro trimestre de 2020	R\$	359.688,21
Saldo do FUNDEB residual não empenhado e pago até o primeiro trimestre de 2020	R\$	44.633,71
<b>Valor a ser adicionado à aplicação de 2019 para compor o mínimo de 25%</b>	<b>R\$</b>	<b>-</b>
Aplicação na Educação até 31.12 de 2019	R\$	25.484.299,67

## AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO

Inclusões	2019		REC. PRÓPRIOS	FUNDEB 60%	FUNDEB 40%
<b>Total das inclusões</b>					
			R\$ -	R\$ -	R\$ -
Exclusões	2019				
Cancelamento de Restos a Pagar					
Pessoal: desvio de função (salário/encargos)					
Despesas com Ensino Médio					
Despesas com Ensino Superior					
Despesas não amparadas pelo art. 70, LDB					
RP Próprios não pagos até 31.01 de 2020					
RP Fundeb não pagos até 31.03 de 2020					
Outras					
<b>Total das exclusões</b>			R\$ 1.185.825,36	R\$ 245.203,83	R\$ -
<b>Total dos ajustes: Inclusões – Exclusões</b>			R\$ 1.185.825,36	R\$ 245.203,83	R\$ -
Informações adicionais					
R P Próprios pagos entre 01.02 2020 e a inspeção			R\$ 443.767,20		
Saldo de RP Próprios não quitados até a inspeção			R\$ 100.597,91		
R P Fundeb pagos entre 01.04. 2020 e a inspeção				R\$ -	
Saldo de RP Fundeb não quitados até a inspeção				R\$ 245.203,83	

### AJUSTES: DESPESAS COM FUNDEB:

Por meio dos dados informados ao AUDESP (*Doc. 124 – Ajustes Despesas com FUNDEB*), realizamos exclusões no montante de R\$ 245.203,83, referentes a:

- Restos a pagar não quitados até 31/03/2020: R\$ 245.203,83;

### AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS

Por meio dos dados informados ao AUDESP (*Doc. 125 – Ajustes Despesas com Recursos Próprios*), realizamos exclusões no montante de R\$ 1.185.825,36, referentes a:

- Glosas com Merenda Escolar entre os gastos da Educação Infantil: R\$ 529.718,30;
- Glosas com Merenda Escolar entre os gastos da Educação Fundamental: R\$ 111.741,95;
- Restos a Pagar não quitados até 31.01.20: R\$ 544.365,11 (R\$ 484.544,00 referente à educação infantil e R\$ 59.821,11 ao ensino fundamental).

Conforme apurado pela Fiscalização, após ajustes, o Município aplicou 24,86%, **não** cumprindo o art. 212 da Constituição Federal, considerando restos a pagar não quitados até 31/01/2020 e glosas efetuadas.

Com base no art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado tempestivamente por três vezes sobre o possível não atendimento dos mínimos constitucionais e legais da Educação (**Doc. 117 – Alertas AUDESP Ensino**).

No exercício em exame foi aplicado, antes dos ajustes, 97,48% do FUNDEB recebido, observando o percentual mínimo de 95%. Não obstante, constatamos que houve pagamento de 90,19% dentro do exercício, sendo que os restos a pagar quitados até 31/03/2020 somaram apenas 7,29%.

Constatamos a utilização da parcela diferida no 1º trimestre do exercício seguinte, atendendo ao § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Apesar do empenhamento total da parcela diferida (1,57%), houve pagamento parcial do valor (1,40%) até 31/03/2020.

Nessa perspectiva, o Município aplicou apenas **98,88%** (R\$ 25.484.299,67) da receita do FUNDEB.

Ressaltamos que **não houve abertura de conta bancária específica para movimentação da parcela diferida**, em desatendimento ao Comunicado SDG nº 07/2009 (**Doc. 118 – Declaração FUNDEB parcela diferida**).

Ainda, **a movimentação dos recursos do FUNDEB em conta específica não foi realizada mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço** devidamente identificados, em inobservância ao artigo 2º<sup>22</sup> do Decreto 7.507/2011. Conforme extratos bancários apresentados, os recursos foram movimentados através de transferências a outras contas bancárias municipais (**Doc. 119 – Extratos bancários FUNDEB**).

Demais disso, verificamos que relativamente ao FUNDEB, empregou o Município a totalidade na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, dando cumprimento ao art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Fiscalização não identificou valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino.

#### **OFERTA DE VAGAS NO ENSINO COM DÉFICIT:**

A Prefeitura realizou estudo, em abril de 2019, para levantamento do número de crianças que necessitavam de educação infantil, detectando demanda reprimida de 385 alunos para creches no exercício (**Doc. 120 – Oferta e Demanda ano letivo 2019**):

---

<sup>22</sup> Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

NÍVEL	DEMANDA POR VAGAS	OFERTA DE VAGAS	RESULTADO
Ens. Infantil (Creche)	1.239,00	854,00	-31,07%
Ens. Infantil (Pré escola)	830,00	830,00	0,00%
Ens. Fundamental (Anos Iniciais)	331,00	331,00	0,00%
Ens. Fundamental (Anos Finais)	35,00	35,00	0,00%

\*Dados de Abril de 2019.

Para reduzir o déficit das vagas, a Origem informou que admitiu 12 novos professores, atendendo a 73 inscritos na lista de espera (18% da demanda reprimida) das Escolas Municipais. Também declarou que pretende conveniar com escolas particulares para oferecer mais 120 vagas para a Educação Infantil (31% da demanda reprimida). A Prefeitura informou que as medidas adotadas não têm “a pretensão de **zerar** a lista de espera” (*Doc. 121 - Ofício 89-20 Secretaria Ensino, pág. 4, item 9*).

Não há obras de construção de creches que estejam atrasadas ou paralisadas.

A supressão de déficit de vagas na rede municipal de ensino foi uma das determinações exaradas no voto das contas do município de 2015<sup>23</sup>.

Salientamos que o estudo realizado pela Prefeitura apresenta **dados subdimensionados** em comparação com as informações apuradas junto ao INEP (*Doc. 122 – Matrículas 2019 INEP e Doc. 123 – Matrículas 2018 INEP*). Ainda, os valores estimados para a demanda por vagas são significativamente inferiores aos colhidos *in loco* pela Fiscalização, relativos ao exercício de 2018 (*Evento 155.171 do TC-004523.989.18*).

Essas inconsistências indicam que o déficit real de vagas em 2019 é diferente do valor estimado pela municipalidade.

Nível	Dados informados pela Prefeitura Municipal		Dados apurados junto ao INEP	
	Demanda 2019	Demanda 2018	Matrículas 2019	Matrículas 2018
Creche	1239	2104	1298	1346
Pré escola	830	2030	1758	1725
Ens. Fundamental Anos Iniciais	331	2599	1980	2012
Ens. Fundamental Anos Finais	35		255	272
Totais:	2435	6733	5291	5355

<sup>23</sup> TC-002331/026/15. Relator Conselheiro Dr. Dimas Ramalho. Voto proferido em 28/11/2017. Trânsito em julgado em 05/02/2019.

## C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C

Através de cinco Fiscalizações Ordenadas relativas ao ensino municipal, realizadas ao longo de 2019, e por intermédio dos Relatórios do 1º e 2º Quadrimestres do exercício em análise, constatamos as seguintes irregularidades sobre os aspectos do IEG-M – I-EDUC:

- Questão 1.1. A Prefeitura não possui creches que ofereçam sala de aleitamento materno ou local para acondicionamento de leite materno;
- Questões 1.17, 1.18, 2.16, 2.17, 3.18 a 3.20, 4.17 a 4.19. Não houve entrega dos materiais, livros e uniformes escolares aos alunos;
- Questões 3.2 e 4.2. Algumas escolas do ensino fundamental não possuem laboratórios de informática com computadores para os alunos;
- Questão 3.21 e 4.20. O Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino;
- Questão 4.22.3. Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;
- Questão 12. O Município não cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista;
- Questão 13. Não existe controle, por meio de relatórios elaborados pela nutricionista, que permita atestar as condições físicas da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, tampouco acompanhamento da aceitação do cardápio proposto na rede escolar;
- Questão 14. Inexistência de controle de acondicionamento de alimentos;
- Questão 15. A Prefeitura não realiza exame de ingresso nas escolas municipais;
- Questão 17. O município não possui o Plano Municipal de Primeira Infância.

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>24</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
3.18 - Não houve entrega do kit escolar nas escolas do Ensino Fundamental	4.1

<sup>24</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

(anos iniciais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	
3.19 – Não houve entrega do material didático nas escolas do Ensino Fundamental (anos iniciais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	4.1
3.20 – Não houve entrega do uniforme nas escolas do Ensino Fundamental (anos iniciais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	4.1
3.21 – O Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino.	4.1
4.17 - Não houve entrega do kit escolar nas escolas do Ensino Fundamental (anos finais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	4.1
4.18 - Não houve entrega do material didático nas escolas do Ensino Fundamental (anos finais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	4.1
4.19 - Não houve entrega do uniforme escolar nas escolas do Ensino Fundamental (anos finais) em 2019 (Conforme I Fiscalização Ordenada realizada em 28/02/2019).	4.1
4.20 - O Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino.	4.1
15 - A Prefeitura não realiza exame de ingresso nas escolas municipais.	4.1
17 – O Município não possui o Plano Municipal de Primeira Infância.	4.2

Adicionalmente, destacamos a seguir as falhas verificadas nas Fiscalizações Ordenadas no decorrer de 2019:

**26/03/2019 (II FO):** Foram constatadas diversas irregularidades na execução do serviço de **transporte escolar** no Município. Quanto aos condutores, alguns já cometeram infrações graves ou gravíssimas ou são reincidentes em infrações médias durante os 12 (doze) últimos meses da inspeção. Além disso, verificou-se que um dos condutores não tinha CNH válida na categoria “D” ou “E. No que tange os veículos, diversos foram examinados, apurando-se que não apresentavam condições adequadas de segurança. Também foi observada a falta de controle do tempo gasto nas viagens e das manutenções veiculares, bem como a ausência de fiscal de transporte na unidade visitada.

**28/05/2019 (IV FO):** Detectadas diversas falhas nos controles higiênicos relativos à **merenda escolar**, como falta de infraestrutura das cozinhas visitadas e das áreas de armazenamento de alimentos, ausência de vestimenta adequada das merendeiras, bem como guarda de alimentos vencidos. Apurou-se, ainda, que o cardápio não estava sendo cumprido e que não havia alvará ou licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária nas escolas visitadas. Também, em diversas unidades, não era realizada separação de amostra para o controle da merenda e não foram feitas fiscalizações pelo Conselho de Alimentação Escolar.

**26/09/2019 (VII FO):** Constatadas falhas reincidentes na execução do serviço de **transporte escolar**, como falta de segurança nos veículos, condutores inabilitados, e ausência de controle dos trajetos, tempo de

viagem e manutenção veicular.

**31/10/2019 (VIII FO):** Verificadas irregularidades reincidentes nos controles higiênicos relativos à **merenda escolar**. O cardápio seguia sem ser cumprido na maioria das unidades.

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>I de 28 de fevereiro de 2019.</b>
<b>Tema</b>	<b>Fornecimento de Material, Livros e Uniforme Escolar</b>
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-004864.989.19-9 evento 7.1
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os materiais escolares não foram entregues no exercício;</li> <li>- Os livros escolares não foram entregues no exercício;</li> <li>- Os uniformes escolares não foram entregues no exercício.</li> </ul>

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>II de 26 de março de 2019.</b>
<b>Tema</b>	<b>Transporte Escolar</b>
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6 eventos 8.1 a 8.3
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Prefeitura não tem registro do tempo gasto nas viagens dos veículos do transporte escolar;</li> <li>- Não existem dados individualizados os veículos utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas (Frota TERCEIRIZADA);</li> <li>- Há condutores que cometeram infrações graves ou gravíssimas ou são reincidentes em infrações médias durante os 12 (doze) últimos meses;</li> <li>- Não há responsável pela função de fiscal/gestor do serviço de transporte escolar na unidade visitada;</li> <li>- O veículo inspecionado de placa KKN-2815 não estava equipado com registrador instantâneo inalterável de velocidade de tempo (cronotacógrafo), devidamente verificado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), conforme exigido no inciso III do art. 3º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014;</li> <li>- Nos veículos inspecionados de placa DPC -1374 e KKN-2815 não havia extintor de incêndio com carga de pó químico seco ou de gás carbônico, fixado na parte dianteira do compartimento destinado a passageiros, dentro do prazo da validade, conforme exigido no inciso VI do art. 3º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014;</li> <li>- No veículo inspecionado de placa DJM 1230 não havia cintos de segurança em boas condições de uso e em número igual à lotação, conforme exigido no inciso V do art.3º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014;</li> <li>- O condutor do veículo inspecionado, placas DJM 1230 não possuía CNH (Carteira Nacional de Habilitação) válida, na categoria "D" ou "E", nos termos do inciso II do art.2º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014;</li> <li>- Os condutores dos veículos inspecionados de placas KKN-2815, DJM8023, DJM 1230 e DPC -1374 não portavam o registro atualizado de cada escolar transportado, contendo nome, data de nascimento e telefone, nos termos do art.7º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014;</li> <li>- Os veículos inspecionados de placas KKN-2815, DPC -1374, DJM 1230 e DJM8023 não apresentavam boas condições gerais de uso.</li> </ul>

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>IV de 28 de maio de 2019.</b>
<b>Tema</b>	<b>Merenda Escolar</b>
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6 eventos 23.1 a 23.5
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Escola Municipal Amália Olímpia Trovões Fabenys</b></li> <li>- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam as</li> </ul>



seguintes ocorrências: Teto de amianto, não forrado;  
- O nutricionista responsável não elaborou as Fichas Técnicas de Preparo em inobservância ao artigo 14, parágrafo 7º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013;  
- Não havia separação de amostras para o controle da merenda;  
- As instalações físicas da área de armazenamento dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: O piso não é impermeável.

➤ **Escola Municipal João Alves**

- Não havia separação de amostras para o controle da merenda;  
- As merendeiras não estavam adequadamente vestidas, em inobservância aos artigos 11 e 12 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: são 2 merendeiras na escola. ambas estavam Sem luvas, uma estava de chinelo.;  
- O CAE não fiscaliza as condições da merenda na escola;  
- Não havia registro sobre a última fiscalização do CAE;  
- A última desinsetização não foi feita há menos de 6 (seis) meses;  
- A última desratização não foi feita há menos de 6 (seis) meses;

➤ **Escola Municipal João Gava**

- Não havia separação de amostras para o controle da merenda;  
- As merendeiras não estavam adequadamente vestidas, em inobservância aos artigos 11 e 12 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: são 2 merendeiras na escola. ambas estavam Sem luvas, uma estava de chinelo.;  
- O CAE não fiscaliza as condições da merenda na escola;  
- Não havia registro sobre a última fiscalização do CAE;  
- A última desinsetização não foi feita há menos de 6 (seis) meses;  
- A última desratização não foi feita há menos de 6 (seis) meses;

➤ **Escola Municipal Madalena Branca dos Santos**

- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências: paredes. e tetos não laváveis;  
- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências: piso e teto sujo ;  
- O local onde é consumida a merenda não atende convenientemente conforme descrição abaixo: falta espaço;  
- O espaço destinado ao consumo da merenda não atende a todos os alunos;  
- O(a) nutricionista responsável não elaborou as Fichas Técnicas de Preparo em inobservância ao artigo 14, parágrafo 7º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013;  
- Não havia separação de amostras para o controle da merenda;  
- As merendeiras não estavam adequadamente vestidas, em inobservância aos artigos 11 e 12 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: so veio a bolsista hj e ela escolheu não usar avental, apesar de ter á disposição.;  
- Não havia registro sobre a última fiscalização do CAE;  
- As instalações físicas da área de armazenamento dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: sem piso parede lavável. sem tela nas janelas;  
- As instalações físicas da área de armazenamento dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências:

	<p>- Os alimentos não estavam estocados adequadamente, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5 de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: empilhados em cadeiras de criança;</p> <p>- No local não havia termômetro para aferição da adequação da temperatura dos produtos sob congelamento conforme o artigo 34 da Portaria CVS n.º 5 de 09/04/2013.</p> <p>➤ <b>Escola Municipal Pedro Antonio de Almeida</b></p> <p>- Durante a fiscalização, foram constatados insumos com data de validade vencida tais como: calda de chocolate e fermento;</p> <p>- Não havia separação de amostras para o controle da merenda;</p> <p>- Não foi elaborado relatório com todas as etapas da aplicação dos testes de aceitabilidade, desde o planejamento até o resultado alcançado em inobservância ao artigo 17, § 4º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013;</p> <p>- Não havia registro sobre a última fiscalização do CAE.</p> <p>➤ <b>Apontamentos em todas as escolas visitadas:</b></p> <p>- Não havia AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prazo de validade;</p> <p>- As portas e janelas das áreas de preparo dos alimentos não possuíam telas milimetradas;</p> <p>- Não havia alvará ou licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária;</p> <p>- Não havia Relatório de Inspeção de Boas Práticas emitido pela Vigilância Sanitária, em descumprimento ao previsto na Portaria CVS 5, de 09/04/2013;</p> <p>- A merenda fornecida no dia não era a mesma do cardápio;</p> <p>- As portas e janelas das áreas de armazenamento dos alimentos não possuíam telas milimetradas.</p>
--	--

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>VII de 26 de setembro de 2019.</b>
<b>Tema</b>	<b>Transporte Escolar</b>
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6 eventos 72.1 a 72.3
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<p>➤ <b>Apontamentos reincidentes:</b></p> <p>- A Prefeitura não tem registro do tempo gasto nas viagens dos veículos do transporte escolar;</p> <p>- Não existem dados individualizados dos veículos utilizados no transporte escolar contendo as informações das manutenções realizadas (Frota TERCEIRIZADA);</p> <p>- Há condutores que cometeram infrações graves ou gravíssimas ou são reincidentes em infrações médias durante os 12 (doze) últimos meses;</p> <p>- Não há responsável pela função de fiscal/gestor do serviço de transporte escolar na unidade visitada.</p> <p>➤ <b>Também foi verificado o que segue:</b></p> <p>- Há condutores que não possuem comprovante de aprovação em curso especializado de transporte escolar, nos termos do item 6.2 do Anexo II da Resolução CONTRAN nº 168/04;</p> <p>- O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) do veículo inspecionado de placa DPC1377 não corresponde aos exercícios de 2018 ou 2019;</p> <p>- No veículo inspecionado de placa DPC1377, os alunos transportados não utilizavam os cintos de segurança;</p> <p>- Os veículos inspecionados, de placa KWC2775, BNZ 8371, DPC 1428 e DPC 8423 não apresentavam boas condições gerais de uso (situação verificada em veículos diferentes na FO II – Evento 8);</p> <p>- Diversos condutores não portavam registro atualizado de cada escolar transportado, contendo nome, data de nascimento e telefone, nos termos</p>

	<p>do art.7º da Portaria DETRAN nº 1310, de 01/08/2014, a saber (situação verificada em veículos diferentes na FO II – Evento 8):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O condutor do veículo placa DPC 1428;</li> <li>O condutor do veículo placa DPC 8423;</li> <li>O condutor do veículo placa KWC2775.</li> </ul>
--	--

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>VIII de 31 de outubro de 2019.</b>
<b>Tema</b>	<b>Merenda Escolar</b>
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6 eventos 86.1 a 86.5
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Escola Municipal Amália Olímpia Trovões Fabenys:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam teto de amianto na cozinha, não forrado.</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Escola Municipal João Alves:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- As portas e janelas das áreas de preparo dos alimentos não possuíam telas milimetradas;</li> <li>- As merendeiras não estavam adequadamente vestidas, em inobservância aos artigos 11 e 12 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: Uma das merendeiras estava sem avental;</li> <li>- O local onde é consumida a merenda não atende convenientemente, visto ser o espaço limpo e organizado, porém pequeno. Os alunos são divididos em turmas devido a quantidade de mesas;</li> <li>- O espaço destinado ao consumo da merenda não atende a todos os alunos;</li> <li>- A merenda fornecida no dia não era a mesma do cardápio;</li> <li>- As portas e janelas das áreas de armazenamento dos alimentos não possuíam telas milimetradas;</li> <li>- Os alimentos não estavam estocados adequadamente, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5 de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: Ovos armazenados fora da geladeira;</li> <li>- No local não havia termômetro para aferição da adequação da temperatura dos produtos sob congelamento conforme o artigo 34 da Portaria CVS n.º 5 de 09/04/2013.</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Escola Municipal João Gava:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam fogão enferrujado;</li> <li>- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam teto descascando;</li> <li>- As portas e janelas das áreas de preparo dos alimentos não possuíam telas milimetradas;</li> <li>- O local onde é consumida a merenda não atende convenientemente, visto que não há mesas suficientes;</li> <li>- O(a) nutricionista responsável não elaborou as Fichas Técnicas de Preparo em inobservância ao artigo 14, parágrafo 7º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013;</li> <li>- Fogão enferrujado com vazamento de gás;</li> <li>- Funcionárias da cozinha em desvio de função;</li> <li>- O espaço destinado ao consumo da merenda não atende a todos os alunos;</li> <li>- Tela milimetrada mal instalada e rasgada;</li> <li>- Porta do Estoque enferrujada;</li> <li>- Rachadura na alvenaria;</li> <li>- A fiscalização encontrou em estoque bebidas com baixo valor nutricional listados como proibidos no artigo 22 da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013, tais como refrigerante;</li> <li>- As portas e janelas das áreas de armazenamento dos alimentos não</li> </ul> </li> </ul>

	<p>possuíam telas milimetradas;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Cozinha com mosquitos e moscas, pois não há porta milimetrada e a da janela está rasgada;</li><li>- O cardápio não é seguido pois os alimentos em estoque não são suficientes.</li></ul> <p>➤ <b>Escola Municipal Madalena Branca dos Santos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- As instalações físicas da área de preparo dos alimentos apresentavam problemas estruturais, evidenciando necessidade de reforma;</li><li>- As instalações físicas da área de armazenamento dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: parede não lavável e impermeável;</li><li>- As portas e janelas das áreas de armazenamento dos alimentos não possuíam telas milimetradas;</li></ul> <p>Botijão de gás instalado dentro da cozinha;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- O(a) nutricionista responsável não elaborou as Fichas Técnicas de Preparo em inobservância ao artigo 14, parágrafo 7º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013;</li><li>- As merendeiras não estavam adequadamente vestidas, em inobservância aos artigos 11 e 12 da Portaria CVS n.º 5, de 09/04/2013, conforme descrição a seguir: As cozinheiras usavam chinelo;</li><li>- As instalações físicas da área de armazenamento dos alimentos apresentavam as seguintes ocorrências: Local precisando de limpeza;</li><li>- Os alimentos não estavam estocados adequadamente, em inobservância ao artigo 28 da Portaria CVS n.º 5 de 09/04/2013, visto haver armazenamento de pão feito de forma irregular;</li><li>- A fiscalização fez as seguintes anotações: A própria diretora da escola afirmou que faltavam pessoas para trabalhar na cozinha. Segundo ela, eram necessários 5 funcionários, mas só havia 2.</li></ul> <p>➤ <b>Escola Municipal Pedro Antonio de Almeida:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- A merenda fornecida no dia não era a mesma do cardápio;</li><li>- O(a) nutricionista responsável não elaborou as Fichas Técnicas de Preparo em inobservância ao artigo 14, parágrafo 7º da Resolução FNDE n.º 26 de 17/06/2013.</li></ul>
--	--

### C.3. EXPEDIENTE TC-009381.989.19:

O expediente TC-009381.989.19, referenciado ao processo em análise, trata de falhas detectadas pelo Conselho de Alimentação Escolar durante o exercício de 2019 (Ofício CAE nº 006/19).

Conforme informação do CAE, foram constatadas divergências de rótulos nas carnes fornecidas às escolas e a presença de “forte cheiro de urina” e “nervos” na carne identificada como patinho. Após os fatos, o Conselho lavrou boletim de ocorrência e oficiou os Órgãos responsáveis para ciência do ocorrido.

A Delegacia de Polícia de Embu-Guaçu encaminhou amostras do alimento para o Instituto Adolfo Lutz. A conclusão dos laudos foi de que o produto estava em desacordo com a legislação por apresentar “características sensoriais de aparência e odor alteradas” além de ostentar diversas impropriedades na rotulagem.

Ante o exposto, a Prefeitura Municipal instaurou Comissão de Sindicância para apurar os fatos. A conclusão foi de que “não existem elementos suficientes que comprovem que as carnes já foram entregues impróprias para consumo pela empresa Salgueiro”, uma vez que a perícia dos alimentos demorou a ser realizada.

Quanto à rotulagem incorreta, a Comissão Sindicante concluiu ter havido irregularidade, opinando pela aplicação de multa à empresa contratada (*Doc. 126 – Sindicância Fornecimento de Carnes*).

Embora requisitada, a Prefeitura não apresentou o cálculo da multa ou o comprovante do recolhimento (*Doc. 127 - E-mail Multa Salgueiro*).

#### **C.4. LICITAÇÕES E CONTRATOS – ENSINO:**

Analisando por amostragem as contratações, verificamos as seguintes falhas de instrução:

**Pregão Presencial nº 017/2019** – Transporte de alunos universitários (*Doc. 128 – Pregão Presencial nº 17 de 2019 e Doc. 129 - Contrato nº 13 de 2019*)

**Contratada:** Priscitur Locação e Turismo LTDA

Valor: R\$ 604.000,00

Vigência: 12/08/2019 a 13/12/2019

A Prefeitura disponibiliza o transporte intermunicipal de alunos de graduação residentes no município de forma gratuita, de acordo com a Lei Municipal 2.119/08.

Constatamos no exame do segundo quadrimestre do exercício que a empresa Priscitur Locação e Turismo Ltda prestava esse serviço para a Prefeitura **sem a formalização de contrato**. O total dos valores pagos referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual somou **R\$ 733.206,55** em 2019 (*Evento 44.125*).

Em julho do exercício, foi publicado o Pregão Presencial nº 17/2019 (*Doc. 130 - Publicação Pregão Presencial nº 17-19*) objetivando a formalização do serviço. Participaram da disputa de preços, em 25/07/19, as empresas Bia Car Transporte e Turismo e Priscitur Locação e Turismo, sagrando-se vencedora esta última com uma proposta de R\$ 151.000,00 mensais (*Doc. 131 - Ata da Sessão Pregão nº 17-19*).

Ocorre que, para a orçamentação da contratação, a empresa Bia Car Transporte e Turismo foi consultada, e apresentou, em 20/05/19, proposta comercial de R\$ 131.651,63 mensais, valor quase 13% inferior ao menor preço ofertado na disputa (*Doc. 132 - Orçamento Pregão nº 17 de 2019*).

Destacamos ainda que, durante o período em que a empresa Priscitur prestava os serviços sem cobertura contratual em 2019, cobrava da Prefeitura o valor mensal máximo de R\$ 121.000,00, conforme Notas Fiscais emitidas com referência fevereiro a junho de 2019 (*Eventos 26.35 e 44.22 a 44.25*), preço quase 20% inferior ao ofertado no certame ocorrido em julho.

Nessa perspectiva, consideramos que não restou demonstrada a economicidade da contratação em apreço.

Cumprе salientar que o pregoeiro designado para o julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 17/2019, o servidor José Luiz do Nascimento Previati<sup>25</sup>, foi preso preventivamente em 2020 por fraudes em licitações em Embu-Guaçu por meio da denominada “Operação Píton” do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Destacamos que por se tratar de despesa com Ensino Superior, tal despesa não foi computada no cálculo do percentual da despesa com ensino.

**Pregão Presencial nº 020/2019** – Registro de Preços para o fornecimento e distribuição com entrega parcelada ponto a ponto de gêneros alimentícios (*Doc. 133 – Pregão Presencial nº 20 de 2019 e Doc. 134 - Ata de Registro de Preços nº 15 de 2019*).

**Contratada:** Armazem 972 Importadora e Exportadora EIRELI

Valor: R\$ 4.289.306,83

Vigência: 28/06/2019 a 27/06/2020

O Pregão Presencial nº 020/2019 objetivou o registro de preços para o fornecimento e a distribuição de gêneros alimentícios para escolas e unidades de saúde municipais. A disputa de preços foi realizada por lotes.

Participaram do certame, em 24/06/2019, três empresas, e todos os lotes foram adjudicados ao Armazem 972 Imp. E Exp. Ltda – EPP, que também apresentou, em 08/05/2019, proposta comercial para orçamentação da contratação (*Doc. 135 - Ata da Sessão Pregão nº 20-19 e Doc. 136 - Orçamento Pregão nº 20-19*).

Inicialmente, salientamos que as especificações de alguns itens no edital do certame e na ata firmada foram **insuficientes**, de forma que não

---

<sup>25</sup> “O servidor preso é José Luiz Previati, pregoeiro, e o secretário afastado é Valdomiro dos Santos, o Miro, de Finanças. A organização criminosa é composta por secretários e servidores em cargos de chefia e assessoria que, em conluio com empresários, direcionam contratos mediante fraudes. A cidade é administrada pela prefeita Maria Lúcia (PSB). O juiz da Vara Única de Embu-Guaçu deferiu 55 mandados de busca e apreensão e o arresto de bens e valores dos réus”. Verbo Online. <https://www.verboonline.com.br/2020/02/14/mp-denuncia-25-por-fraudes-em-licitacoes-em-embu-guacu-e-faz-buscas-na-prefeitura-e-camara/?amp>. Acesso em 13/07/2020.

foi possível saber a quantidade do que se pretendia adquirir, como, por exemplo, a descrição do item 08 do lote 02:

“MASSA DE TOMATE – O principal ingrediente é a economia de tempo. Ele já vem peneirado e com tempero e possibilita a criação de muitas receitas. Ingredientes: Tomate, açúcar, cebola, amido modificado, sal, extrato de levedura, salsa, manjericão, oréganos, tomilho, conservador sorbato de potássio, realçador de sabor glutamato monossódico e aromatizantes. CONTÉM GLÚTEN. ALÉRGICOS: CONTÉM DERIVADOS DE CEVADA, PODE CONTER DERIVADOS DE LEITE DE VACA, SOJA E TRIGO.”

Foram registradas 130 caixas deste item ao valor unitário de R\$ 145,00, contudo não há informações adicionais sobre peso, quantidades, volume, entre outras características essenciais para identificação do objeto. O mesmo ocorreu para os itens 9, 10, 11, 12 e 13 do Lote 02, itens 04 e 05 do Lote 03, itens 03, 04 e 07 do Lote 04, itens 02, 03 e 05 do Lote 08 e itens 02 e 07 do Lote 09.

Ainda, os seguintes itens não continham especificação precisa sobre a data de validade dos produtos a serem entregues: item 2 do Lote 01, item 08 do Lote 02, itens 02, 03, 04, 05 e 09 do Lote 03, itens 01, 02, 03, 05, 06, 07 e 08 do Lote 04, itens 01 a 10 do Lote 05, itens 02 a 05 do Lote 06, itens 01 a 04 do Lote 07, itens 01, 02, 03 e 05 do Lote 08, itens 02, 04 e 07 do Lote 09.

Adicionalmente, entendemos que a escolha da **disputa por lotes** não se mostrou adequada à contratação em exame, visto a divisibilidade do objeto ajustado e a falta de critérios para o agrupamento dos itens. Foram definidos nove lotes de produtos variados, sem a indicação expressa ou aparente do parâmetro de divisão. Por exemplo, o item “Vinagre tinto” pertence ao lote 01, enquanto o item “Vinagre” ao lote 06; o item “Biscoito Waffer” foi agrupado no lote 08, em oposição aos demais biscoitos, agrupados no lote 02.

Conforme jurisprudência<sup>26</sup> deste Tribunal, a seleção do tipo “menor preço por lote” é incompatível com o sistema de registro de preços e facilita o “jogo de planilhas”, possibilitando o superfaturamento de itens:

2.4 Com relação à escolha do tipo de licitação “menor preço por lote”, de fato mostra-se incompatível com o sistema de registro de preços, tendo este Tribunal se posicionado contrário a tal procedimento em outras oportunidades.

2.5 Tal prática facilita o indesejável jogo de planilhas, podendo dar ensejo a eventual superfaturamento de alguns produtos, mascarado por subfaturamento de outros.

---

<sup>26</sup> TC-007916.989.16. Segunda Câmara. Relator Conselheiro Dr. Dimas Ramalho. Acórdão Publicado no DOE em 30/01/2018. Decisão com Trânsito em Julgado em 23/02/2018.

2.6 Frise-se que esta Corte tem salutarmente coibido procedimentos idênticos, tal como ocorreu por ocasião do julgamento dos TCs 728.989.12-0 e 339.989.12-1.

Deveras, verificamos que alguns valores ajustados na Ata de Registro de Preços decorrente eram superiores aos valores médios orçados pela Prefeitura e pela própria empresa contratada (proposta oferecida para orçamento ainda válida na data da licitação).

Constatamos que **35 itens foram registrados por preços maiores que a média orçada pela municipalidade, e 42 itens foram registrados por preços superiores ao da proposta efetuada pela empresa vencedora em 08/05/2019**, ainda válida na data da licitação (*Doc. 137 - Comparação preços Pregão 20 de 2019*).

Ressaltamos, todavia, que a **orçamentação** apresentada não aparenta refletir os parâmetros de mercado. Verificamos que as variáveis preço orçadas pelas diferentes empresas são **perfeitamente correlacionadas**. A proposta comercial da empresa NR Distribuidora, para determinado item, é sempre 3% (três por cento) maior que o valor ofertado pela empresa Armazem para o mesmo item. O valor orçado pela empresa W&C Alimentos, para determinado item, é sempre 6,1% superior ao apresentado pela empresa NR Distribuidora, ou 9,28% maior que o apresentado pela empresa Armazem 972 para o mesmo item (*Doc. 136 - Orçamento Pregão nº 20-19*):

Item	Orçamento da Empresa Armazem 972 (valor unitário*):	Orçamento da Empresa NR Distribuidora (valor unitário*):	Orçamento da Empresa W&C Alimentos (valor unitário*):
1 – Abacaxi em Calda 820g	R\$ 28,00	R\$ 28,84 (R\$ 28,00 x 1,03 = R\$ 28,84)	R\$ 30,60 (R\$ 28,00 x 1,0928 = R\$ 30,60)
2 – Achocolatado 1Kg	R\$ 10,90	R\$ 11,23 (R\$ 10,90 x 1,03 = R\$ 11,23)	R\$ 11,91 (R\$ 10,90 x 1,0928 = R\$ 11,91)
3 – Açúcar de confeitiro 500g	R\$ 8,90	R\$ 9,17 (R\$ 8,90 x 1,03 = R\$ 9,17)	R\$ 9,73 (R\$ 8,90 x 1,0928 = R\$ 9,73)
(...)	(...)	(...)	(...)
44 – Lei UHT 1L	R\$ 47,88	R\$ 49,32 (R\$ 47,88 x 1,03 = R\$ 49,32)	R\$ 52,32 (R\$ 47,88 x 1,0928 = R\$ 52,32)
45 – Leite Condensado 395g	R\$ 6,90	R\$ 7,11 (R\$ 6,90 x 1,03 = R\$ 7,11)	R\$ 7,54 (R\$ 6,90 x 1,0928 = R\$ 7,54)
(...)	(...)	(...)	(...)
88 – Orégano	R\$ 11,50	R\$ 11,85	R\$ 12,57

200g		(R\$ 11,50 x 1,03 = R\$ 11,85)	(R\$ 11,50 x 1,0928 = R\$ 12,57)
<b>89 – Tempero Baiano 500g</b>	<b>R\$ 27,90</b>	<b>R\$ 28,74</b> (R\$ 27,90 x 1,03 = R\$ 28,74)	<b>R\$ 30,49</b> (R\$ 27,90 x 1,0928 = R\$ 30,49)

\*Preços apresentados com arredondamento para duas casas decimais.

Salientamos que a empresa W&C Alimentos também participou do certame.

Entendemos que a correlação perfeita entre os valores constantes nas propostas comerciais apresentadas para a orçamentação evidencia que as cotações não foram elaboradas a partir de fontes independentes, restando prejudicada a pesquisa de mercado apresentada.

Considerando o registro de preços de itens sem a especificação das quantidades, o registro de preços por valores superiores ao de mercado, a adoção inapropriada do julgamento por lotes e a precariedade da orçamentação realizada, entendemos que não restou demonstrada a economicidade da contratação em apreço.

Cumpramos salientar que o pregoeiro designado para o julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 20/2019, o servidor José Luiz do Nascimento Previati<sup>27</sup>, foi preso preventivamente em 2020 em razão de fraudes em licitações em Embu-Guaçu, por meio da denominada “Operação Píton” do Ministério Público do Estado de São Paulo.

## PERSPECTIVA D: SAÚDE

### D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NA SAÚDE

Conforme informado ao Sistema Audeps, a aplicação na Saúde atingiu, no período, os seguintes resultados, cumprindo a referida determinação constitucional/legal:

<sup>27</sup> “O servidor preso é José Luiz Previati, pregoeiro, e o secretário afastado é Valdomiro dos Santos, o Miro, de Finanças. A organização criminosa é composta por secretários e servidores em cargos de chefia e assessoria que, em conluio com empresários, direcionam contratos mediante fraudes. A cidade é administrada pela prefeita Maria Lúcia (PSB). O juiz da Vara Única de Embu-Guaçu deferiu 55 mandados de busca e apreensão e o arresto de bens e valores dos réus.” Verbo Online. <https://www.verboonline.com.br/2020/02/14/mp-denuncia-25-por-fraudes-em-licitacoes-em-embu-guacu-e-faz-buscas-na-prefeitura-e-camara/?amp>. Acesso em 13/07/2020.



SAÚDE		Valores
<b>Receitas de impostos</b>		R\$ 87.000.015,02
Ajustes da Fiscalização		
<b>Total das Receitas</b>		R\$ 87.000.015,02
<b>Total das despesas empenhadas com recursos próprios</b>		R\$ 30.427.493,38
Ajustes da Fiscalização		-R\$ 1.019.505,25
Restos a Pagar Liquidados não pagos até 31.01 de	2020	
<b>Valor e percentual aplicado em ações e serviços da Saúde</b>		R\$ 29.407.988,13 33,80%
<b>Planejamento atualizado da Saúde</b>		
<b>Receita Prevista Atualizada</b>		R\$ 84.474.735,00
<b>Despesa Fixada Atualizada</b>		R\$ 30.809.514,80
<b>Índice apurado</b>		36,47%

**Doc. 138 - Aplicação Saúde 2019**

Tendo em vista que foi liquidado e pago montante acima de 15% da receita de impostos, atendendo ao piso constitucional, deixamos de efetuar o acompanhamento previsto no art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

**AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO**

<b>Inclusões</b>	2019	
<b>Total das inclusões</b>		R\$ -
<b>Exclusões</b>	2019	
Cancelamento de Restos a Pagar		
Pessoal: desvio de função (salário/encargos)		
Plano de Saúde fechado		
Ações de Saúde não promovidas pelo SUS		
Demais despesas não elegíveis - Fiscalização		
RP Liquidados não pagos até 31.01	2020	R\$ 1.019.505,25
Outras		
<b>Total das exclusões</b>		R\$ 1.019.505,25
<b>Total dos ajustes: Inclusões – Exclusões</b>		-R\$ 1.019.505,25
<b>Informações adicionais</b>		
R Pagar pagos entre 01.02 2020 e a fiscalização		
Saldo de RP não quitados até a fiscalização		

Verificamos que, de um total de restos a pagar de R\$ 2.184.452,74 em 31/12/2019, foram pagos até 31/01/20 apenas R\$ 1.164.947,49, permanecendo um saldo de restos a pagar de R\$ 1.019.505,25 (Docs: 139 – Restos a Pagar Saúde 31.12.2019; 140 – Restos a Pagar Saúde 31.01.2020).

## D.2. IEG-M – I-SAÚDE– Índice C+

### Dados da Saúde - Município de Embu-Guaçu

População (2018)	68.856
Gasto em Saúde (2018)	R\$ 38.486.544,14
Gasto anual por habitante	R\$ 558,94

População (2019)	69.385
Gasto em Saúde (2019)	R\$ 43.038.035,05
Gasto anual por habitante	R\$ 620,28

Fonte: SEADE / AUDESP

### Dados da Saúde - Média dos 644 municípios

População (2018)	51.804,46
Gasto em Saúde (2018)	R\$ 45.286.778,74
Gasto anual por habitante	R\$ 874,19

População (2019)	52.277,99
Gasto em Saúde (2019)	R\$ 48.748.538,94
Gasto anual por habitante	R\$ 932,49

Conforme apurado pelo Sistema AUDESP, o município teve um gasto anual por habitante na área da Saúde equivalente a 66,52% da média dos gastos dos municípios do Estado de São Paulo, jurisdicionados por este Tribunal.

O município não possui equipes de Saúde da Família (Clínica e Bucal) suficientes para cobrir 100% da população cadastrada, em desacordo com a Portaria nº 2.488/11 sobre a Política Nacional de Atenção Básica. Outrossim, o número de pessoas atendidas por Agente Comunitário da Saúde é muito superior ao limite máximo recomendado (750 pessoas) (**Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 12, item 14**).

No exercício de 2019 foram realizadas três Fiscalizações Ordenadas em temas relacionados ao I-SAÚDE, conforme demonstrado abaixo:

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>V de 25 de junho de 2019.</b>
<b>Tema</b>	Hospitais UPAs UBSSs
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6, eventos 40.1 a 40.3
Irregularidades constatadas na última inspeção:	Durante a 2ª Fiscalização Quadrimestral, visitamos a Unidade Mista de Saúde, fiscalizada durante a Fiscalização Ordenada, e constatamos as seguintes situações: - Banheiro sujo e sem luz; - Não há atendimento preferencial anterior à triagem; - Não havia Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>VI de 20 de agosto de 2019.</b>
<b>Tema</b>	Almoxarifado da Saúde - Medicamentos
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6, eventos 55.1 e 55.2.
Irregularidades constatadas na última inspeção:	Durante fiscalização quadrimestral, visitamos a Farmácia Central fiscalizada durante a Fiscalização Ordenada e constatamos as seguintes situações: - Responsável técnico não estava no local; - O Órgão não possui alvará da vigilância sanitária; - O prédio não possui AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; - Constatada a existência de medicamentos acondicionados em embalagem terciária na farmácia; - Os medicamentos de uso controlado ou controle especial não estão acondicionados em armário com controle de acesso (chave/cadeado) na farmácia; - Existem medicamentos acondicionados na porta do refrigerador.

<b>Fiscalização Ordenada nº</b>	<b>IX de 26 de novembro de 2019.</b>
<b>Tema</b>	Hospitais UPAs UBSs
<b>TC e evento da juntada</b>	TC-010933.989.19-6, evento 104.1 e 104.2.
Irregularidades constatadas na última inspeção:	<p><b>Unidade de Pronto Atendimento - Unidade Mista de Saúde:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);</li> <li>• Na unidade visitada a Fiscalização constatou as seguintes ocorrências em relação aos banheiros oferecidos aos cidadãos: estavam sujos e sem tampa no vaso;</li> <li>• Na entrevista com pacientes sobre o grau de satisfação nos atendimentos foram descritas as seguintes situações pelo Cidadão 1: demora no atendimento;</li> <li>• Os depósitos/cozinha não estão em boas condições: situação calamitosa do depósito, com paredes com rachaduras de cinco centímetros;</li> <li>• O Certificado de desinsetização não está dentro do prazo de validade;</li> <li>• Banheiros em situação inadequada de higiene (mau cheiro, vaso sem tampa);</li> </ul> <p><b>Na Unidade de Pronto Atendimento da Vila Cipó:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe farmacêutico ou responsável técnico substituto presente na farmácia nos horários não cobertos pelo responsável titular;</li> <li>• A escala da jornada de trabalho dos médicos não está em local acessível ao público;</li> <li>• A escala da jornada de trabalho dos enfermeiros não está em local acessível ao público;</li> <li>• A escala da jornada de trabalho dos demais profissionais da saúde não está em local acessível ao público;</li> <li>• Existem medicamentos com prazo de validade vencido: Atrofina, porem em pequena quantidade;</li> <li>• Os medicamentos com prazo de validade vencido foram adquiridos recentemente: o farmacêutico alega que são adquiridos pela Prefeitura e encaminhados às Unidades de Saúde. Trata-se de medicamento de tratamento semi-intensivo o qual sua disponibilidade é essencial, apesar de não haver tanta rotatividade;</li> <li>• O Certificado de desinsetização não está dentro do prazo de validade;</li> <li>• A Fiscalização fez as seguintes anotações: as ocorrências com relação ao controle de frequência dos médicos são reincidentes na UPA Vila Cipó, já tendo sido demonstradas na V Fiscalização Ordenada - 2019. Novamente, verificamos fragilidade no controle de frequência, com falhas relevantes;</li> <li>• Os médicos são horistas/plantonistas, não possuindo escala mensal pré-definida com a Prefeitura;</li> <li>• Conforme os médicos comparecem aos seus plantões (12h diurno ou noturno), essa informação é inserida em um sistema administrativo para posterior envio ao RH para o devido pagamento ao fim do mês. Foram constatadas as seguintes irregularidades com relação à folha de ponto dos médicos ao compará-las com o controle de plantões realizado pela UPA: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi localizada a folha de ponto referente ao mês de novembro do médico Roberto Ciarca, na qual deveriam constar treze plantões de 12 horas cada. CRM: 24.297;</li> <li>• Não foi localizada a folha de ponto referente ao mês de novembro da médica Kristine Bragança Vaz, na qual deveriam constar três plantões de 12 horas cada. CRM: 107.577;</li> <li>• O Médico Júlio Max Urioste não assinou um plantão</li> </ul> </li> </ul>

	<p>realizado no dia 24/10. Ademais, na folha de ponto foi preenchida como condizente ao dia 25/11, demonstrando descontrole da frequência. CRM: 74.395.;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O Médico Harry Kyungsu Kim assinou parcialmente a folha de ponto referente ao mês de novembro. CRM: 79.049.</li> </ul>
--	--

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>28</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
14 - A Prefeitura não possui Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) elaborado e implantado para seus profissionais de saúde.	3.c
20 - A Prefeitura não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial.	3
24.5.3 - Nem todos os serviços assistenciais ofertados pelo CAPS e Unidades de Acolhimento (vagas) estão disponibilizados no sistema de regulação municipal.	3.4 e 3.5
38 - A Prefeitura não utiliza sistema informatizado de regulação com oferta de todos os serviços sob gestão municipal, tanto aqueles financiados com recursos federais previstos na Programação Pactuada e Integrada – PPI, quanto aqueles financiados com recursos próprios municipais.	3.8
43 - A Prefeitura não utiliza o Sistema OuvidorSUS ou sistema equivalente.	3.8

### D.2.1. PROGRAMA MAIS MÉDICOS

A Prefeitura do Município de Embu-Guaçu instituiu o pagamento de Bolsa Auxílio Alimentação, até o limite de R\$ 1.500,00, aos médicos do Programa Mais Médicos, por meio da Lei Municipal nº 2776/2013 (**Evento 26.108**).

A Bolsa Auxílio Moradia e Serviços foi também instituída no exercício de 2014, até o limite de R\$ 1.500,00, aos médicos do Programa Mais

<sup>28</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Médicos, por meio da Lei Municipal nº 2810/2014 (**Evento 26.109**). Somados, as bolsas atingem o limite de R\$ 3.000,00 para cada médico participante do programa.

As despesas referentes a estas Bolsas para o exercício de 2019 se encontram empenhadas na nota n.º 285/2019, no valor de R\$ 699.900,00 (**Evento 26.110**).

Observamos que alguns médicos receberam, em 2019, valores superiores ao estabelecido na legislação:

Ordem de Pagamento	Nome	Valor (R\$)	Valor superior à legislação (R\$)	Mês
091.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	5.720,00	2.720,00	Janeiro
	Eduardo Silva Galhardo	6.400,00	3.400,00	
940.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	6.400,00	3.400,00	Abril
	Eduardo Silva Galhardo	4.360,00	1.360,00	
	Rafael Barofaldi Bueno	7.080,00	4.080,00	
1543.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	5.720,00	2.720,00	Maio
	Eduardo Silva Galhardo	5.040,00	2.040,00	
	Rafael Barofaldi Bueno	7.080,00	4.080,00	
1981.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	5.720,00	2.720,00	Junho
	Eduardo Silva Galhardo	5.040,00	2.040,00	
	Rafael Barofaldi Bueno	7.080,00	4.080,00	
2287.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	4.360,00	1.360,00	Julho
	Eduardo Silva Galhardo	5.720,00	3.720,00	
	Rafael Barofaldi Bueno	7.080,00	4.080,00	
2667.2019	Antônio Mendonça de Souza Junior	5.720,00	2.720,00	Agosto
	Eduardo Silva Galhardo	5.720,00	2.720,00	
	Guilherme Augusto Camargo Porto	5.040,00	2.040,00	
	Rafael Barofaldi Bueno	4.360,00	1.360,00	

**Eventos 44.111 a 44.114 e Doc. 142 - Ordem de Pagamento 2657.2019**

A Prefeitura justificou os valores pagos a maior para os médicos supracitados devido à falta de médicos no programa, o que os levou a prestar serviços além das suas jornadas de trabalho. No entanto, as leis que instituíram estas gratificações não autorizam aumentos nos valores pagos.

Nota-se que o pagamento de valores superiores ao permitido pela legislação vigente tipifica falha grave, eis que o Órgão não atende ao princípio da legalidade.

**D.2.1.1. PROGRAMAS MAIS MÉDICOS E SAÚDE DA FAMÍLIA**

A partir do mês de novembro/2018, devido à saída dos médicos cubanos, houve o desligamento de diversos médicos do Programa Mais Médicos, o que afetou diretamente o Programa da Saúde da Família no município.

A Secretaria de Saúde declarou que realizou, em 2019, processo seletivo emergencial para contratação de médicos para a Atenção Básica, porém não conseguiu contratar médicos para compor as equipes de Estratégia de Saúde da Família devido à indisponibilidade do profissional no cumprimento da carga horária necessária (*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 15, item 22*).

Nesse sentido, informou ainda que não houve a reposição dos médicos do Programa Mais Médicos no município de Embu-Guaçu em 2019 (*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 15, item 23*).

Verificamos, então, que nove equipes de saúde da família (ESF) ficaram sem médicos, atingindo o total de 16.251 pessoas

Segue abaixo as equipes que ficaram sem médicos:

Unidade	Equipe	População Adscrita
Jardim Campestre	Jardim Campestre	1.766
Jardim Progresso	Equipe Quatro	2998
Paulo Maneta	Paulo Maneta- laranja	1.384
Valflor	Valflor	1.116
Flórida	Equipe Um	1.787
Penteado	Penteado	2.906
Recanto Lagoa Grande	Recanto Lagoa Grande	2159
Centro	Centro - Jardim Emília	770
Centro	Centro Parque Industrial	1.365
		16.251

(*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 8 a 12, itens 13 e 14*)

A quantidade de pessoas atendidas por equipes do Programa da Saúde da Família sem profissionais médicos representa 23,42% da população do Município, de acordo com o IBGE/2019.

Outrossim, verificamos que o município disponibiliza apenas seis veículos para o deslocamento das 19 equipes que compõem o Programa da Saúde da Família realizarem o atendimento de todo o público do Programa. Fica evidente a insuficiência no número de veículos frente à demanda nos atendimentos das ESFs (*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 8, itens 11 e 12*).

Destacamos que houve uma queda significativa no número de consultas médicas de 2017 a 2019, conforme dados fornecidos pela Prefeitura:



Nº de Consultas médicas realizadas nos estabelecimentos de saúde sob gestão municipal em 2017:

321061

Nº de Consultas médicas realizadas nos estabelecimentos de saúde sob gestão municipal em 2018:

229656

Nº de Consultas médicas realizadas nos estabelecimentos de saúde sob gestão municipal em 2019:

102568

A Prefeitura justificou que a queda no número de consultas médicas se deve à mudança entre os sistemas de informação da atenção básica, antes SIA-SUS e atualmente E-SUS (*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 8, item 9*).

Destacou, ainda, que a saída dos médicos cubanos do Programa Mais Médicos contribuiu para a queda entre 2018 e 2019.

## D.2.2. CONVÊNIO COM A ASSOCIAÇÃO SÃO CRISTOVÃO

Conforme apontado na análise das contas de 2018 (*TC-004523.989.18-4*), a Prefeitura de Embu-Guaçu firmou termo de convênio no dia 15/03/2018 com a Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão. O término da vigência está previsto para 15/03/2021 (*Evento 26.37 e 26.38*).

O convênio prevê o estabelecimento do processo de cogestão cujos objetivos dos partícipes são: fomentar, implementar e assegurar as atividades assistenciais à população do Município de Embu-Guaçu, conjuntamente, visando garantir aos usuários um padrão assistencial protetivo e resolutivo, seguro e de qualidade, na salvaguarda dos direitos aos usuários do SUS em cumprimento à legislação aplicável, conforme Cláusula Primeira.

O objeto do convênio, nos termos da Cláusula Segunda, é o apoio técnico administrativo e de gestão pela Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão para a execução de serviços diretos, efetivos, complementares e/ou auxiliares na promoção e no monitoramento das atividades assistenciais ofertadas à população SUS dependentes.

As ações da conveniada compreendem, principalmente, execuções de exames de diagnósticos e imagem, estudos de avaliação e incorporação de tecnologias, capacitação de recursos humanos, pesquisas de interesse público em saúde e desenvolvimento e aplicação de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde nas Unidades do Município. A conveniada se compromete a cumprir e fazer cumprir as diretrizes e metas estabelecidas pelas instancias gestoras do Sistema Único de Saúde do Município de Embu-Guaçu, podendo executá-las diretamente ou através de entidades ou empresas subconveniadas ou contratadas, sob sua gestão.

O convênio estabelece, em sua Cláusula Terceira, as seguintes obrigações, entre outras, à Prefeitura de Embu-Guaçu:

- Permitir o uso de bens móveis e imóveis necessários à consecução do objeto, mediante prévio inventário físico, avaliação e formalização dos competentes termos de permissão;
- Fornecer materiais de limpeza, médico-hospitalares e de enfermagem e medicamentos, necessários para o desenvolvimento das ações e serviços;
- Fornecer serviço de manutenção predial em condições ideais de uso e para o bom e seguro atendimento aos usuários e servidores;
- Fornecer serviço de manutenção dos equipamentos conforme a necessidade do serviço.

O convênio estabelece, ainda, as seguintes obrigações, entre outras, à Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão:

- Responsabilizar-se pela estrutura de recursos humanos utilizados na execução do convênio, inclusive quanto a organização, fiscalização e pelo pagamento dos profissionais médicos e outros necessários ao bom desenvolvimento das ações;
- Utilizar critérios técnicos para a contratação de pessoal;
- Contratar ou subconveniar serviços de terceiros sempre que necessário.

Segundo a Cláusula Quinta, os custos financeiros do convênio correrão integralmente por conta da Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão que deve investir o valor inicial de R\$ 700.000,00 mensais, sem qualquer oneração de dotação orçamentária municipal e repasses financeiros por parte da convenente. O §1º da citada Cláusula considera o prestação do serviço estabelecido neste convênio como filantrópico.

O parágrafo 2º da Cláusula Quinta estabelece que a Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão deva encaminhar mensalmente à Secretaria Municipal de Saúde relatório de produção. Além disso, o parágrafo 3º da mesma Cláusula estabelece o envio à Prefeitura de relatório gerencial descrevendo e qualificando as atividades executadas para a comprovação dos recursos despendidos em periodicidade quadrimestral.

O parágrafo 4º da mesma Cláusula, por sua vez, define que a Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão realize um relatório de

Prestação de Contas quadrimestral à Prefeitura, onde os valores mensais somente serão tidos como efetivamente executados após aceite “a contento” por parte da Secretaria Municipal de Saúde.

Para o acompanhamento e avaliação deste convênio, a Cláusula Sexta estabelece uma Comissão formada por dois membros da Associação, dois membros dos trabalhadores sendo um da Associação e um da Prefeitura, dois membros da gestão Municipal, dois membros do Conselho Municipal de Saúde e o Secretário Municipal de Saúde.

A comissão estabelecida é formada da seguinte forma:

- Sras. Carla Cristini e Patricia Falzoni (membros da instituição conveniada);
- Bruna Ferreira Sumaqueiro (trabalhadora da conveniada);
- Sras. Denise e Keila Cristina (trabalhadoras do município);
- Sr. Stevan do Nascimento (membro do Conselho Municipal de Saúde);
- Isabel Cristina (Gestão Municipal)
- Sra. Maria Dalva Amim dos Santos (Secretária Municipal de Saúde)

*(Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 14, item 17)*

Desta forma, a Comissão se encontra em desacordo com o definido em convênio, tendo em vista a ausência de um membro do Conselho Municipal de Saúde e um membro da gestão municipal.

Com base nos parágrafos 2º, 3º e 4º da Cláusula Quinta do convênio, requisitamos à Prefeitura o **relatório de produção mensal**, **relatório gerencial** e o **relatório de prestação de contas** encaminhados pela Conveniada à Secretaria Municipal de Saúde referentes ao 3º quadrimestre de 2019.

Em resposta, a municipalidade apresentou um Relatório de Avaliação do 3º Quadrimestre, acompanhado da ata de avaliação do convênio e o termo de aceite da Secretaria de Saúde (*Doc. 143 – Relatório São Cristóvão*).

No entanto, a Prefeitura não apresentou o relatório gerencial, tampouco o relatório de produção mensal.

Verifica-se que o relatório apresentado não demonstra qualquer informação que comprove o investimento de R\$ 700.000,00 mensais por parte da Conveniada, conforme estabelecido na Cláusula Quinta do termo.

Desta forma, causa estranheza o aceite da Prefeitura, tendo em vista que o relatório apresentado não comprova a aplicação, por parte da conveniada, dos investimentos pactuados, conforme já mencionado.

Observamos, por fim, que, em face da ausência de repasses municipais à Associação, não houve informação do ajuste ao Módulo de Seletividade de Ajustes Terceiro Setor – AUDESP, tampouco encaminhamento de informações aos SisRTS, nos termos dos artigos 144 e 173 das Instruções nº02/2016 do TCESP.

#### D.2.2.1. CONTROLE DE FREQUÊNCIA MÉDICOS – FOLHAS DE PAGAMENTO

A Prefeitura informou que muitos dos seus servidores são também funcionários da Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão e atuam na execução do convênio (*Doc. 141 – Resposta Saúde Req. MC 26.20, pág. 12 e 13, item 15*). Dentre eles, verificamos que 11 médicos também são servidores da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu e funcionários da Associação:

- Anunciata Fátima da Silva Toniolo;
- Carla Cristini;
- Enio Costa Rodrigues;
- Harry Kim;
- Hugo Canhete Lopes;
- Issa Alex Ackel;
- Julio Frucchi Neto;
- Julio Max Urioste Fanola;
- Luiz Fernando Tardio Nunes;
- Roberto Ciarcia;
- Weverton José de Oliveira;

Comparamos as folhas de ponto destes médicos, tanto da Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão quanto da Prefeitura, e constatamos que **três médicos realizaram trabalho simultâneo nos dois vínculos:**

Nome	Data	Horário- São Cristóvão	Horário - Prefeitura	Doc.
Hugo Canhete Lopes	05/09/2019	7:00 - 19:00	07:00 - 17:00	<i>Doc. 144 - Folhas de Ponto Médicos São Cristóvão, pág. 9 e Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág 19.</i>
	06/10/2019	07:00 - 19:00	07:00 - 19:00	<i>Doc. 144 - Folhas de Ponto Médicos São Cristóvão, pág.</i>

				15 e Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág. 26.
Julio Max Urioste Fanola	15/11/2019	19:00 – 07:00	19:00 – 07:00	Doc. 144 - Folhas de Ponto Médicos São Cristóvão, pág. 26 e Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág. 36.
Luiz Fernando Tardio Nunes	13/09/2019	07:00 - 19:00	07:00 - 19:00	Doc. 144 - Folhas de Ponto Médicos São Cristóvão, pág. 38 e Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág. 46

**Doc. 144 - Folhas de Ponto Médicos São Cristóvão e Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC.**

Salientamos que já foi verificado, durante a análise do 1º quadrimestre (*Evento 26.141*) e 2º quadrimestre (*Evento 44.125*), que funcionários prestavam serviços simultaneamente para a Prefeitura e para a Associação.

Ademais, não foi possível comparar a folha de ponto do médico Issa Alex Ackel, visto que sua folha de ponto não possui a informação do horário trabalhado, apenas informação relativa a datas (*Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág 27 a 30*).

Constatamos, ainda, que o médico Julio Max Urioste Fanola prestou serviços simultaneamente em duas unidades da Prefeitura:

Nome	Data	Horário – Prefeitura I	Horário – Prefeitura II	Doc.
Julio Max Urioste Fanola	04/12/2019	08:00 – 16:00	07:00 - 16:00	Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág. 38 e 39

**Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC.**

Tais casos denotam falha grave, eis que os órgãos demonstram total falta de controle de frequência dos servidores e ainda atenta contra ao princípio da Transparência (art. 1º, §1º, da LRF).

### D.2.3. CONTROLE DE FREQUÊNCIA MÉDICOS – FOLHAS DE PAGAMENTO – PREFEITURA MUNICIPAL EMBU-GUAÇU

Em relação ao controle de frequência dos servidores da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, verificamos, por amostragem, que os médicos recebem salários em valores superiores às horas registradas em suas respectivas folhas de ponto pela Prefeitura:

Médico	Outubro		Novembro	
	Horas realizadas	Horas pagas	Horas realizadas	Horas pagas
Anunciata Fatima da S. Toniolo	68	84	56	64

Carla Cristini	-	-	27	30
Hugo Canhete Lopes	71	129	-	-
Júlio Max Urioste Fanola	168	186	176	214
Alceu Massao Matsuoka	27	40	36	40
Alexandre Lopes F. Oliveira	-	-	80	89
Cláudia Maria C. de Souza	190	200	187	200
Gino Tieppo Rodrigues	34	36	32	36
Heraldo Leite	156	180	-	-
Jaime Sérgio M. Ferreira	-	-	14	18
Manoel Medeiros Filho	-	-	24	50
Marcelo Guaráes Cotrim	-	-	77,5	80
Maria Goretti V. Mendonça	122	144	141	144
Milton Raul Vargas Lafuente	90	138	95,5	110
Odilon Batista	77	130	-	-
Paulo Eduardo T.de C. Filho	70	81	-	-
Ricardo Leite de Pinho	37	50	22	40
Sérgio Alexandre R. D'ávila	36*	50	24*	50
Silvio Eduardo M. Silveira	50	53	40	45
Wagner Koji Aragaki	51	64	28	40

**Doc. 146 – Folha de pagamento de outubro de 2019, Doc. 64 – Folha de pagamento de novembro de 2019, Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC e Doc. 147 - FP Prefeitura demais médicos.**

**\* A folha de ponto do servidor, em uma das unidades em que presta serviços, não possui a informação do horário de entrada e saída do trabalho (pág. 112 e 114 do Doc. 147 - FP Prefeitura demais médicos) Tal caso denota falha grave, eis que o órgão demonstra total falta de controle da frequência dos servidores e ainda atenta contra ao princípio da Transparência (art. 1º, §1º, da LRF).**

**As células não preenchidas correspondem a meses em que não constatamos divergências entre as folhas de ponto e as horas pagas.**

Fica comprometida a efetiva verificação da prestação dos serviços pelos funcionários, visto que tais remunerações não refletem os controles de ponto.

Ademais, não foi possível comparar a folha de ponto do médico Issa Alex Ackel, visto que sua folha de ponto não possui a informação do horário trabalhado, apenas informação relativa a datas (**Doc. 145 - FP Prefeitura médicos SC, pág 27 a 30**).

Salientamos que já foi verificado, durante a análise do 1º quadrimestre (**Evento 26.141**) e 2º quadrimestre (**Evento 44.125**), incompatibilidades entre as horas constantes nas folhas de ponto dos médicos e as horas pagas.

Por fim, salientamos que as folhas de ponto apresentadas contêm uma série de irregularidades, como a ausência da unidade onde o servidor prestou os serviços, ausência de assinatura do médico ou do responsável, ausência de data da assinatura, preenchimento do horário trabalhado a mão (em casos em que a folha de ponto digital foi implantada).

Essas falhas demonstram a fragilidade do controle de frequência dos médicos na Prefeitura de Embu-Guaçu.

#### **D.2.4. LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Analisando por amostragem as licitações e inexigibilidades, verificamos as seguintes falhas de instrução:

##### **Pregão Presencial Nº 0002/2019**

**Contratada:** Marques Med Distribuidora de Medicamentos Ltda. (*Doc. 148 - Ata de Registro de Preços 31.19*)

**Objeto resumido:** Registro de preços para futuras aquisições de medicamentos, obedecidas às especificações técnicas contidas no caderno técnico.

**Valor:** R\$ 12.521.670,08

**Vigência:** 13/08/2019 à 12/08/2020

Durante a fiscalização documental do terceiro quadrimestre, selecionamos, por amostragem o pregão presencial Nº 0002/2019, realizado com o intuito de formar ata de preços para aquisição de medicamentos. Durante a análise do certame, constatamos o que se segue:

#### **1. Orçamento incompatível com os preços praticados no mercado:**

O orçamento elaborado pela Administração municipal utilizou como referência pesquisa feito junto a três fornecedores de medicamentos (*Doc. 149 – Pesquisa de Mercado Pregão 02.19*). No entanto, segundo jurisprudência do TCU, a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo não deve se restringir a potenciais fornecedores, e sim, aos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública<sup>29</sup>.

A Lei de Licitações e Contratos preconiza em seu art. 15, inciso V, que, sempre que possível, as referências utilizadas para aquisições públicas sejam baseadas em outras aquisições do setor público. Neste sentido, é necessário que a estimativa orçamentária seja referenciada por preços

<sup>29</sup> Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues

praticados pela Administração Pública, o que é possível, para a aquisição de medicamentos, utilizando-se o Sistema de Banco de Preços em Saúde (BPS).

O sistema (BPS) foi criado em 1998 pelo Ministério da Saúde com objetivo de registrar e disponibilizar informações das compras públicas e privadas de medicamentos e produtos para a saúde. O registro dessas informações tornou-se obrigatório para União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir da Resolução nº18 da Comissão Intergestores Tripartite.

Além de não utilizar a metodologia correta, percebe-se que, ao analisar alguns medicamentos isoladamente, os valores da tabela referência são  **muito superiores**  aos do BPS, o que coloca em dúvida a estimativa elaborada pela Municipalidade, abrindo margem para a prática do indesejável “jogo de planilhas”.

Selecionamos na tabela abaixo alguns medicamentos, seus valores orçados e a discrepância com relação aos valores do sistema BPS<sup>30</sup> (*Doc. 150 – Consulta Medicamentos BPS*).

Medicamento	Quant. Da Ata de Preços	Valor Ata de Preços (R\$)	Valor total Ata de Preços (R\$)	Média Ponderada BPS <sup>31</sup>	Valor total Média Ponderada (R\$)	Diferença (R\$)
Espiramicina 1.500.000 UI - comprimido	13.800	16,06	221.628,00	3,3208	45.827,04	175.800,96
Ceftriaxona 500 mg	6.900	14,62	100.878,00	10,6037	73.165,53	27.712,47
Finasterida 5 mg	18.000	6,96	125.280,00	0,2393	4.307,40	120.972,60
Bromazepam 6 mg	153.000	1,05	160.650,00	0,1463	22.383,90	138.266,10
Carbamazepina 200 mg	686.160	0,50	343.080,00	0,1092	74.928,67	268.151,33
Clomipramina 25 mg	450.180	1,00	450.180,00	0,6134	276.140,41	174.039,59
Valproato de Sódio 50 mg/ml	5.418	36,00	195.048,00	2,511	13.604,60	181.443,40
Nortriptilina Cloridrato 25 mg	180.000	1,70	306.000,00	0,2086	37.548,00	268.452,00
Doxazosina 4 mg	93.600	5,20	486.720,00	0,1898	17.765,28	468.954,72
Espironolactona 25 mg	705.204	1,00	705.204,00	0,1258	88.714,66	616.489,34
Ibuprofeno 300 mg	279.000	1,15	320.850,00	0,1312	36.604,80	284.245,20
Itraconazol 100 mg	75.600	18,50	1.398.600,00	0,7213	54.530,28	1.344.069,72
Levofloxacino 500 mg	18.000	25,00	450.000,00	0,5748	10.346,40	439.653,60
Levotirozina 25 mcg	1.170.540	0,80	936.432,00	0,0674	78.894,40	857.537,60
Levotirozina 50 mcg	1.170.540	0,90	1.053.486,00	0,0765	89.546,31	963.939,69
<b>Totais</b>	-	-	<b>7.254.036,00</b>	-	<b>924.307,68</b>	<b>6.329.728,32</b>

Nota-se que, para os medicamentos analisados, a Ata de Registro de Preços registra o valor de R\$ 7.254.036,00. A partir dos dados coletados da

<sup>30</sup> Acesso ao sistema BPS no dia 06/07/2020, parâmetros:, compras administrativas no âmbito do Estado de São Paulo no período de 01/05/2019 a 31/10/2019;

<sup>31</sup> A Média Ponderada representa a tendência central dos preços unitários de um produto considerando as quantidades compradas.

média ponderada do BPS, o valor total com tais medicamentos seria de R\$ 924.307,68, equivalente a 12,7% do valor que consta na Ata de Registro de Preços.

## 2. Do critério de Julgamento – Menor preço por Lote:

O objeto da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para formação de Ata de Registro de Preços de medicamentos, por meio da modalidade pregão presencial em que os participantes irão ofertar o menor lance para determinados lotes, ou seja, os medicamentos separadamente não são ofertados para negociação, mas sim um conjunto de medicamentos contidos nos lotes (*Doc. 151 - Edital Pregão 02.10*).

A discrepância supracitada nos valores orçados corrobora com o entendimento de que o critério adotado de menor preço global por lote gera distorções.

Este Tribunal possui jurisprudência de que o julgamento de licitações para Registro de Preços deve ser por menor preço unitário, como decidido no TC-001310.989.14-0<sup>32</sup>, ao qual nos reportamos:

(...) a seleção por preço global potencializa distorções de preços nem sempre justificáveis, o que, no mais das vezes, submete o Administrador a contingências decorrentes de diferenças de preços entre o contratado e o que se pode encontrar no mercado de varejo

Nesse sentido, inclusive, a Súmula nº 247 do TCU possui entendimento semelhante:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Diante do exposto, deve-se utilizar a adjudicação por itens, medida salutar no combate a adoção do jogo de planilha. Tal recomendação também foi apontada pela Segunda Câmara<sup>33</sup>:

2.4 Com relação à escolha do tipo de licitação “menor preço por lote”, de fato mostra-se incompatível com o sistema de registro de preços, tendo este Tribunal se posicionado contrário a tal procedimento em outras oportunidades.

<sup>32</sup> TC-001310.989.14-0, Tribunal Pleno, relatoria do Conselheiro Dr. Renato Martins Costa.

<sup>33</sup> TC-007916.989-16, Segunda Câmara, relatoria do Conselheiro Dr. Dimas Ramalho

2.5 Tal prática facilita o indesejável jogo de planilhas, podendo dar ensejo a eventual superfaturamento de alguns produtos, mascarado por subfaturamento de outros.

2.9 É importante salientar que a estimativa de preços nas licitações é realizada na busca de balizamento para os itens a serem licitados, com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa e, ao mesmo tempo, eficaz na sua execução.

2.10 Para isso, a cotação de preços é a principal etapa desse processo e deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado. É importante ressaltar que a pesquisa de preços deve refletir a real necessidade de contratação do ente estatal, refletido em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, nos moldes do artigo 7º, § 2º, II, da Lei de Licitações.

Nesse contexto, analisando o procedimento adotado pela Prefeitura de Embu-Guaçu, e a distorção de preços verificada perante o BPS, a separação da licitação por lotes permitiu a utilização por parte dos licitantes de eventual jogo de planilha.

Cumprе salientar que o pregoeiro designado para o julgamento das propostas, o servidor José Luiz do Nascimento Previati<sup>34</sup>, foi preso preventivamente em 2020 por fraudes em licitações em Embu-Guaçu por meio da denominada “Operação Píton” do Ministério Público do Estado de São Paulo (*Doc. 152 – Ata da Sessão do Pregão 02.19*).

Destacamos, por fim, que causa estranheza a participação de apenas uma licitante no certame, consoante ata de julgamento das propostas (*Doc. 152 – Ata da Sessão do Pregão 02.19*).

## PERSPECTIVA E: GESTÃO AMBIENTAL

### E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

Com relação às questões 10, 12 e 15 do IEGM – I-Amb, identificamos as seguintes falhas no planejamento da gestão ambiental do Município:

#### **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:**

Por intermédio da Lei nº 2.949 de 2019, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi instituído (*Doc. 153 – PMGIRS Lei Municipal n 2.949/2019*).

<sup>34</sup> <https://www.verboonline.com.br/2020/02/14/mp-denuncia-25-por-fraudes-em-licitacoes-em-embu-guacu-e-faz-buscas-na-prefeitura-e-camara/?amp> , acesso em 13/07/20 às 13:32.  
<https://www.jornalnnet.com.br/noticias/21198/mp-realiza-operacao-contra-organizacao-que-fraudava-licitacoes-em-embu-guacu> , acesso em 13/07/20 às 13:52.

Não obstante, constatamos que o documento não atende às exigências do artigo 19 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), conforme quadro demonstrativo abaixo relacionado:

<p><b>Requisitos do Artigo 19 da Lei nº 12.305/2010.</b></p> <p><b>Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:</b></p>	<p><b>Atende?</b></p>
<p>I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;</p>	<p>Parcial (informações apenas para alguns tipos de resíduos sólidos)</p>
<p>II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1o do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;</p>	<p>Não</p>
<p>III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;</p>	<p>Não</p>
<p>IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;</p>	<p>Não</p>
<p>V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;</p>	<p>Não</p>
<p>VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;</p>	<p>Não</p>
<p>VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;</p>	<p>Não</p>
<p>VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;</p>	<p>Não</p>
<p>IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;</p>	<p>Não</p>
<p>X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;</p>	<p>Não</p>
<p>XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;</p>	<p>Não</p>
<p>XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;</p>	<p>Não</p>

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;	Não
XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;	Não
XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;	Não
XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;	Não
XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;	Não
XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;	Não
XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.	Sim
§ 6º Além do disposto nos incisos I a XIX do caput deste artigo, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos contemplará ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito dos órgãos da administração pública, com vistas à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.	Não

Salientamos que a contemplação, no PMGIRS, do conteúdo mínimo estabelecido pela Lei 12.305/10 é **condição** para que o Município tenha acesso a **recursos da União** destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, consoante artigo 18 do referido diploma legal<sup>35</sup>.

Da leitura do documento apresentado, entendemos que a Lei Municipal nº 2.949/2019 tratou de estabelecer o esboço do referido Plano, um documento de planejamento para uma futura elaboração do PMGIRS. Corrobora essa concepção a falta da definição precisa de metodologias e estimativas de custo das atividades propostas, em desconformidade com a Orientação do Ministério do Meio Ambiente<sup>36</sup>.

Ainda, a primeira medida aventada na legislação municipal evidencia a deficiência do PMGIRS, ao estabelecer como meta de curto prazo

<sup>35</sup> Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/planos-municipais-de-gest%C3%A3o-integrada-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos.html>>.

<sup>36</sup> Orientação para elaboração de Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PSGIRS. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/planos-municipais-de-gest%C3%A3o-integrada-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos.html>>.

a elaboração do próprio documento (**Doc. 153 – PMGIRS Lei Municipal n 2.949/2019, pág 53**):

A apresentação final do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos **será formalizada em lei municipal, com as adequações deste esboço** após reuniões públicas com a população contendo as diretrizes de compartilhamento e responsabilidades sobre a geração, manipulação, acondicionamento, transporte e destino final dos resíduos sólidos no município de Embu Guaçu.  
CURTO

Cumpra salientar que, conforme planilha do Ministério do Meio Ambiente<sup>37</sup> (**Doc. 154 - Planilha Ministério Meio Ambiente**), a Municipalidade declarou não possuir o PMGIRS.

No que tange às propostas contempladas no Plano, a Prefeitura não indicou qualquer ação realizada em 2019. Adicionalmente, informou que não foram efetuadas consultas populares para aferição das demandas, sugestões e propostas da sociedade, mas que foram levantados dados “informalmente junto a algumas pessoas e aos funcionários da administração” (**Doc. 155 – Resposta Secretaria Meio Ambiente**).

### **Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil:**

Prosseguindo, a Lei Municipal 2.949/2019 também instituiu o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil.

Contudo, identificamos a falta de atendimento dos requisitos mínimos exigidos pelo artigo 6º da Resolução CONAMA 307/2002:

<b>Requisitos Art. 6º da Resolução CONAMA 307/2002.</b>	
<b>Art. 6º Deverão constar do Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil:</b>	<b>Atende?</b>
I - as diretrizes técnicas e procedimentos para o exercício das responsabilidades dos pequenos geradores, em conformidade com os critérios técnicos do sistema de limpeza urbana local e para os Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil a serem elaborados pelos grandes geradores, possibilitando o exercício das responsabilidades de todos os geradores	Não
II - o cadastramento de áreas, públicas ou privadas, aptas para recebimento, triagem e armazenamento temporário de pequenos volumes, em conformidade com o porte da área urbana municipal, possibilitando a destinação posterior dos resíduos oriundos de pequenos geradores às áreas de beneficiamento;	Não
III - o estabelecimento de processos de licenciamento para as áreas de beneficiamento e reservação de resíduos e de disposição final de rejeitos;	Não
IV - a proibição da disposição dos resíduos de construção em áreas não licenciadas;	Não
V - o incentivo à inserção dos resíduos reutilizáveis ou reciclados no ciclo produtivo;	Parcial

<sup>37</sup> Disponível para download em: Orientação para elaboração de Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PSGIRS. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/planos-municipais-de-gest%C3%A3o-integrada-de-res%C3%ADuos-s%C3%B3lidos.html>>.

VI - a definição de critérios para o cadastramento de transportadores;	Não
VII - as ações de orientação, de fiscalização e de controle dos agentes envolvidos;	Parcial
VIII - as ações educativas visando reduzir a geração de resíduos e possibilitar a sua segregação	Parcial

No que tange aos itens atendidos parcialmente, houve definição de quatro ações com cronogramas físico e financeiro atualizados: (a) criação de um centro de reciclagem; (b) criação de dois Eco pontos; (c) educação ambiental através de panfletagem, cartazes, cartilhas e mídia de vídeo; (d) criação de sistema de fiscalização estruturado.

Segundo o plano, a previsão de despesas com investimentos para essas ações em 2019 era de R\$ 4.942.950,00. Contudo, não identificamos programas, atividades ou dotação orçamentária, nas peças de planejamento do exercício, que evidenciassem a aplicabilidade do planejamento elaborado.

### Plano Municipal de Saneamento Básico

No que tange ao Plano de Saneamento Básico, revisto através da Lei Municipal nº 2.948/2019, constatamos que o documento não atende aos requisitos do artigo 19 das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – Lei 11.445/2007 (*Doc. 156 - Plano Saneamento Lei Municipal 2.948 de 2019*):

Requisitos do Artigo 19 da Lei nº 11.445/2007.	Atende?
<b>Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:</b>	
I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;	Parcial
II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;	Parcial
III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;	Não
IV - ações para emergências e contingências;	Não
V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.	Não

Os itens I e II foram atendidos parcialmente pela ausência de apontamento das causas das deficiências detectadas no diagnóstico da situação e pela falta de previsão da compatibilidade dos objetivos e metas propostos com os demais planos setoriais.

### Demais aspectos do IEG-M – I-Amb:

Adicionalmente, constatamos as seguintes irregularidades sobre os aspectos do IEG-M – I-Amb:

- Questão 2. O Município não participa de nenhum Programa de Educação Ambiental;
- Questão 5. O Município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- Questão 7.1. A Prefeitura não mantém uma periodicidade de poda/manutenção das árvores;
- Questão 8. Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- Questão 10.2. O Plano Municipal de Saneamento Básico não possui cronograma com as metas a serem cumpridas;
- Questão 13. A Prefeitura Municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- Questão 16. Não foi elaborado o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS).

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>38</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
2 - A Prefeitura não participa de nenhum Programa de Educação Ambiental.	4.7, 12.8 e 13.3
8 – Ausência de um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez.	6.4 e 6.5
10.2 – Ausência de cronograma com as metas a serem cumpridas no Plano Municipal de Saneamento Básico.	16.7
13 - A Prefeitura não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos.	11.6, 12.4 e 12.5
16 - A Prefeitura não possui Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS).	12.4

## E.2. PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Decreto nº 3048/2019 regulamentou o licenciamento ambiental

<sup>38</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SMMAT (*Doc. 157 – Decreto nº 3048 Licenciamento Ambiental*).

Requisitada a respeito dos processos de licenciamento ambiental instaurados em 2019, a Origem informou que foram emitidos “10 alvarás de construções existentes”, além de solicitações de documentos para análise dos processos em andamento (*Doc. 158 - Declaração 1 Licenciamento Ambiental*).

Contudo, entendemos que os documentos emitidos não estão em conformidade com o Decreto Municipal. Identificamos que os “alvarás” encaminhados (Alvará Municipal de Licença Metropolitana e Alvará Municipal Ambiental) não constam entre as categorias de licenças e autorizações ambientais definidas no artigo 4º do Decreto nº 3.048/19 (*Doc. 159 - Exemplo Alvará Licença Metropolitana e Doc. 160 - Exemplo Alvará Licença Ambiental*).

Questionada, a Origem confirmou que os alvarás encaminhados se referem aos licenciamentos ambientais regidos pelo referido Decreto (*Doc. 161 – Declaração 2 Licenciamento Ambiental*).

Adicionalmente, informamos que não foram recolhidos os preços definidos na legislação municipal para a obtenção de licenças ambientais. Conforme declaração da Prefeitura, os custos de análise passaram a ser cobrados após junho de 2020, quando foi aberta “conta administrativa para este fim” (*Doc. 158 - Declaração 1 Licenciamento Ambiental*).

## PERSPECTIVA F: GESTÃO DA PROTEÇÃO À CIDADE

### F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

O Plano de Mobilidade Urbana ainda não foi instituído no município, visto que se encontra em fase de tramitação na Câmara Municipal - Projeto de Lei 14/2018 (*Evento 26.129 - PL 14-2018*).

A implantação deste Plano é recomendação contida nas contas do exercício de 2013 (TC-001766/026/13 - trânsito em julgado em 27/08/2015), o que caracteriza **reincidência**.

Consoante relação apresentada, 37 imóveis da Prefeitura não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) ou CLCB (Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros) (*Doc. 162 – Relação AVCB e CLCB*).

Durante a fiscalização das contas do exercício de 2018 (*TC-004523.989.18-4*), constatamos que a edificação onde estava alocada a base da Defesa Civil se encontrava em péssimas condições, não oferecendo, dessa forma, boas condições de trabalho aos funcionários.

Constatamos ainda que o Coordenador da Defesa Civil realizava suas atividades no prédio do Corpo de Bombeiros Civis, de forma a obter melhores condições de trabalho e garantir a integridade de documentos.

O Coordenador da Defesa Civil informou que a base segue no mesmo local (*Doc. 163 - Resposta Requisição Defesa Civil, item 5*). Tendo em vista que, excepcionalmente nesta oportunidade, a análise das contas anuais no Município está sendo realizada remotamente, não foi possível atestar a situação atual da edificação.

Destacamos que o Coordenador informou que, devido à equipe reduzida, não foi possível elaborar relatório das ações preventivas, metas e resultados da Defesa Civil no exercício de 2019 (*Doc. 163 - Resposta Requisição Defesa Civil, item 4*). Desta forma, verifica-se que não há qualquer controle sobre metas e resultados da Defesa Civil de Embu-Guaçu.

Ademais, analisamos novamente as peças orçamentárias e não detectamos qualquer ação ou programa que trate da Defesa Civil ou da prevenção e gestão de riscos de desastres.

A falta de ações voltadas para atividades de proteção e defesa civil está em desacordo com o estabelecido no Art. 8º, III da Lei 12.608/2012<sup>39</sup>, que institui a Política Nacional de Proteção da Defesa Civil.

Outrossim, requisitamos algumas informações a respeito da atuação da Defesa Civil no Município (*Doc. 164 - Requisição MC 42.20, itens 17 a 19*), com prazo de entrega para 29/06/2020. No dia 23/07/2020 a Prefeitura informou que não obteve a resposta porque o responsável pela Defesa Civil não teve tempo para respondê-las (*Doc. 165 - Declaração Prefeitura Defesa Civil*).

A ausência de resposta à requisição vai de encontro à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e atenta contra o princípio da transparência.

#### - Linha Férrea

O município de Embu-Guaçu é cortado por uma ferrovia, em cinco pontos distintos, que interliga os municípios de Santos e Mairinque. Destes, conforme verificado na análise das contas de 2018 (*TC-004523.989.18-4*), em apenas dois pontos há viadutos para a passagem de veículos.

Em 2018 ocorreram dois acidentes com vítimas, sendo uma vítima fatal. Em 2019, a Origem declarou que ocorreram dois acidentes com vítimas fatais (*Doc. 166 - Resposta Cidade 1, item 2*). Nesta oportunidade a

---

<sup>39</sup> Art. 8º - Compete aos Municípios:  
III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal.

Prefeitura não informou sobre outros acidentes ocorridos nestes locais.

Requisitamos informações a respeito das providências que estão sendo tomadas em relação aos locais onde a linha férrea corta o Município e não há passarelas/viadutos, visando a segurança da população (**Doc. 167 - Requisição MC 24-2020, item 7**), com prazo de entrega para 27/04/2020.

A requisição foi reiterada em 01/06/2020 (**Doc. 2 - Reiteração Requisições**). No entanto, a Prefeitura não apresentou resposta alguma para a requisição.

Desta forma, tendo em vista que, excepcionalmente nesta oportunidade, a análise das contas anuais no Município está sendo realizada remotamente, não foi possível verificar a situação atual de segurança nos pontos onde a linha férrea corta o Município.

Ademais, a ausência de resposta à requisição vai de encontro à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e atenta contra o princípio da transparência.

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>40</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

<b>Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:</b>	<b>Metas propostas pelos ODS impactadas:</b>
2.2 - A Prefeitura não promove a capacitação/treinamento de associações para atuação conjunta com os agentes municipais de Proteção e Defesa Civil.	11.5
2.3 - Não são realizadas ações para estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias.	11.5
3.1.3 - Não há mecanismos para vedação de novas ocupações das áreas de riscos.	11.b e 11.5
3.1.4 - A Prefeitura não mantém a população informada sobre as áreas de risco.	11.b
5 - A Prefeitura não possui Plano de Contingência Municipal – PLANCON de Defesa Civil.	11.b e 11.5
7 - A Prefeitura não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde.	11.b e 11.5
8 – Não foi elaborado Plano de Mobilidade Urbana.	11.2 e 11.7
11.1 - A Prefeitura não estabeleceu cronograma de manutenção de ciclovias ou ciclofaixas.	11.2 e 11.7

## PERSPECTIVA G: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

<sup>40</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

## G.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

### G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Constatamos descumprimento da Lei de Acesso à Informação nos seguintes aspectos:

1. Não há divulgação das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade no *website* da Prefeitura Municipal, em desatendimento ao art. 8º, § 1º, inciso VI da Lei de Acesso a Informação;
2. O website do Município não garante a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, em inobservância ao art. 8º, § 3º, inciso VIII da Lei de Acesso a Informação.

### G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Nos trabalhos da fiscalização foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AudeSP, falha considerada grave conforme Comunicado SDG nº 34/2009:

#### Empenhos não informados ao sistema AUDESP:

Durante a análise documental das contas referentes ao exercício de 2019, constatamos que não foram informados a esta corte todos os empenhos realizados pela prefeitura no exercício.

Apresentados a esta equipe, verificamos que diversos empenhos faltantes foram realizados para cobrir gastos com pessoal (**Doc. 47 - Empenhos Faltantes**).

Mês	Ajustes da Fiscalização
Abril	R\$ 46.821,68
Maio	R\$ 48.500,00
Junho	R\$ 48.000,00
Julho	R\$ 496,60
Agosto	R\$ 170,18
Outubro	R\$ 213.164,59
Novembro	R\$ 929,90
Dezembro	R\$ 16.522,53

#### Falhas na contabilização de Restos a Pagar:

Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes aos valores inscritos como Restos a Pagar processados

para 98 empenhos.

Conforme tabela comparativa apurada por esta Fiscalização (*Doc. 168 - Comparação Restos a Pagar 2019*) os valores inscritos como Restos a Pagar Processados, para os empenhos identificados, não são iguais à diferença calculada entre o valor liquidado e o valor pago das despesas informadas ao AUDESP. Salientamos que o somatório das diferenças apuradas é igual a zero.

#### **Falhas na contabilização de Dívida Ativa:**

Conforme analisado no item B.3.3 – DÍVIDA ATIVA deste relatório, constatamos divergências entre as informações prestadas pela Origem e informadas ao Sistema AUDESP para a Dívida Ativa municipal.

#### **Inconsistência no quadro de pessoal:**

As informações prestadas pela Origem são diferentes das informadas para o sistema AUDESP para o quadro de pessoal municipal, consoante examinado no item B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS deste relatório.

#### **G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C**

Constatamos as seguintes irregularidades sobre os aspectos do I-GOV TI:

- Questão 1. A Prefeitura não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação. Conforme declaração da Origem há apenas local de suporte para pequenos reparos e instalação de softwares (*Doc. 169 – Declaração Suporte TI*);
- Questão 2. A Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- Questão 3. A Prefeitura não dispõe de Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório softwares (*Doc. 170 – Política de Segurança da Informação*);
- Questão 4. O Município não regulamentou a LAI;
- Questão 7. A Prefeitura não possui software para gestão de processos;
- Questão 9. A Prefeitura não disponibiliza serviços públicos de atendimento ao cidadão à distância;
- Questão 10. A Prefeitura não disponibiliza recursos para os cidadãos por meio de dispositivos móveis.

De acordo com o apurado na comparação dos índices dos quesitos do IEG-M com os ODS<sup>41</sup>, foram constatadas as seguintes inadequações às metas propostas pela Agenda 2030, que requerem atuação da Administração Municipal:

Quesito do I-PLANEJAMENTO do IEG-M 2019 que não foi atendido:	Metas propostas pelos ODS impactadas:
1 – A Prefeitura não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação (TI).	16.6, 16.7 e 17.8
2 - A Prefeitura não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).	16.6, 16.7 e 17.8
3 - A Prefeitura não dispõe de uma política de segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório.	16.6 e 16.7
4 – O município não regulamentou a Lei de Acesso à Informação.	16.6 e 16.7
7 – A Prefeitura não possui softwares para gestão de processos.	16.6 e 16.7
9 – A Prefeitura não disponibiliza serviços públicos de atendimento ao cidadão à distância.	16.6, 16.7 e 17.17

## PERSPECTIVA H: OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

### H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

Tendo em vista as análises realizadas, indica-se que o Município poderá não atingir as seguintes metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS:

3 - Boa saúde e bem estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
3.4 - Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar.
3.5 - Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool.
3.8 - Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos.
3.c - Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.
4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.
4.2 - Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

<sup>41</sup> Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:  
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<p>4.7 - Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.</p>
<p>6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.</p>
<p>6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.</p>
<p>11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.</p>
<p>11.5 - Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.</p>
<p>11.6 - Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.</p>
<p>11.7 - Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.</p>
<p>11.b - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.</p>
<p>12.4 - Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente.</p>
<p>12.5 - Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.</p>
<p>12.8 - Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.</p>
<p>13.3 - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima.</p>
<p>16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.</p>
<p>16.8 - Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.</p>
<p>17.8 - Operacionalizar plenamente o Banco de Tecnologia e o mecanismo de capacitação em ciência, tecnologia e inovação para os países menos desenvolvidos até 2017, e aumentar o uso de tecnologias de capacitação, em particular das tecnologias de informação e comunicação.</p>
<p>17.17 - Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.</p>

## H.2. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

Estão referenciados ao presente processo de contas anuais, os seguintes protocolados:

1	Número:	TC-009380.989.19-4
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 005/2019 Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 005/2019 Assunto: Encaminha requerimento pedindo a modificação do membro da Entidade Civil Organizadora Lar Irmã Inês, modificação do nome do Vice-Presidente e substituição da Supervisora Neusa. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
	Procedência:	
2	Número:	TC-009381.989.19-3
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 006/2019 Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 006/2019 Assunto: encaminha requerimento pedindo a autorização para disponibilizar um pacote de carne ao CAE, para que o Conselho leve essa amostra a Coordenadoria de Defesa Agropecuária e ainda requer que a Prefeitura informe se ingressou com algum processo em desfavor do fornecedor de carnes e se positivo informar o número do processo impetrado contra a empresa Luiz Carlos Salgueiro. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
	Procedência:	
3	Número:	TC-009382.989.19-2
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 007/2019 Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 007/2019 Assunto: encaminha requerimento que pede a entrega do hortifrúti nas segundas-feiras pela manhã, garantindo o acesso dos alunos a tal alimento nos 200 dias letivos em consonância com o cardápio. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
	Procedência:	
4	Número:	TC-009383.989.19-1



	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 008/2019 - Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu - CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 008/2019 Assunto: encaminha requerimento que pede a liberação de alguns servidores públicos, todas as sextas feira, por período integral, para exercício de suas atividades no Conselho de Alimentação Escolar. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
	Procedência:	
5	Número:	TC-009384.989.19-0
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 009/2019 - Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 009/2019 Assunto: encaminha requerimento que pede o fornecimento ao CAE cópia de todas as notas fiscais de compras feitas para alimentação escolar independente se a verba é do recurso do PNAE ou não. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
Procedência:		
6	Número:	TC-009385.989.19-9
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 011/2019 - Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo  Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 011/2019 Assunto: encaminha requerimento que pede a participação do CAE na elaboração do cardápio e que o mesmo seja confeccionado antes da compra dos alimentos. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.
Procedência:		
7	Número:	TC-009386.989.19-8
	Interessado:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
	Objeto:	Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019.

	<p>Requerimento: nº 005/2019 Assunto: encaminha requerimento para conhecimento e providências cabíveis. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.</p> <p>Conselho Municipal de Alimentação de Embu-Guaçu -CAE/FNDE, 27 de fevereiro de 2019. Requerimento: nº 010/2019 Assunto: encaminha requerimento para que o CAE possa acompanhar licitações de compras de alimentos. Subscrito pela Presidente do CAE - Conselho de Alimentação Escolar de Embu-Guaçu, Dra. Márcia Regina dos Santos Pombo.</p>
Procedência:	

Os assuntos em tela foram tratados no item H.1 do relatório do 1º quadrimestre, **Evento 26.141** deste mesmo processo.

8	Número:	TC-020029.989.19-1
	Interessado:	Clarides Leonardo dos Santos
	Objeto:	Denúncia à Secretaria Municipal de Finanças pelo não cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, mais precisamente o disposto no inciso II do art. 48 (liberação ao pleno conhecimento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público)
	Procedência:	-

O assunto em tela foi tratado no item H.1 do relatório do 2º quadrimestre, **Evento 44.125** deste mesmo processo.

9	Número:	TC-019437.989.19-7
	Interessado:	Ministério Público do Estado de São Paulo - MP
	Objeto:	Encaminha cópia de Portaria de Inquérito Civil e solicita cópia integral dos TC's 14900.989.18-7, 016536.989.18-9 e 4523.989.18.
	Procedência:	-

O assunto em tela foi tratado no item B.1.5 deste relatório.

### H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constatamos o não atendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal, conforme a seguir:

- Encaminhamento intempestivo de documentação e informações:

Alertas	Mês de referência do documento.
Entrega intempestiva de Conciliações Bancárias Mensais.	Nov/18, Mar/19 e Nov/19
Entrega intempestiva de Balancete Isolado Conta Corrente.	Dez/19

Entrega intempestiva de Balancete Isolado Conta Contábil.	Dez/19
Entrega intempestiva de ATA-AUDIÊNCIA-AVALIAÇÃO-CUMPRIMENTO-METAS.	3ºquadr/2018
Entrega intempestiva de Fixação da Remuneração de Agentes Políticos.	Jan-Dez/19
Entrega intempestiva de Concessão de Reajuste de Agentes Políticos.	Jan-Dez/19
Entrega intempestiva de Publ. Aplic. na Manut. e Desenv. do Ensino.	Dez/18
Entrega intempestiva de Publ. do Demonst. de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 RREO).	Dez/18
Entrega intempestiva de Publ. do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.	Dez/18
Entrega intempestiva de Questionário sobre Transporte	Dez/18
Entrega intempestiva de informações sobre procedimentos licitatórios (AUDESP FASE IV)	Mar/19
Atendimento intempestivo de requisições da Fiscalização.	Abr e Set/19
Encaminhamento intempestivo, por meio do Sistema e-TCESP, de Termos Aditivos.	Fev-Mar e Ago/19
Encaminhamento intempestivo, por meio do Sistema e-TCESP, de contratos e atos jurídicos análogos.	Jul-Ago/19

Houve abertura do processo **TC-009624.989.19-0**, que cuidou do controle de prazos previstos nas Instruções e Resoluções deste E. Tribunal, sob a relatoria do Conselheiro **Dr. Antonio Roque Citadini**, que acolheu as justificativas do órgão e determinou o **arquivamento do processo**.

No que se refere ao não cumprimento de recomendações desta Corte, verificamos as Contas dos exercícios de 2014 e 2015, que tiveram trânsito em julgado até 2019:

Exercício 2015	TC 002331/026/15	DOE 29/01/2019	Data do Trânsito em julgado 05/02/2019
<p>Recomendações e determinações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Envide esforços para aprimorar a gestão orçamentária e financeira, buscando superávit a fim de equilibrar as contas Municipais;</li> <li>- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, tal qual orienta o Comunicado SDG nº 29/2010;</li> <li>- Adote medidas efetivas para reconduzir o índice de gasto com pessoal a patamar abaixo do limite prudencial definido pela LRF;</li> <li>- Observe com rigor as limitações impostas pelo art. 23, §3º e art. 22 parágrafo único da LRF;</li> <li>- Providencie o pagamento integral dos precatórios judiciais e requisitórios de baixa monta devidos no exercício;</li> <li>- Aprimore os registros contábeis dos precatórios judiciais e o encaminhamento de informações ao Sistema Audesp;</li> <li>- Contabilize corretamente as despesas do ensino, utilizando os recursos depositados na conta do FUNDEB apenas para os seus devidos fins;</li> <li>- Aprimore o planejamento das despesas do ensino, com vistas a eliminar as falhas contatadas pela fiscalização e tornar os gastos mais eficientes;</li> <li>- Busque suprir rapidamente a demanda por vagas nas creches municipais;</li> <li>- Utilize os recursos vinculados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação;</li> <li>- Regule e aprimore o setor de Controle Interno, que deverá ser composto apenas por servidores efetivos, conforme Comunicado SDG nº 32/2012, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente;</li> <li>- Promova as readequações necessárias e edite ato normativo regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pelo art. 37, V, da Carta Magna;</li> <li>- Cesse imediatamente os pagamentos a servidores que excedam a remuneração do Prefeito Municipal;</li> </ul>			

- Regularize a legislação de concessão de gratificações, fixando parâmetros e critérios objetivos para concessão dos benefícios, ou cesse prontamente os pagamentos;
- Atenda às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;

Exercício 2014	TC 000239/026/14	DOE 31/08/2017	Data do Trânsito em julgado 11/09/2017
<p>Recomendações e determinações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoe a oferta por vagas na rede municipal de ensino, a entrega de material escolar e o fornecimento de uniforme;</li> <li>- Necessidade de melhorias na área da Saúde, uma vez que os dados estatísticos mais recentes dão conta de que a taxa de mortalidade do município esteve acima dos índices constatados para a correlata região:</li> <li>- Precatórios: alerta ao Responsável que, doravante, respectiva proposta orçamentária deverá contemplar dotação em Sentenças Judiciais para que até o exercício de 2020 seja quitado o correspondente passivo, conforme orientação traçada por este Tribunal, via Comunicado SDG nº 32/2015;</li> <li>- Recomendação para que reestruture o Quadro de pessoal com a indicação das reais atribuições dos contratados para cargos comissionados que possibilite a análise da sua compatibilidade com as características de direção, chefia ou assessoramento exigidas pela Constituição Federal, bem como a escolaridade, nos termos definidos por meio do Comunicado SDG nº 32/2015;</li> <li>- Necessidade da promoção de melhorias na área ambiental, com a realização da coleta seletiva de resíduos sólidos, a edição do Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com vistas ao uso racional de recursos naturais e a preservação do meio-ambiente;</li> </ul>			

## SÍNTESE DO APURADO

ITENS	
CONTROLE INTERNO	PARCIALMENTE REGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	2,91%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	3,26%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	SIM
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	54,23%
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, Constituição Federal (Limite mínimo de 25%)	24,86%
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	98,88%
ENSINO - Recursos FUNDEB aplicados no exercício	98,88%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	NÃO
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,80%

## CONCLUSÃO

Observada a instrução constante no art. 24 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Fiscalização, em conclusão a seus trabalhos, aponta as seguintes ocorrências:

#### **A.1.1. CONTROLE INTERNO**

- Relatório do controle interno referente ao 3º quadrimestre de 2019 foi emitido intempestivamente;
- O Controle Interno não realiza suas funções, como já recomendado nas contas dos exercícios de 2011 e 2013 (TC-001109/026/11 – DOE 11/12/2014 e TC-001766/026/13 – DOE 28/07/2015), bem como em 2014 (TC-000239/026/14 – DOE 31/08/2017) As reiteradas recomendações foram apenas parcialmente atendidas pela criação de leis que regulamentam o setor, sem efetivação dos controles, caracterizando **reincidência**;
- 1º quadrimestre: os apontamentos do relatório emitido descrevem falhas de maneira genérica, não detalhando as ações específicas para a melhoria dos controles administrativos ou racionalização das atividades realizadas. Relatório não contém informações a respeito das providências da administração para corrigir as falhas apontadas;
- 2º quadrimestre: o relatório do controle interno foi emitido intempestivamente;

#### **A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**

- Abertura de créditos suplementares ocorridas no exercício corresponde a 19,35% do total da despesa fixada, superior aos 7,004% autorizados;
- Alterações orçamentárias fundamentadas em um superávit financeiro inexistente;
- transposições realizadas por Decretos, em desacordo com o art. 167, VI da Constituição Federal;
- Não atendimento à determinação desta E, Corte contida nas contas do exercício de 2013 (TC-001766/026/13) e 2015 (TC-002331/026/15), sobre o aperfeiçoamento do planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, o que caracteriza **reincidência**;
- As atas das audiências públicas realizadas para a discussão da LDO e da LOA não contemplam a lista de presentes ou registros de discussões sobre propostas da população. Tal fato prejudica a análise quanto à efetiva participação popular nas audiências realizadas;
- Desatendimento à recomendação contida no artigo 6º da Lei nº 12.527/11;

#### **A.2.1. ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS:**

- Objetivos abstratos e uso de indicadores genéricos e não quantitativos, que impedem a avaliação da efetividade dos programas e ações de

governo;

- Metas mensuradas por meio de indicadores não condizentes com indicadores dos programas, impedindo sua aferição e denotando falha no planejamento;
- Os valores orçados são incompatíveis com programas, metas e ações propostos;
- Os valores realizados são incompatíveis com os orçados, sem que haja justificativas;
- Dados informados ao AUDESP são irreais, demonstrando falta de fidedignidade nos dados enviados a esta corte, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009;
- Recursos utilizados em fins diversos do planejado, o que denota falha no planejamento e na execução do orçamento;
- Precário acompanhamento das metas e objetivos definidos;

#### **B.1.5. PRECATÓRIOS:**

- O Balanço Patrimonial não registra corretamente a dívida de precatórios;
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente os saldos financeiros existentes nas contas bancárias junto aos Tribunais.

#### **B.1.6. ENCARGOS:**

- Não identificamos o registro correto da dívida com parcelamentos de INSS E FGTS no balancete informado pela municipalidade.

#### **B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL**

- Executivo Municipal foi alertado tempestivamente, por duas vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral;
- No 2º quadrimestre do exercício, a despesa laboral do Executivo Municipal significou 56,34% da Receita Corrente Líquida, superando o limite legal em 2,34%;
- Desrespeito à vedação do inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao conceder novas gratificações no 3º quadrimestre;
- Desrespeito à vedação do inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019;
- Desrespeito à vedação do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, por ter contratado horas extras ao longo de todo ano, sendo que tal ação também infringe a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município;

#### **B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

- Cadastramento errôneo do quadro de pessoal pela Prefeitura, o que impossibilita a aferição fidedigna dos dados e compromete as

informações encaminhadas ao sistema AUDESP;

- Servidores comissionados no cargo de assistente administrativo, que não possui características de direção, chefia e assessoramento em desacordo com o estabelecido no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e jurisprudência deste Tribunal, em desobediência a recomendações nas contas dos exercícios de 2011, 2013 e 2014, caracterizando **reincidência**;
- Há um cargo em comissão que exige, como escolaridade mínima, apenas o nível médio e há cargos que são tratados apenas como de “livre provimento”, em desacordo com o Comunicado SDG nº. 32/2015;

#### **B.1.9.1 EXCESSO DE HORAS EXTRAS**

- Servidores com realizações de horas extras superiores ao recomendado pela legislação municipal;
- A servidora Priscila Aparecida Moraes da Silva recebeu R\$ 39.400,74 em horas extras em 2019. Em outubro, a servidora recebeu R\$ 8.234,17 em horas extras sem comprovação das horas realizadas.

#### **B.1.9.2 IRREGULARIDADES EM GRATIFICAÇÕES**

- Ausência de critérios objetivos na concessão de gratificações - Reincidência: Exame de Contas 2015 (TC-002331/026/15);
- Atos de concessão de gratificações sem data, assinatura do servidor e/ou justificativas para a concessão;
- Atos de concessão de gratificações com datas de 2020 sendo que os servidores já recebiam tais gratificações em 2019;
- Gratificação do tipo I não apresenta critérios definidos para fixação do valor e nem lei que especifica as funções que podem receber tal gratificação;
- Servidores remunerados com Gratificação de Nível Superior em cargos que exigem esse tipo de formação em seus concursos - Reincidência: Exame de Contas 2015 (TC-002331/026/15);
- Ocupantes de cargos em comissão que recebem gratificação tipo II (serviços extraordinários). Sendo ocupantes de cargo comissionado, os servidores não poderiam receber gratificações que materialmente são horas extras - Reincidência: Exame de Contas 2015 (TC-002331/026/15);
- Pagamento de gratificação tipo IV (Serviços Especiais na Área da Saúde) a servidores de setores diversos à Saúde - Reincidência: Exame de Contas 2015 (TC-002331/026/15);
- Criação de um adicional de especialidades, realização de exames de auxílio diagnóstico e procedimentos cirúrgicos para médicos justificado em uma redução de horas pagas aos médicos que não traduz a situação constatada na prefeitura; pago anteriormente à edição da lei, sem amparo legal;

### **B.1.9.3. VENCIMENTOS ACIMA DO TETO**

- Servidores municipais com vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito equivalente à R\$ 15.900,00 - Reincidência: Exame de Contas 2015 (TC-002331/026/15);

### **B.2. IEG-M – I-FISCAL**

- Planta Genérica de Valores sem revisão desde 1989 (somente atualização monetária), prejudicando a arrecadação do município;

### **B.3.1. BENS PATRIMONIAIS**

- O levantamento geral dos bens móveis e imóveis não foi realizado e o inventário de bens móveis e bens imóveis não foi concluído;
- Não foi apresentado o balancete de patrimônio contendo todos os bens móveis e imóveis;
- A regularização do almoxarifado e dos bens patrimoniais já foi objeto de recomendação nas contas do exercício de 2013 (TC-001766/026/13 – DOE 28/07/2015), o que caracteriza **reincidência**;

#### 2º quadrimestre:

- Itens adquiridos e não localizados, itens adquiridos, mas alocados em área diversa da responsável pela compra;
- Na medida da amostragem realizada, não há Termo de Responsabilidade para os bens adquiridos em 2019;

#### **B.3.1.1. FROTA**

- Apenas 47% dos 219 veículos municipais estão sendo utilizados pela Prefeitura. Do restante, 32% estão parados e 21% foram catalogados como “abandonados” pela Comissão de Avaliação de Bens Patrimoniais;
- A ausência de contrato vigente para a manutenção preventiva da frota tende a aumentar a quantidade de veículos abandonados;
- 33,7% dos automóveis catalogados como “em uso” não foram licenciados em 2019, e 11,5% foram licenciados pela última vez antes de 2017;
- Entre os veículos parados, apenas 29% foram licenciados no exercício em exame, e 68% tiveram o último licenciamento antes de 2017, evidenciando a possível situação de abandono;
- A Prefeitura não realiza controle sobre os condutores da frota, o que impossibilita a devida responsabilização quando são incorridas multas de trânsito;
- Pregão Presencial nº 005/2019 (objetivou o registro de preços para a manutenção corretiva da frota): as diversas deficiências constatadas no edital do certame, na orçamentação realizada, no julgamento das propostas e nas atas firmadas impossibilitam a análise de economicidade das contratações decorrentes;

### **B.3.2. RENÚNCIA DE RECEITAS**

- Foi realizada renúncia de receitas por meio da concessão de parcelamento de débitos fiscais, com exclusão das multas e juros moratórios dos débitos fiscais, em valor expressivamente superior ao previsto na LDO e sem previsão na LOA;
- A Prefeitura não realizou estudos do impacto orçamentário-financeiro para a renúncia de receitas decorrente da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária;
- A Prefeitura apresentou fatos que independem do ato da renúncia/anistia como medidas de compensação da renúncia de receita (crescimento vegetativo da base de cálculo do IPTU e para a anistia o aumento percentual da receita tributária), em desacordo com disposições da Lei Complementar 101/00;

### **B.3.3. DÍVIDA ATIVA**

- Divergências encontradas no montante total da dívida ativa e nos cancelamentos da dívida ativa, o que impossibilitou a análise conclusiva deste item, evidenciando falha grave nos registros contábeis apresentados pela origem, em afronta aos artigos 89 (princípio da evidenciação contábil), 104 e 105 da Lei Federal n.º 4.320/64, bem como ao princípio da transparência;
- Não há fidedignidade nos dados enviados no sistema AUDESP referentes ao valor da dívida e aos cancelamentos, fato considerado falta grave de acordo com o Comunicado SDG 34/2009;
- Provisão para Perdas de Crédito a Longo Prazo subestimado, sem atualização desde 2016;
- Possível registro de créditos prescritos sem ajuizamento (78,58% da dívida ativa têm mais de 5 anos);
- Desatendimento de requisição de informações, em desacordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e contra o princípio da transparência;
- Registro de créditos prescritos com saldo principal irrisório com valor atualizado incompatível (valores muito altos), datados entre 1981 e 1993, sem documentação que evidencie sua existência;
- O montante da dívida de vereadores é ainda elevado e significativo para a Prefeitura e sem perspectiva de quando estará liquidado;

### **B.3.4. ANÁLISE DE DEMAIS DESPESAS**

- Prefeitura não apresentou notas fiscais e comprovantes de pagamentos de diversas despesas selecionadas por esta equipe para análise, o que prejudicou a análise da regularidade dessas despesas;
- Desatendimento de requisição de informações, em desacordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei

Complementar nº 709, de 14/01/1993), e contra o princípio da transparência;

### **B.3.5. – TESOUREARIA – CONCILIAÇÃO BANCÁRIA**

- Apenas 22% das contas bancárias foram conciliadas corretamente pela municipalidade;

#### **B.3.5.1. LICITAÇÕES E CONTRATOS – TESOUREARIA**

- Carta Convite nº 009/2019 (objetivando a elaboração de conciliação bancária no Município): o certame foi anulado sem que fosse apresentada qualquer motivação.

#### **B.3.6. MULTAS DE TRÂNSITO**

- Embora requisitada em diversas oportunidades, a Prefeitura não apresentou os extratos bancários das contas utilizadas para a movimentação das multas de trânsito tampouco os comprovantes de recolhimento ao FUNSET;
- Verificamos o pagamento de despesas não autorizadas pela legislação de trânsito com recursos vinculados.

#### **B.3.7. ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

- Embora requisitada em diversas oportunidades, a Origem não apresentou os extratos bancários das contas utilizadas para a movimentação dos recursos de iluminação pública;
- A Prefeitura não realizou a incorporação dos ativos de iluminação pública no Município.

### **C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO**

- Considerando restos a pagar não quitados até a data limite e glosas efetuadas, apuramos que a despesa educacional atingiu 24,86 % da receita resultante de impostos, e 98,88 % do FUNDEB recebido;
- Não houve abertura de conta bancária específica para movimentação da parcela diferida do FUNDEB, em desatendimento ao Comunicado SDG nº 07/2009;
- A movimentação dos recursos do FUNDEB em conta específica não foi realizada mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço devidamente identificados;
- A Prefeitura informou que as medidas adotadas pela Secretaria de Educação não têm “a pretensão de zerar a lista de espera” nas escolas públicas;
- O estudo realizado pela Prefeitura, relativo à Oferta e Demanda por vagas escolares, apresenta dados subdimensionados em comparação com as informações apuradas junto ao INEP, indicando que o déficit real de vagas é diferente do valor estimado pela Origem.

## **C.2. IEG-M – I-EDUC**

- A Prefeitura não possui creches que ofereçam sala de aleitamento materno ou local para acondicionamento de leite materno;
- Não houve entrega dos materiais, livros e uniformes escolares aos alunos;
- Algumas escolas do ensino fundamental não possuem laboratórios de informática com computadores para os alunos;
- O Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino;
- Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar;
- O Município não cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista;
- Não existe controle, por meio de relatórios elaborados pela nutricionista, que permita atestar as condições físicas da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, tampouco acompanhamento da aceitação do cardápio proposto na rede escolar;
- Inexistência de controle de acondicionamento de alimentos;
- O município não possui o Plano Municipal de Primeira Infância.

## **C.3. EXPEDIENTE TC-009381.989.19:**

- Embora requisitada, a Prefeitura não apresentou o cálculo ou o comprovante de recolhimento da multa aplicada à empresa Salgueiro, pelo fornecimento inadequado de carnes a escolas municipais.

## **C.4. LICITAÇÕES E CONTRATOS – ENSINO:**

- Pregão Presencial nº 17/2019 (objetivando o transporte de alunos universitários): Não foi demonstrada a economicidade do ajuste, visto que a empresa contratada cobrava da Prefeitura, antes da assinatura do contrato, valor mensal quase 20% inferior;
- A empresa Priscitur Locação e Turismo Ltda. prestou serviços para a Prefeitura sem a formalização de contrato em 2019. O total dos valores pagos referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual somou R\$ 733.206,55 no exercício;
- Pregão Presencial nº 20/2019 (objetivou a aquisição de alimentos): constatamos que 35 itens foram registrados por preços maiores que a média orçada pela municipalidade, e 42 itens foram registrados por preços superiores ao da proposta efetuada pela empresa vencedora em 08/05/2019, ainda válida na data da licitação; houve registro de preços de itens sem a especificação das quantidades, bem como a adoção inapropriada do julgamento por lotes. Ainda, as cotações apresentadas para a orçamentação não foram elaboradas a partir de fontes independentes.

## **D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- O município não possui equipes de Saúde da Família (Clínica e Bucal) suficientes para cobrir 100% da população cadastrada, em desacordo com a Portaria nº 2.488/11 sobre a Política Nacional de Atenção Básica.

#### **D.2.1. PROGRAMA MAIS MÉDICOS**

- Pagamento de auxílio moradia em valor superior ao estabelecido pela Lei Municipal 2.776/13;
- Pagamento de auxílio alimentação em valor superior ao estabelecido pela Lei Municipal 2.810/14;

##### **D.2.1.1. PROGRAMAS MAIS MÉDICOS E SAÚDE DA FAMÍLIA**

- Nove equipes de saúde da família (ESF) não têm médicos, atingindo o total de 16.251 pessoas, equivalente a 23,42% da população do município;
- Quantidade de veículos do Programa de Saúde da Família insuficiente para atendimento da demanda de munícipes;

#### **D.2.2. CONVÊNIO SÃO CRISTOVÃO**

- Comissão de avaliação do convênio em desacordo com o definido na Cláusula Sexta do Convênio;
- Não apresentação de documentos que comprovem os investimentos de R\$ 700.000,00 mensais pela Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão previstos na Cláusula Quinta do Convênio celebrado;
- Não apresentação de relatório gerencial para comprovação dos valores despendidos pela Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão, conforme estabelecido no §3º da Cláusula Quinta do Convênio;
- Ausência de relatório de prestações de contas quadrimestral pela Associação de Beneficência e Filantropia São Cristóvão com os valores efetivamente executados para aceite da Prefeitura, conforme estabelecido no § 4º da Cláusula Quinta do Convênio;
- Aceite da Prefeitura sobre valores sem Prestação de Contas e comprovação das despesas;

##### **D.2.2.1 CONTROLE DE FREQUÊNCIA MÉDICOS – PREFEITURA X ASSOCIAÇÃO SÃO CRISTÓVÃO**

- Servidores municipais (médicos) com frequência registrada simultaneamente na Prefeitura Municipal e na Associação São Cristóvão responsável pela Unidade Mista de Saúde do município;
- Servidor municipal (médico) com frequência registrada simultaneamente em dois locais da prefeitura municipal;

#### **D.2.3. CONTROLE DE FREQUÊNCIA MÉDICOS – FOLHAS DE PAGAMENTO – PREFEITURA MUNICIPAL EMBU-GUAÇU**

- Servidores municipais (médicos) remunerados por horas trabalhadas

incompatíveis com as registradas nos controles de frequência;

- As folhas de ponto apresentadas contêm uma série de irregularidades, como a ausência das horas trabalhadas, ausência da unidade onde o servidor prestou os serviços, ausência de assinatura do médico ou do responsável, ausência de data da assinatura, preenchimento do horário trabalhado a mão (em casos em que a folha de ponto digital foi implantada);

#### **D.2.4 – LICITAÇÕES E CONTRATOS**

##### **Pregão Presencial Nº 0002/2019**

- Orçamento incompatível com os preços praticados no mercado;
- Critério de julgamento da ata por menor preço por lote, que, aliado às divergências constatadas no orçamento, favorece a possibilidade do jogo de planilhas;

#### **E.1. IEG-M – I-AMB**

- O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não atende às exigências do artigo 19 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Da leitura do documento apresentado, entendemos que a Lei Municipal nº 2.949/2019 tratou de estabelecer o esboço do referido Plano, um documento de planejamento para uma futura elaboração do PMGIRS;
- O Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado pelo Município não atende aos requisitos mínimos exigidos pelo artigo 6º da Resolução CONAMA 307/2002;
- O Plano de Saneamento Básico, revisto através da Lei Municipal nº 2.948/2019, não atende aos requisitos do artigo 19 das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei 11.445/2007);
- O Município não participa de nenhum Programa de Educação Ambiental;
- O Município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- A Prefeitura não mantém uma periodicidade de poda/manutenção das árvores;
- Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- A Prefeitura Municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- Não foi elaborado o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS).

#### **E.2. PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

- Os “alvarás” encaminhados pela Origem, embora regidos pela nova legislação municipal de licenciamento, não constam entre as categorias de licenças e autorizações definidas no artigo 4º do Decreto Municipal nº

3.048/2019;

- Não foram recolhidos os preços definidos na legislação municipal para a obtenção de licenças ambientais;

#### **F.1. IEG-M – I-CIDADE**

- Não atendimento à determinação desta E, Corte contida nas contas do exercício de 2013 (TC-001766/026/13), sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, o que caracteriza **reincidência**;
- 37 imóveis da prefeitura não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) ou CLCB (Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros);
- Não há ações voltadas para atividades de proteção e defesa civil na LOA, em desacordo com o estabelecido no Art. 8º, III da Lei 12.608/201223, que institui a Política Nacional de Proteção da Defesa Civil;
- Desatendimento de requisição de informações, em desacordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993), e contra o princípio da transparência;
- Há pontos onde o município é cortado por linha férrea sem passarelas ou outros dispositivos de segurança, acarretando riscos a pedestres e veículos. Prefeitura não apresentou informação a respeito de providências tomadas para solução da questão;

#### **G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- Não há divulgação das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade no website da Prefeitura Municipal, em desatendimento ao art. 8º, § 1º, inciso VI da Lei de Acesso a Informação;
- O website do Município não garante a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, em inobservância ao art. 8º, § 3º, inciso VIII da Lei de Acesso a Informação.

#### **G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- Constatamos que 44 (quarenta e quatro) empenhos não foram informados ao sistema AUDESP. A maioria é referente a despesas com pessoal;
- Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes aos valores inscritos como Restos a Pagar processados para 98 empenhos;
- Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes à Dívida Ativa Municipal;
- Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes ao quadro de pessoal da Prefeitura;



### G.3. IEG-M – I-GOV TI

- A Prefeitura não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação. Conforme declaração da Origem há apenas local de suporte para pequenos reparos e instalação de softwares;
- A Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- A Prefeitura não dispõe de Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório softwares;
- O Município não regulamentou a LAI;
- A Prefeitura não possui software para gestão de processos;
- A Prefeitura não disponibiliza serviços públicos de atendimento ao cidadão à distância;
- A Prefeitura não disponibiliza recursos para os cidadãos por meio de dispositivos móveis.

À consideração de Vossa Senhoria.

DF-7.1, 31 de agosto de 2020.

**Beatriz Osuna Falavigna**  
**Agente da Fiscalização**

**Mateus Francisco Tostes Calvo**  
**Agente da Fiscalização**

**Rodrigo Marques Rodrigues**  
**Chefe Técnico da Fiscalização**



GABINETE DO CONSELHEIRO  
**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
(11) 3292-3598 - gcarc@tce.sp.gov.br

## DESPACHO

---

**PROCESSO:** 00004864.989.19-9  
**ÓRGÃO:** ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUACU  
(CNPJ 46.523.148/0001-01)  
**INTERESSADO(A):** ■ MARIA LUCIA DA SILVA MARQUES (CPF  
058.150.021-00)  
**ASSUNTO:** Contas de Prefeitura - Exercício de 2019  
**EXERCÍCIO:** 2019  
**INSTRUÇÃO POR:** DF-07  
**PROCESSO(S)** 00010933.989.19-6  
**DEPENDENTES(S):**  
**PROCESSO(S)** 00009386.989.19-8, 00009385.989.19-9,  
**REFERENCIADO(S):** 00009384.989.19-0, 00009383.989.19-1,  
00009382.989.19-2, 00009381.989.19-3,  
00009380.989.19-4, 00020029.989.19-1,  
00019437.989.19-7, 00017802.989.20-2

---

Vistos.

Trata-se da prestação de contas da administração financeira e orçamentária da Prefeitura do Município de Embu-Guaçu, relativas ao exercício de 2019. Diante do apurado pela 7ª Diretoria de Fiscalização/ DF-7 e nos termos do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93, assino à responsável pelas contas em exame, Maria Lúcia da Silva Marques, o prazo de 15 (quinze) dias para que conheça dos autos, conforme o Relatório de Fiscalização constante no evento 71, apresentando o que for de seu interesse.

Publique-se e Notifique-se por via do Sistema Eletrônico, de conformidade com a Resolução nº 01/2011, a íntegra das manifestações que compõem o presente processo poderá ser obtida, mediante regular cadastramento e habilitação, no Sistema de Processo Eletrônico (e-TCESP), no site [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Transcorrido o prazo, com ou sem a juntada das razões da defesa, os autos serão encaminhados para o Ministério Público de Contas/MPC

se manifestar sobre as falhas relatadas, nos termos regimentais, considerando as alegações da defesa eventualmente apresentada.

Cumpra-se.

GCARC, 8 de setembro de 2020.

**ANTONIO ROQUE CITADINI  
CONSELHEIRO**

oz

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ANTONIO ROQUE CITADINI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-09FZ-16X0-5SU2-4P55



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas

TC-4864.989.19-9

Fl. 1

<b>Processo n°:</b>	TC-4864.989.19-9
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Embu-Guaçu
<b>Prefeito(a):</b>	Maria Lúcia da Silva Marques
<b>População estimada:</b>	69.385
<b>Exercício:</b>	2019
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da Lei Complementar Estadual n° 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

O Ministério Público de Contas, com fundamento nos artigos 3º, inciso I, e 7º, ambos da Lei Complementar Estadual 1.110/2010, e no artigo 71, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal<sup>1</sup>, considerando a documentação técnica constante nos autos em exame, solicita a prévia oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica.

Em análise preliminar, observa-se que a diligente Fiscalização promoveu ajustes nos valores referentes às aplicações dos recursos próprios e advindos do FUNDEB (item C.1), o que evidenciou insuficiência de aporte e, assim, descumprimento dos percentuais legal e constitucionalmente vinculados (evento 71.196, fls. 69/73).

Ademais, houve manifestação pela observância ao limite de gastos com pessoal ao final do exercício sob apreço (item B.1.8.1), diante do dispêndio equivalente à 53,98% da RCL ajustada (evento 71.196, fl. 26).

No entanto, tal situação é dissonante do consignado na síntese do apurado (evento 71.196, fl. 119), que indica extrapolação do patamar limitativo, ao informar o índice 54,23%.

<sup>1</sup> RITCESP, art. 71. O Ministério Público poderá:

I - pedir ao Conselheiro a oitiva dos órgãos técnicos do Tribunal para informações complementares ou elucidativas que entender convenientes;



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas**

TC-4864.989.19-9

Fl. 2

Assim, nos termos do artigo 3º do Ato GP 04/2015<sup>2</sup>, e dos artigos 2º e 3º da Resolução TCESP 02/2018<sup>3</sup> o MPC considera relevante o pronunciamento da área técnica especializada da ATJ para que examine os seguintes pontos:

- Item B.1.8.1 – DESPESA DE PESSOAL
- Item C.1 – APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

Com a realização da referida diligência, pugna o Ministério Público de Contas por nova vista dos autos ao final da instrução, para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 19 de outubro de 2020.

**RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-49

<sup>2</sup> Ato GP 04/2015, art. 2º. A Procuradoria da Fazenda do Estado e Ministério Público de Contas poderão, mediante requerimento ao Julgador a quem o feito foi distribuído, solicitar pronunciamento de ATJ por suas áreas de Engenharia, Economia ou Cálculos, com a indicação dos pontos a serem examinados.

<sup>3</sup> Resolução TCE-SP 02/2018, art. 2º. Os recursos e ações tramitarão pela Assessoria Técnica apenas quando a matéria discutida demandar conhecimentos específicos de engenharia, informática, contabilidade e/ou economia.

Art. 3º. Os processos submetidos ao Relator ou Julgador sem apontamentos de irregularidades pela Fiscalização somente serão encaminhados à Assessoria Técnica com despacho fundamentado, indicando os pontos específicos para análise.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcACq

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR,  
ANTONIO ROQUE CITADINI, DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

*Processo TC – 4864.989.19*

***PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU***  
***Contas do Exercício de 2019***

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU**, neste ato representada pela Prefeita em exercício, **Sra. MARIA LUCIA DA SILVA MARQUES**, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, a fim de apresentar

### ***JUSTIFICATIVAS***

por meio das quais vem esclarecer os apontamentos abrigados no relatório de fiscalização anexado aos autos do processo em epígrafe, o que se faz com fundamento na Lei Complementar nº 709/93, bem como nas razões de fato e de direito que a seguir expostas:

Preliminarmente, quer esta peticionária esclarecer que devido à situação excepcional advinda da epidemia de COVID-19, que implicou sérias restrições à circulação de pessoas e assim prejudicou sensivelmente as atividades de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo as da Prefeitura de Embu Guaçu, bem como pelo fato da peticionária ter sido afastada do cargo

público de Prefeita, em outubro de 2020, por determinação judicial e continuar até o presente momento afastada, deixou ela de atender, tempestivamente, à notificação encaminhada por este Egrégio Tribunal.

Todavia, com amparo nas garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório e também considerando, *in casu*, a prevalência do princípio da supremacia do interesse público, já que a prestação de contas em tela é de interesse de toda a coletividade e não apenas desta petionária, requer o recebimento e processamento das presentes justificativas, para todos os fins de Direito.

Versam os autos em epígrafe do exame das Contas do Exercício de 2019 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, cuja fiscalização realizada pela equipe auditora dessa Colenda Corte revelou a ocorrência de eventuais impropriedades nos atos praticados pelo Poder Executivo.

Note-se, que a Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu promoveu a aplicação dos percentuais vetores da Administração Pública, dando atendimento aos mandamentos constitucionais e legais que regem os atos praticados pelo Poder Executivo, atendendo, com isso, as necessidades dos munícipes com a prestação de serviços eficientes.

Ao analisar o relatório da d. auditoria, percebe-se que **esta Municipalidade atendeu aos principais pontos das contas, considerados como cruciais à Administração Pública.** Vejamos:

ITENS	
CONTROLE INTERNO	PARCIALMENTE REGULAR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício	2,91%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	3,26%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	SIM
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	54,23%
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, Constituição Federal (Limite mínimo de 25%)	24,86%
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	98,88%
ENSINO - Recursos FUNDEB aplicados no exercício	98,88%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	NÃO
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,80%

Como se vê, Excelência, os pontos tidos como cruciais na Administração do Exercício de 2019 da Prefeitura Municipal de Embu Guaçu, encontram-se em posição bastante favorável, motivo pelo qual roga-se, desde já, pela emissão de parecer favorável às Contas Anuais em comento.

Diante dessa visão global, conclui-se, já de início, que as anotações tecidas pela atenta auditoria se referem a questões eminentemente formais, podendo ser relevadas, com emissão das recomendações eventualmente pertinentes.

A seguir analisaremos os apontamentos tecidos pelos d. agentes de fiscalização financeira, conforme ordem estampada no relatório de inspeção “*in loco*”. Senão, vejamos:

### **I - SOBRE O IEG-M:**

Com relação ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, quer esta Prefeitura consignar que vem empreendendo todos os esforços possíveis

para melhora do índice, em todos os seus setores, e atingimento dos padrões considerados adequados por esta Egrégia Corte de Contas.

De todo modo, sem embargo das medidas que serão tomadas para melhora do índice IEG-M, cumpre igualmente destacar que o IEG-M se trata de um projeto ainda em aperfeiçoamento, que não foi ainda definitivamente consumado, no qual essa C. Corte de Contas tem o papel de orientar os servidores e agentes públicos para as boas práticas administrativas, conforme foi consignado na *Revista TCE SP – Edição n° 141 do 1º Quadrimestre/2018<sup>1</sup> (fl. 9)*, no bojo da qual foram apresentadas a Parceria com o Observatório do Futuro e o auxílio desse E. Tribunal para o avanço da agenda 2030, *in verbis*:

*[...] Durante a cerimônia de lançamento do projeto no Auditório Nobre ‘Professor José Luiz de Anhaia Melo’, em São Paulo, foi apresentado o Núcleo de Monitoramento dos ODS, que desenvolverá estudos e atividades permanentes de capacitação de servidores e agentes públicos de modo a colaborar na sistematização e divulgação de dados e de boas práticas administrativa.*

*[...]*

*Durante as fiscalizações ordinárias, os Agentes da Fiscalização do TCE analisarão o uso dos recursos e a efetividade das políticas públicas. A partir da análise dessas informações, técnicos, Auditores e Conselheiros irão avaliar a qualidade do gasto de governos e entidades públicas e se as metas estão sendo cumpridas.* [...] (grifos nossos)

Esse Tribunal de Contas do Estado de São Paulo igualmente esclarece, que como órgão de controle externo, auxiliará e orientará seus jurisdicionados para a efetivação e implementação dessa nova ferramenta, o que já

---

<sup>1</sup> Disponível no endereço eletrônico: <http://www4.tce.sp.gov.br/6524-edicao-141-ods-ieg-e-e-processo-eletronico>

se espera, a fim de que os entes fiscalizados possam implementar de forma eficaz as providências necessárias para atingimento de bons índices relacionados à Gestão Municipal, assim, como se denota nas fls. 11 da citada Revista do TCE:

*[...] O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou uma cartilha sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O manual, com 12 páginas, trata sobre os ODS e explica, de maneira didática, o que são as diretrizes estabelecidas internacionalmente e como o TCE irá atuar no processo de introdução desses conceitos nas administrações municipais e do Estado. “Os ODS estabelecem as bases para um futuro melhor. E o Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, pode auxiliar na conscientização dos administradores e orientá-los a incluir essas metas no planejamento dos governos” disse o Presidente do TCESP, Sidney Beraldo [...] (grifos nossos)*

Nesse contexto, também merece destaque a menção da Cartilha denominada Observatório do Futuro<sup>2</sup>, editada por E. Tribunal de Contas, na qual são abordados o cumprimento e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em parceria com a ONU.

Nessa Cartilha, nas fls. 09/10, sob o título “*Os Agentes de fiscalização*”, essa Corte preleciona que os índices serão avaliados com base em vários objetivos, mas sem exceder o disposto pela Constituição Federal, bem como seguindo os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, e ainda, da necessidade de monitoramento, com estudos e capacitação de servidores e dos agentes políticos, a fim de que os mesmos, sob orientação possam implementar os objetivos e, o mais importante, a busca pelos resultados que devem ser alcançados até o ano de 2030, ou seja, um trabalho que sabe-se que levará tempo para seu efetivo alcance. Senão vejamos:

*[...] O Tribunal de Contas e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, braço direito da ONU responsável pelos ODS), firmaram, em 2017,*

---

<sup>2</sup> Disponível no endereço eletrônico: [https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPObservatorio\\_2018.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPObservatorio_2018.pdf)

*um memorando de entendimentos para facilitar a colaboração e a troca de informações entre os dois órgãos.*

[...]

*Nesse contexto, os ODS agora passam a fazer parte da lista de itens checados pelos auditores durante as fiscalizações. Obviamente, sem suplantam as regras constitucionais e legais que regem a administração pública. [...] (fl. 09) (grifos nossos)*

[...] *Para isso, o núcleo de monitoramento dos ODS desenvolverá estudos e atividades de capacitação de servidores, colaborando ainda na sistematização e divulgação de dados e boas práticas. [...] (fls. 10) (grifos nossos)*

[...] *A convergência entre os índices e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS internacionalmente definidos, 9 estão no IEGM. (...) o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo. [...] (fls. 11) (grifos nossos)*

Portanto, de acordo com todos esses entendimentos do Colendo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, fica evidente que as medidas para implementação desse novo instrumento de fiscalização **levam tempo, exigindo, inclusive, capacitação e orientações**, a fim de que as melhorias possam ser implementadas dentro dos parâmetros dessa C. Corte de Contas e levando em conta as necessidades e peculiaridades de cada Município.

Ainda sobre a questão dos índices IEGM, cumpre igualmente ressaltar que por meio de publicação no Diário Oficial da União de 26 de abril de 2018, entrou em vigência a Lei Federal nº 13.655/2018, que modificou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, estabelecendo novos parâmetros para julgamento de processos nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Nesse sentido, considerando que nos termos da Constituição Federal os Tribunais de Contas são os Órgãos responsáveis pelo Controle Externo da Administração Pública, é evidente que as Cortes de Contas da Federação estão submetidas às novas normas de hermenêutica trazidas pela novel legislação.

Sendo assim, convém relembrar que desde a vigência das referidas alterações, nos termos do artigo 20<sup>3</sup> do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, os Tribunais de Contas não podem decidir com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, devendo a motivação da decisão demonstrar a necessidade e a adequação de eventual medida imposta.

Do mesmo modo, nos termos do artigo 22<sup>4</sup> do mesmo Decreto-Lei, na interpretação de normas sobre gestão pública, os Órgãos de Controle deverão considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Considerando essas novas disposições, **roga a esta Colenda Corte de Contas, que, ao examinar os autos, leve em consideração os efeitos práticos de sua decisão, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo e, assim fazendo, releve possíveis desconformidades de natureza meramente formal que em nada prejudicaram a regularidade das contas.**

Outrossim, é certo que o índice de efetividade em comento serve apenas como referencial de análise para o Tribunal de Contas e para os demais órgãos de controle, de modo que o atingimento, ou não, dos níveis

---

<sup>3</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

<sup>4</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

compreendidos como adequados por essa Nobre Corte de Contas não pode servir, isoladamente, de fundamento para emissão de juízo desfavorável às contas prestadas pelas Prefeituras, mesmo porque tal índice não encontra amparo no princípio da legalidade, eis que foi uma iniciativa exclusiva dessa Nobre Corte de Contas.

Por todo o exposto, pede e espera que sejam relegados ao campo das recomendações o conteúdo dos apontamentos relativo ao IEG-M, sem prejuízo das justificativas específicas que serão apresentadas:

## **II - DAS JUSTIFICATIVAS:**

### **Item A.1.1. – Controle Interno:**

Neste item, a equipe de fiscalização sustenta, em seu relatório, que o Controle Interno não realiza suas funções, os apontamentos do relatório emitido descrevem falhas de maneira genérica, não detalhando as ações específicas para a melhoria dos controles administrativos ou racionalização das atividades realizadas.

Em relação ao assinalado de que os relatórios produzidos pelo Controle Interno não seriam adequados, cumpre esclarecer que já estão em andamento os estudos necessários ao aperfeiçoamento e otimização desses relatórios, que maneira que na menor brevidade possível essa questão estará equacionada, devendo, portanto ser sopesado que o Controle Interno no Município de Embu Guaçu não se mantém inerte frente as recomendações e deliberações deste Egrégio Tribunal.

Sem prejuízo desses esclarecimentos, impende também lembrar que a jurisprudência desse E. Tribunal é firme no sentido de relevar apontamentos da espécie, referentes ao controle interno, conforme entendimento

abrigado no processo TC – 6533/989/16, que trata das Contas Anuais de 2017 da Prefeitura Municipal de Riversul, aprovadas por esse E. Tribunal. Senão, vejamos:

*“CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO  
RODRIGUES*

*PRIMEIRA CÂMARA DE 09/04/19*

*ITEM Nº37 PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS  
ANUAIS – PARECER*

*37 TC-006533/989/16*

*Prefeitura Municipal: Riversul.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): José Guilherme Gomes. Advogados(s):  
Luis Urbano Silva Nogueira (OAB/SP nº 184.419).  
Procurador(es) de Contas: Leticia Formoso Delsin Matuck  
Feres. Fiscalizada por: UR-16 – DSF-I. Fiscalização atual:  
UR-16 – DSF-II.*

*RELATÓRIO*

*Contas anuais do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
RIVERSUL , Senhor JOSÉ GUILHERME GOMES,  
exercício de 2017.*

*(...)*

*Em seu laudo conclusivo a unidade fiscalizadora  
apontou as seguintes falhas (evento 34.26): **A.1.1.  
CONTROLE INTERNO: demanda de aperfeiçoamento do  
setor;***

*(...)*

*Regularmente notificado sobre as ocorrências de  
inspeção o responsável apresentou esclarecimentos de seu  
interesse e noticiou medidas saneadoras. Sem embargo das  
razões de defesa, em face das críticas da Fiscalização  
**advirta-se a Origem para que: - aperfeiçoe a sistemática do***

controle interno (A.1.1) com emissão de profícuos relatórios de acompanhamento, capacitação da responsável e garantia de segurança independência no desempenho de suas funções, em estrito atendimento do artigo 74 da CF/88, e do Comunicado SDG nº 32/201211;

Feitas as considerações necessárias, em cumprimento ao disposto no artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93 c/c o artigo 56, inciso II, do Regimento Interno, VOTO pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas do Senhor JOSÉ GUILHERME GOMES, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIVERSUL no exercício de 2017.” (g.n.)

À vista do precedente retromencionado, faz-se imperiosa a necessidade de que o apontamento em tela seja levado ao campo das recomendações, sem, contudo, influenciar de forma negativa o juízo de convicção sobre as contas desta Prefeitura de Embu Guaçu, referentes ao exercício de 2019.

### **Item A.2 – IEG-M – I – Planejamento C**

Em que pese a nota do Índice de Efetividade da Gestão Municipal ter mantido a nota “C” - Baixo Nível de Adequação, foram adotadas diversas providências em 2019, cuja obrigatoriedade Constitucional se faz preponderante, bem como ocorreram diversas melhorias que refletem diretamente na evolução do Índice de Efetividade de Gestão Municipal do Município de Embu Guaçu.

Cumprindo ainda destacar que embora diversas ações que refletiram em significativa melhora no exercício de 2019, o IEGM, manteve-se

com índice C, o que, por si só, em nada prejudica a avaliação sob o aspecto geral dos resultados obtidos no exercício.

Desta feita, em que pesem os apontamentos ora realizados, ao longo do exercício de 2019, dentro das possibilidades e realidades locais, não foram poupados esforços visando a obtenção de melhorias.

Desta feita, em que pese os apontamentos ora realizados ao longo do exercício de 2019 nesse item, esta Municipalidade, dentro de suas possibilidades e realidades locais, não poupou esforços durante todo o exercício e continua agindo a fim de obter melhoria em todas as áreas afetas. **Tanto é verdade que foram sanados a maioria dos apontamentos constantes deste item, relativos ao exercício anterior (2018).**

Em atenção às anotações da Fiscalização contidas neste tópico, é oportuno informar que a Prefeitura Municipal de Embu Guaçu tornou público em *site* eletrônico oficial, com publicação em jornais e em redes sociais e também através de fixação em murais de publicações, a convocação da população para participação do planejamento das peças orçamentárias do exercício de 2019, nas audiências públicas municipais.

Contudo, houve pouca representatividade e participação da população do município de Embu Guaçu em relação às audiências e conseqüentemente nas peças orçamentárias. Tal situação prejudicou a inclusão e implementação das demandas levantadas em audiências públicas.

Entretanto, as peças orçamentárias foram elaboradas atendendo o Plano Plurianual, buscando atingir as metas nele estabelecidas bem como seus indicadores, programas e ações, sempre procurando atender as necessidades da população.

Ante o expendido, requer seja dado, no presente caso, tratamento equânime ao julgado ora transcrito:

“53 TC-004392.989.18-2

*Prefeitura Municipal: Brejo Alegre.*

*Exercício: 2018.*

*Prefeito: Adriano Marcelo Bonilha. Advogado(s): Moacir Candido (OAB/SP nº 83.713), Gervaldo de Castilho (OAB/SP nº 97.946). Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari. Fiscalizada por: UR-I – DSF-II. Fiscalização atual: UR-I – DSF-II.*

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ULTRAPASSADO LIMITE PRUDENCIAL DE DESPESA DE PESSOAL. NÃO HÁ LEGISLAÇÃO DEFINIDORA DE ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS COMISSIONADOS. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.**

*1.RELATÓRIO 1.1. Em apreciação, as CONTAS ANUAIS do exercício de 2018 da PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO ALEGRE. 1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araçatuba – UR/01, que na conclusão do relatório (Evento 104.32) apontou as seguintes ocorrências: A.1.1. CONTROLE INTERNO } O Sistema de Controle Interno está operando parcialmente conforme as orientações e determinações deste E. Tribunal de Contas, na forma disposta no artigo 49 das Instruções nº 02/2016, bem como nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal; desatendimento à recomendação exarada no parecer das contas do exercício de 2014 (TC-000610/026/14); A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO*

*Diversos apontamentos constantes no relatório do IEG-M, dentre os quais alguns comprometem o atingimento das metas 16.6, 16.10, 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;*

*(...)*

*1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:*

**i-Planej**

**2016 B+**

**2017 C**

**2018 C**

*Os dados do quadro acima indicam que o município evoluiu na avaliação geral, passando de conceito “C” (baixo nível de adequação), para conceito “C+” (em fase de adequação), devido à melhora dos índices relativos à Educação, Saúde e Gestão Ambiental. **De outro lado, permanecem as notas mínimas nos quesitos Planejamento, Proteção aos Cidadãos e Governança de TI.***

(...)

## 2.8. CONCLUSÃO

**Acompanho o posicionamento da Chefia de ATJ e do MPC e VOTO pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de 2018 da PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO ALEGRE, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.**

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

(...)

**→ Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI. (...)**

**DIMAS RAMALHO CONSELHEIRO”** (g.n.)

Em relação às falhas apontadas relativas a abertura de créditos suplementares ocorridas no exercício corresponde a 19,35% do total da despesa fixada, superior aos 7,004% autorizados, alterações orçamentárias e transposições realizadas por Decretos, em desacordo com o art. 167, VI da Constituição Federal, temos a informar o quanto segue:

Consta no r. relatório que o Município procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 26.397.392,20, o que corresponde a 19,35% da Despesa Fixada inicial.

Saliente-se que o § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, possui, como não poderia deixar de ser, autorização genérica para que se faça constar na Lei Orçamentária Anual, além da previsão da receita e fixação da

despesa, autorização para abertura de créditos suplementares, sem qualquer menção a índice de inflação ou qualquer limite, nos seguintes termos, a saber:

*“Artigo 165 [...]*

*§ 8º A Lei Orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”*

E ainda, nesse sentido, temos o inciso I do artigo 7º da Lei Federal nº 4.320/1964, a saber:

*“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:*

*I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;*

*(...)”*

Por outro lado, o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/1964 determina que os créditos adicionais suplementares sejam destinados ao reforço de dotações orçamentárias, sem qualquer vinculação aos motivos que ensejam tal reforço, nem tampouco de forma atrelada ao índice de inflação previsto para o exercício.

A abertura de créditos adicionais, muitas vezes, se mostra necessária para a Administração Pública corrigir lapsos de previsão de recursos em dotações orçamentárias, decorrentes de simples incorreções ou alterações na execução das despesas entre o período da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual; não se servindo esta autorização, única e exclusivamente,

para atualizar a Lei Orçamentária Anual pela inflação do período, a qual, já vem inserida na previsão de receitas e na fixação da despesa para o exercício.

Tal suplementação de recursos na dotação orçamentária se faz necessária devido a simples realização de convênio com a União ou com o Estado para transferência voluntária, não prevista inicialmente na Lei Orçamentária do exercício, a qual não decorre e não se relaciona, a qualquer título, com a inflação incidente no exercício.

Convém notar, também, que tal abertura de créditos adicionais suplementares decorre, ainda, do nível de crescimento da economia no exercício, o que, de forma idêntica ao acima exposto, em nada se relaciona com a evolução dos índices inflacionários apurado no exercício.

Conforme estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964, a abertura de créditos adicionais serve para suprir as despesas insuficientemente dotadas de recursos na Lei Orçamentária do exercício, de forma ampla e genérica, que pode ser decorrente de simples lapso na programação da despesa do exercício; obtenção de novas transferências ou demais receitas não previstas inicialmente; crescimento da economia acima dos percentuais previstos; mudança de prioridade face o planejamento não ser estático, mas dinâmico; etc.; não vinculando, de forma exclusiva, legal e tecnicamente, à inflação apurada no exercício.

Assim, a abertura de créditos adicionais suplementares verificada no exercício financeiro de 2019 está revestida pelo princípio da legalidade, uma vez que foi devidamente estabelecida em lei municipal, formal e materialmente, aprovada pela Câmara Municipal, a qual, até a presente data, não foi revogada, total ou parcialmente, ou mesmo foi considerada inconstitucional em nenhum de seus termos.

Percebe-se, portanto, que inexistiu qualquer irregularidade nas alterações orçamentárias realizadas no exercício, **já que os créditos suplementares efetivamente abertos no exercício de 2019 se adstringiram aos percentuais autorizados na Lei Orçamentária Anual**, constatando-se, desse modo, que a LOA de 2019 foi totalmente respeitada.

Acrescente-se ainda, que as alterações orçamentárias verificadas nos autos **não inquinaram os demonstrativos em exame**. Conforme verificado pela i. equipe de fiscalização, no exercício examinado foi apurado resultado orçamentário **superavitário, equivalente a 2,91%.. Confira-se:**

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	R\$ 149.539.007,00			0,00%
Receitas de Capital		R\$ 159.857.308,83	#DIV/0!	106,11%
Receitas Intraorçamentárias		R\$ 3.799.610,56	#DIV/0!	2,52%
Deduções da Receita	-R\$ 12.670.507,00	-R\$ 13.006.646,96	2,65%	-8,63%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>R\$ 136.868.500,00</b>	<b>R\$ 150.650.272,43</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Receitas</b>	<b>R\$ 136.868.500,00</b>	<b>R\$ 150.650.272,43</b>		<b>100,00%</b>
<b>Excesso de Arrecadação</b>		<b>R\$ 13.781.772,43</b>	<b>10,07%</b>	<b>9,15%</b>
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	R\$ 140.278.488,89	R\$ 135.573.589,51	-3,35%	92,69%
Despesas de Capital	R\$ 7.378.800,67	R\$ 4.933.042,37	-33,15%	3,37%
Reserva de Contingência	R\$ 200,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	R\$ 7.148.750,06	R\$ 5.839.000,08	-18,32%	3,99%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		-R\$ 86.783,56		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>R\$ 154.806.239,62</b>	<b>R\$ 146.258.848,40</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Despesas</b>	<b>R\$ 154.806.239,62</b>	<b>R\$ 146.258.848,40</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>R\$ 8.547.391,22</b>	<b>-5,52%</b>	<b>5,84%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Superávit</b>	<b>R\$ 4.391.424,03</b>		<b>2,91%</b>

Mostram-se também favoráveis os resultados financeiro, econômico e patrimonial, que no exercício em exame foram positivos, conforme se denota à fl. 07 do relatório da d. auditoria:

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
<b>Financeiro</b>	R\$ (9.664.680,84)	R\$ (16.598.012,34)	-41,77%
<b>Econômico</b>	R\$ 35.138.378,68	R\$ 30.326.061,17	15,87%
<b>Patrimonial</b>	R\$ 306.468.654,09	R\$ 271.153.505,57	13,02%

Referidos resultados revelam que não restou configurado um sério desequilíbrio fiscal, restando verificado que as alterações do orçamento ocorridas no período em exame não inquinaram os demonstrativos, podendo a questão ser alçada ao campo das recomendações, conforme julgado dessa C. Corte, que ora trazemos à baila:

*“Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis Segunda Câmara*

*Sessão: 8/10/2019 97 TC-006753.989.16-9 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES*

*Prefeitura Municipal: Batatais.*

*Exercício: 2017. Prefeito(s): José Luis Romagnoli. Advogado(s): Celso Augusto de Oliveira Santos (OAB/SP nº 247.612), Antonio Claret Dal Picolo Junior (OAB/SP nº 156.759), Ricardo Alexandre Taquete (OAB/SP nº 169.898), Priscila Costa de Alvarenga Martins (OAB/SP nº 248.914) e outros. Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes. Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I. Fiscalização atual: UR-6 - DSF-II.*

*EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL. RESULTADO FISCAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.*

***Abertura de créditos suplementares relevada, frente à substantiva redução do déficit orçamentário.***

*Relatório*

*Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura do Município de Batatais, relativas ao exercício de 2017, que foram fiscalizadas pela Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR 06 (ev.08, ev.31, ev.52, ev. 74 e ev. 98).*

*O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 98, sendo principais ocorrências registradas as seguintes:*

*(...)*

***Resultados -abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 87.165.421,28, correspondendo a 58,14% da despesa fixada;***

*(...)*

*No mais, considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade foram observadas, **meu voto é pela***

*emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Batatais*, relativas ao exercício de 2017, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

(...)

*Os resultados obtidos, portanto, mostram um esforço fiscal relevante, produzindo uma significativa melhoria da trajetória fiscal, visto que nos últimos exercícios a administração havia registrado seguidos resultados orçamentários negativos, a saber: -0,36% em 2014, -3,69% em 2015 e de - 12,50%, em 2016.*

*Nestas condições, considero excepcionalmente relevável o elevado grau de modificações orçamentárias, tendo em vista a delicada situação fiscal do município e a realização de um severo ajuste no curto prazo. Ainda que o percentual de alterações tenha sido demasiadamente elevado, o fato é que o déficit orçamentário de 12,50% impõe uma série de ações corretivas de curto prazo, que acabam por exigir mudanças no orçamento.*

(...)

No mais, considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade foram observadas, *meu voto é pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Batatais, relativas ao exercício de 2017*, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.” (g.n.)

A fim de reforçar o entendimento de que elevadas alterações orçamentárias não são suficientes a fulminar a aprovação das contas em exame, vejamos ainda, outros julgados constantes no repertório jurisprudencial desse E. Tribunal:

“TRIBUNAL PLENO DE 28/11/18

PEDIDO DE REEXAME

TC-002127/026/15

Município: Caieiras.

Prefeito(s): Roberto Hamamoto. Exercício: 2015.

(...)

A Colenda Primeira Câmara, em sessão de 05 de setembro de 2017 (Parecer - publicado no DOE de 03 de outubro de 2017 – Relator: e. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo), emitiu Parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE CAIEIRAS, relativas ao exercício de 2015, diante

da excessiva abertura de créditos adicionais, bem como da realização de transferências, remanejamentos e transposições de verbas orçamentárias em valor (R\$ 143.867.752,00) correspondente a 68,72% da despesa inicialmente prevista, acima, portanto, do limite definido na LOA (20% da despesa inicialmente prevista).

(...)

**VOTO**

Feitas tais considerações, nos termos e para os fins previstos no artigo 164 do Regimento Interno, **VOTO pelo provimento do Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Roberto Hamamoto, com o propósito de que o Colendo Tribunal Pleno desta feita emita PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE CAIEIRAS, relativas ao exercício de 2015.**”(g.n.)

“SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 10/03/2020 (GCDR-41)  
89 TC-004290.989.18-5

Prefeitura Municipal: Riversul.

Exercício: 2018.

Prefeito(s): José Guilherme Gomes. Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres. Fiscalizada por: UR-16 - DSF-II. Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. RIVERSUL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO. ELEVADAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. BAIXA AVALIAÇÃO DO ENSINO NO ÂMBITO DO IEGM. INEFICÁCIA DO SETOR DE CONTROLE INTERNO. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

(...)

**2.8. CONCLUSÃO**

Acompanho o posicionamento da ATJ e do MPC e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2018 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE RIVERSUL**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

(...)

**DIMAS RAMALHO**” (g.n.)

“SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 10/03/2020 (GCDR-41)  
91 TC-004324.989.18-5

Prefeitura Municipal: São Joaquim da Barra.

Exercício: 2018.

Prefeito(s): Marcelo de Paula Mian. Advogado(s): Carlos Ernesto Paulino (OAB/SP nº 197.622). Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes. Fiscalizada por: UR-17 - DSF-I. Fiscalização atual: UR-17 - DSF-II. EMENTA: CONTAS ANUAIS.

*PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ELEVADAS. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA PARA EXECUÇÃO DE ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO. REDE MUNICIPAL DE ENSINO. DÉFICIT DE VAGAS. CONSELHOS DA EDUCAÇÃO. BAIXA PARTICIPAÇÃO. LEIS DE TRANSPARÊNCIA. ATENDIMENTO PARCIAL. PLANEJAMENTO. FRAGILIDADE. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.*

(...)

#### *2.9. CONCLUSÃO*

*Acompanho o posicionamento da ATJ e do MPC e VOTO pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de 2018 da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.*

(...)

*DIMAS RAMALHO CONSELHEIRO” (g.n.)*

Nessa esteira, conclui-se que as alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, podendo ser a falha conduzida ao campo das recomendações, conforme entendimento abrigado nos julgados retromencionados.

#### **A.2.1. ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS:**

No que se refere ao uso de indicadores genéricos e não quantitativos, que impedem a avaliação da efetividade dos programas e ações de governo, ressalte-se que esta Prefeitura pretende incrementá-los. De igual modo, pretende implementar ações necessárias à obtenção de um diagnóstico mais adequado da realidade para que o Planejamento, para assim amplificar a efetividade de suas peças orçamentárias, tendo ainda, a intenção de divulgar as peças com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos x realizados.

Feitas essas considerações e importante destacar que o IEGM trata-se de projeto em andamento e implementação, lançado em 31/01/2018,

tendo essa C. Corte de Contas o papel de orientar os servidores e agentes públicos nas boas práticas administrativas, conforme atestado na *Revista TCE SP – Edição n.º 141 do 1.º Quadrimestre/20185 (fls. 9)*, onde foram apresentadas a Parceria com o Observatório do Futuro e o auxílio desse E. Tribunal para o avanço da agenda 2030, *in verbis*:

*(...) Durante a cerimônia de lançamento do projeto no Auditório Nobre ‘Professor José Luiz de Anhaia Melo’, em São Paulo, foi apresentado o Núcleo de Monitoramento dos ODS, que desenvolverá estudos e atividades permanentes de capacitação de servidores e agentes públicos de modo a colaborar na sistematização e divulgação de dados e de boas práticas administrativas.*(g.n.)

*(...) Durante as fiscalizações ordinárias, os Agentes da Fiscalização do TCE analisarão o uso dos recursos e a efetividade das políticas públicas. A partir da análise dessas informações, técnicos, Auditores e Conselheiros avaliarão a qualidade do gasto de governos e entidades públicas e se as metas estão sendo cumpridas.*(g.n.)

Alude ainda esse E. Tribunal de Contas que para a efetivação e implementação dessa nova ferramenta, que como órgão de controle externo auxiliará e orientará seus jurisdicionados, o que, já se espera, a fim de que, possamos implementar e agir de forma eficaz e com qualidade na Gestão Municipal, assim, como se denota em fls. 11 da citada Revista do TCE. É ver-se:

*(...) O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou uma cartilha sobre os Objetivos de Desenvolvimento*

*Sustentável. O manual, com 12 páginas, trata sobre os ODS e explica, de maneira didática, o que são as diretrizes estabelecidas internacionalmente e como o TCE irá atuar no processo de introdução desses conceitos nas administrações municipais e do Estado. “Os ODS estabelecem as bases para um futuro melhor. E o Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, pode auxiliar na conscientização dos administradores e orientá-los a incluir essas metas no planejamento dos governos”, disse o Presidente do TCESP, Sidney Beraldo.(g.n.)*

Nesse contexto, merece ênfase a menção da Cartilha denominada **Observatório do Futuro<sup>6</sup>**, desse **E. Tribunal de Contas**, que, aborda o cumprimento e **implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em parceria com a ONU**, no qual, em fls. 09/10, sob o título: *Os Agentes de fiscalização*, preleciona que os índices serão avaliados **com base em vários objetivos, mas sem exceder o quanto disposto pela Constituição Federal, bem como seguindo os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, e ainda, da necessidade de monitoramento, com estudos e capacitação de servidores e dos agentes políticos**, a fim de que os mesmos, sob orientação possam implementar os objetivos e, o mais importante, a busca pelos resultados que devem ser alcançados **até o ano de 2030, ou seja, um trabalho que sabe-se que levará tempo para seu efetivo alcance.** É ver-se:

*(...) O Tribunal de Contas e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, braço direito da ONU responsável pelos ODS), firmaram, em 2017, um*

---

6 Disponível no endereço eletrônico: [https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPobservatorio\\_2018.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPobservatorio_2018.pdf)

*memorando de entendimentos para facilitar a colaboração e a troca de informações entre os dois órgãos.*(fls. 09) (g.n.)

*(...) Nesse contexto, os ODS agora passam a fazer parte da lista de itens checados pelos auditores durante as fiscalizações. Obviamente, sem suplantar as regras constitucionais e legais que regem a administração pública.*(fl. 09) (g.n.)

*(...) Para isso, o núcleo de monitoramento dos ODS desenvolverá estudos e atividades de capacitação de servidores, colaborando ainda na sistematização e divulgação de dados e boas práticas.* (fls. 10)(g.n.)

*(...) A convergência entre os índices e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS internacionalmente definidos, 9 estão no IEGM. (...) o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo.*(fls. 11)(g.n.)

Por esse ângulo, resta cristalino, que as medidas de efetivação, inclusive, para sua implementação, **levam tempo, exigindo, inclusive, capacitação ou orientações**, a fim de que melhorias em seus grupos de efetivação (IEGM), tal como nesse item, de Planejamento, possam ser trabalhados e melhorados dentro dos parâmetros dessa C. Corte de Contas e que sejam dentro das necessidades e peculiaridades de cada município.

Cumprido nesse momento trazer a baila, diante dessa nova linha de análise do IEGM, bem como a implementação das ODS, acima mencionadas, a importância dos **artigos 22 e 23 da Lei 13.655/2018**, no que concerne a mensuração e exigências de políticas públicas, que, traz consigo, a necessidade de interpretação das normas, considerando, principalmente, os obstáculos e as reais dificuldades e peculiaridades de cada município, pois é

cedição a imensa dificuldade e limitação, bem como a fase de transição ou condicionamento impostos. É ver-se:

*“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”(g.n.)*

*Art. 23.A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.” (g.n.)*

É evidente, portanto, que essa C. Corte de Contas, diante das novas diretrizes e implementações acima elencadas, interpretarão de forma a avaliar todos os obstáculos e ainda as melhorias realizadas, a fim de que, com a

nova instrução e/ou orientação por esse E. Tribunal, que certamente se realizará, possa ser implementada de forma eficiente.

Finalmente, cumpre ressaltar que o IEGM, ora em análise nesse item, trata-se de um índice de modelo matemático, que tem como finalidade análise da efetividade de políticas públicas, se, ao longo do tempo, foram realizados, oferecendo auxílio e subsídios para o controle externo dessa C. Corte de Contas, não sendo, portanto, motivo, por si só, para reprovação de contas, mesmo porque, assim, como cristalino, acima, trata-se de nova aplicação, que necessita, inclusive, de muita orientação para a efetiva implementação e alcance até 2030, assim, como explica e orienta esse E. Tribunal em fls. 31 da citada Revista do TCE/SP Edição 141, *in verbis*:

**O IEGM é o índice de desempenho da Corte de Contas paulista, composto por 7 (sete) índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores. O indicador – inédito entre os Tribunais de Contas –, busca avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isso, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo.** (g.n.)

Saliente-se ao final que, acerca de Políticas Públicas e Planejamento, essa C. Corte tem relevado apontamentos, assim, como se denota na decisão abrigada nos autos do TC – 6586/989/16, que versa sobre as Contas de 2017 da Prefeitura Municipal de Taquarituba, de lavra do DD. Conselheiro Dr. RENATO MARTINS COSTA, que, em sessão de 09/04/2019, **receberam parecer favorável** dessa C. Corte:

“SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 09/04/2019 –  
ITEM 37

TC-006586.989.16-2

*Prefeitura Municipal: Taquarituba.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: José Clóvis de Almeida.*

*Procurador de Contas: José Mendes Neto.*

*Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.*

*Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.*

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. OBSERVÂNCIA DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELEVANTES. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.**

#### **RELATÓRIO**

*Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura Municipal de Taquarituba, relativas ao exercício de 2017. Responsável pela instrução processual, a Unidade Regional de Itapeva – UR-16 elaborou o relatório de fls. 1/29 (evento 46.27), consignando os apontamentos que seguem:*

*(...)*

**IEGM – I-PLANEJAMENTO – índice C** -  
*constatação de faltas relacionadas à: falta de justificativa para abertura de créditos suplementares; abertura de créditos adicionais em percentual superior ao índice inflacionário do exercício (2,95%); falta de criação da estrutura de Ouvidoria; incorreções na realização das audiências públicas; baixa compatibilidade entre o resultado físico, alcançado pelas metas das ações e os recursos utilizados.*

(...)

*Nessa conformidade e acolhendo as manifestações de ATJ e douto MPC, voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Taquarituba, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal. Determino a expedição de ofício à Prefeitura Municipal, recomendando que: **adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C – “Baixo Nível de Adequação” e C+ “Em fase de Adequação”**; informe dados fidedignos ao Sistema AUDESP;(...*

RENATO MARTINS COSTA

Conselheiro” (g.n.)

### **B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA:**

Com base nos dados gerados pelo Sistema Audesp, o Município evidenciou o resultado da execução orçamentária superávit, da ordem de **2,91%**.

Com relação ao resultado financeiro, sem maiores delongas — cumpre tão somente informar que a variação verificada no resultado financeiro decorre, praticamente, do resultado orçamentário de 2019, o qual foi **revertido no exercício subsequente de 2019, que evidenciou significativa redução para o valor de R\$ (-9.664.680,84) que representa 24 dias, portanto, dentro do limite jurisprudencial aceito por esta E. Corte de Contas.**

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ (9.664.680,84)	R\$ (16.598.012,34)	-41,77%
Econômico	R\$ 35.138.378,68	R\$ 30.326.061,17	15,87%
Patrimonial	R\$ 306.468.654,09	R\$ 271.153.505,57	13,02%

Sobre os aspectos de cunho financeiro que determinaram a rejeição das contas, importante salientar que houve uma considerável melhora no

exercício em comento em relação ao exercício anterior, assim como se registrou razoável melhora na liquidez imediata, o que demonstra os reflexos das ações da gestora na condução do equilíbrio fiscal do Município.

#### **B.1.5. PRECATÓRIOS:**

Neste tópico a equipe auditora teceu as seguintes anotações:

(I) o Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo de precatórios; (II) A Origem não forneceu atestado de suficiência dos depósitos expedidos pelo DEPRE.

Em relação aos apontamentos em tela, cumpre tecer as seguintes considerações:

Com relação as pendências relativas ao Balanço Patrimonial, as falhas cometidas por esta Municipalidade estão sendo ajustadas, de forma que serão corrigidos os devidos lançamentos e escrituração dos precatórios no Balanço Patrimonial, a partir do Relatório da Dívida relativo ao exercício subsequente extraído do site do DEPRE, regularizando assim, a pendência pontuada.

Quanto aos pagamentos realizados pela Municipalidade no exercício em questão, o TJSP atesta a suficiência dos depósitos de competência do exercício fiscalizado: Com relação aos pagamentos efetuados no exercício, a Origem apresentou todos os comprovantes de depósito na conta vinculada, que somam R\$ 1.412.526,88 (Doc. 29 – Precatórios Prefeitura), em conformidade com o acompanhamento do TJSP (Doc. 32 – Controle TJSP depósitos). Ainda, foi apresentada informação expedida pelo DEPRE/TJSP sobre a suficiência dos depósitos referentes ao exercício fiscalizado (Doc. 27 – Precatórios Controles, pág. 14).

Adicionalmente, conforme relatado pela Fiscalização à fl. 15 do relatório, **VERIFICOU-SE QUE FOI PAGO, INTEGRALMENTE, OS**

## REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA INCIDENTES NO EXERCÍCIO EM EXAME.

Em que pese o zelo da d. auditoria no que se refere aos registros ora lançados nos presentes itens, tratam-se de falhas formais, as quais, por si só, não tem o condão de reprovação de contas.

*“SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 03/09/2019 –  
ITEM 56*

*TC-006469.989.16-4*

*Prefeitura Municipal: Novo Horizonte.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: Toshio Toyota.*

*Advogado: Emerson Leandro Correia Pontes (OAB/SP nº 163.714). Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.*

*Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I. Fiscalização atual:  
UR-13 - DSF-II.*

*EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. NOVO HORIZONTE. EXERCÍCIO 2017. EXCESSO DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, CORRESPONDENTES A 53,12%. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL (52,44%). FALTA DE INCLUSÃO DOS GASTOS DECORRENTES DE CONVÊNIOS NAS DESPESAS COM PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO SEM ESCOLARIDADE DE NÍVEL SUPERIOR. CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS EXCESSIVAS HABITUALMENTE. **FALHAS RELEVADAS. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.***

*RELATÓRIO*

*Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura Municipal de NOVO HORIZONTE, relativas ao exercício de 2017.*

*A Unidade Regional de Araraquara (UR-13), responsável pelo exame in loco, elaborou o relatório constante do evento 29.38, apontando o que segue:*

*(...)*

***PRECATÓRIOS – falha na contabilização dos valores depositados nas contas do TJSP;** o saldo de precatórios não será quitado até o exercício de 2024, considerando a projeção do valor dos depósitos até o exercício fiscalizado.*

*(...)*

*Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia), **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de NOVO HORIZONTE,** relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.*

*Oficie-se ao responsável recomendando o que segue:  
(...) contabilize corretamente os valores depositados nas contas-correntes do TJSP; **equacione os depósitos de precatórios, de modo que ocorra a quitação integral do saldo até o exercício de 2024;** (...)*

*RENATO MARTINS COSTA Conselheiro ” (g.n.)*

Requer-se, portanto, seja dado tratamento equânime às contas em apreço.

### **B.1.6. ENCARGOS:**

A fiscalização neste tópico não identificou o registro correto da dívida com parcelamentos de INSS E FGTS no balancete informado pela municipalidade.

Sobre este tópico, quer a Prefeitura informar que já adotou as medidas necessárias para o correto registro dos parcelamentos tanto dos recolhimentos do INSS como do FGTS, os quais se encontram devidamente quitados no exercício em análise, conforme revela a própria auditoria no relatório de fls. 23/24.

Assim se processaram os pagamentos no exercício (*Doc. 40 – Parcelamentos INSS*):

	<b>Acordo 13899.720370/2017-60</b>	<b>Acordo 10882.723.210/201-97</b>	<b>Totais</b>
<b>Janeiro</b>	R\$ 55.466,24	R\$ 110.932,48	R\$ 166.398,72
<b>Fevereiro</b>	R\$ 55.466,24	R\$ 110.932,48	R\$ 166.398,72
<b>Março</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 110.932,48	R\$ 162.642,20
<b>Abril</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Maiο</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Junho</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Julho</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Agosto</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Setembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Outubro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Novembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Dezembro</b>	R\$ 51.709,72	R\$ 103.419,43	R\$ 155.129,15
<b>Total</b>	<b>R\$ 628.029,68</b>	<b>R\$ 1.263.572,31</b>	<b>R\$ 1.891.601,99</b>

Do acima exposto, constatamos que no exercício em exame a Prefeitura cumpriu o acordado.

Do acima exposto, constatamos que, no exercício em exame, a Prefeitura cumpriu o acordado através dos recolhimentos das guias processadas conforme tabela abaixo (*Doc. 42 – Parcelamento FGTS, Doc. 43 - FGTS Parcelamento Abril e Doc. 44 - Histórico do Empregador - FGTS*):

Janeiro	52.438,59
Fevereiro	52.650,30
Março	52.861,99
Abril	1.249,51
Mai	53.286,05
Junho	53.499,04
Julho	53.708,64
Agosto	53.920,38
Setembro	54.130,91
Outubro	54.343,32
Novembro	54.559,22
Dezembro	54.766,45
Total	591.414,40

Com efeito, houve a regularização dos encargos, devendo ser sopesado que o gestor trabalhou dentro de suas possibilidades financeiras, sendo que, mesmo intempestivamente, promoveu o acerto de tais encargos, possuindo esta municipalidade, o Certificado de Regularidade Previdenciária.

Desse modo, constata-se que a Administração não se quedou inerte e buscou, através do meio disponível, regularizar a situação dos débitos, haja vista a efetivação do parcelamento, bem como da efetiva regularização dos débitos, podendo a questão ser remetida ao campo das recomendações, conforme se extrai da decisão, ora destacada:

*“Conselheiro-Substituto  
Márcio Martins de Camargo  
Segunda Câmara  
Sessão: 14/8/2018  
131  
00004400.989.16  
CONTAS ANUAIS  
Prefeitura Municipal: Mogi Guaçu.  
Exercício: 2016. Prefeito(s): Walter Caveanha.*

*Advogado(s): Antonio Sergio Baptista (OAB/SP nº 17.111), José Mauricio Conceição (OAB/SP nº 111.571), Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573) e outros.*

*Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes. Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I. Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.*

***Ementa: Contas de Prefeitura Municipal. Parecer Favorável. Cumprimento dos Principais Índices Legais e Constitucionais. Encargos Sociais. Parcelamento. Adesão ao termo de parcelamento das dívidas previdenciárias, nos termos da Lei Federal nº 13.485/17, permite a regularidade da matéria.***

*Relatório Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura do Município de Mogi Guaçu, relativas ao exercício de 2016, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Araras (UR/10). As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:*

*(...)*

*B.5.1. Encargos: - Existência de parcelamentos de encargos relativos ao PASEP, INSS e FGTS; - Realização de novos parcelamentos em decorrência de débitos relativos a encargos trabalhistas e previdenciários (INSS e FGTS); - Realização de compensação de encargos previdenciários sem a necessária validação por parte da RFB;*

*(...)*

*Voto*

*00004400.989.16-6*

***As contas da Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.***

*Questão divergente nos autos refere-se aos encargos sociais.*

***Restou apurado que o Município recolheu parcialmente as contribuições devidas ao INSS e ao FGTS, porém, os débitos foram parcelados durante o exercício em***

*análise. Os Pedidos de Parcelamento de Débitos – REPAR, realizados em 02 e 13 de dezembro de 2016, envolviam, dentre outras de exercício anterior, as contribuições devidas nos meses de maio a setembro de 2016. Tais acordos, envolvendo débitos de R\$ 24.249.610,66, foram celebrados com prazo de pagamento em sessenta meses, a partir de janeiro de 2017. Registrou-se que tais acordos foram formalizados após a amortização de parte do saldo devedor pela Prefeitura Municipal, no valor de R\$ 2.342.644,13.*

*Consta ainda um terceiro parcelamento, relativo ao FGTS, formalizado por meio de Termo de Confissão de Dívida e Compromisso de Pagamento para com o FGTS, celebrado com a Caixa em 28 de dezembro de 2016. Tal compromisso, abrangendo débito relativo à competência de novembro de 2016, no valor de R\$ 845.393,14, foi parcelado em sessenta vezes, a partir de janeiro de 2017.*

*Nota-se, portanto, que as medidas para quitar os débitos se iniciaram no próprio exercício, demonstrando ausência de inércia por parte da Administração.*

(...)

*Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2016, da Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.” (g.n.)*

Desta feita, requer seja dado tratamento equânime no caso em exame, nos moldes da decisão ora mencionada.

#### **B.1.8.1. DESPESAS COM PESSOAL:**

**Mister destacar, de início, que os gastos com pessoal permaneceu dentro do limite imposto na LRF.**

#### B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
Receita Corrente Líquida	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
% Gasto Informado	55,35%	51,80%	56,34%	53,98%
% Gasto Ajustado	55,35%	51,80%	56,34%	53,98%

Nesses termos, o quadro demonstra claramente que a Municipalidade iniciou o exercício de 2019 com a despesa laboral representativa de 51,80% da Receita Corrente Líquida (1º quadrimestre de 2019), sendo que ao final do exercício eliminou integralmente o excesso de gastos, encerrando o 4º quadrimestre com 53,98% da RCL. Assim, é correto afirmar que os Gastos com Pessoal observaram o limite disposto no artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 53,98% (máximo 54%), em observância às vedações do Parágrafo Único, do art. 22, da LRF, pertinentes ao cumprimento dos regramentos relativos a Despesa com Pessoal.

Nesse sentido, a decisão proferida nas Contas do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de Elias Fausto, na sessão do dia **21/05/2019**, revela o entendimento desta C. Corte sobre o apontamento em questão:

*68 TC-006352.989.16-4*

*Prefeitura Municipal: Elias Fausto.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): Maurício Baroni Bernardinetti.*

*Advogado(s): Jesuíno José Mattiuzzo (OAB/SP n 56.804), Gisele Zatarin (OAB/SP nº 259.417) e outros.*

*Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.*

*Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.*

*Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.*

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL DE ELIAS FAUSTO. EXERCÍCIO

2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO ANTERIOR. **DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA LRF. RECONDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PRAZO LEGAL.** TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA COM CONTRATAÇÃO DIRETA E NÃO CONTABILIZADA COMO DESPESA DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO DESATENDENDO AO ARTIGO 37, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. BAIXA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO. ATENDIMENTO PARCIAL ÀS LEIS DE TRANSPARÊNCIA. **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS.**

(...)

**DESPESAS DE PESSOAL E DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS** *Questão central*

*sobre as contas de 2017 do Executivo de Elias Fausto diz respeito aos gastos de pessoal e sua contabilização.*

*Inicialmente acolho as inclusões promovidas pela Fiscalização e ratificadas pelo setor de cálculo da Assessoria Técnica, que se referem à contratação de profissionais autônomos. Sendo assim, o índice apurado passou de 50,78% para 54,36%, superando o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).*

*De acordo com a regra do Art. 23 da LRF, a Prefeitura teria até o segundo quadrimestre de 2018 para reconduzir o índice abaixo do limite máximo previsto na mesma Lei. A Assessoria Técnica e a SDG verificaram os dados preliminares do Sistema Audep e constataram a recondução do índice já no primeiro quadrimestre de 2018, que ficou em 48,38%.*

*Em sua defesa, a Origem acrescentou os valores*

*dispendidos com profissionais autônomos contabilizados como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, adequando-se ao cálculo ajustado pela Fiscalização e demonstrando que o índice de despesa de pessoal ficou em 52,20%.**Portanto, ficando comprovada a recondução nos termos da LRF, e estando o Município em boa situação econômico-financeira, a falha pode ser afastada.** Não obstante, algumas críticas precisam ser feitas com relação à gestão de pessoal do Município. Primeiramente, tendo em vista que o Executivo de Elias Fausto extrapolou o limite de despesas laborais nos exercícios de 2014, 2015 e 2017, **determino** a adoção de medidas efetivas para redução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial, bem como o atendimento às vedações impostas pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

**CONCLUSÃO** Acompanho o posicionamento da ATJ e da SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ELIAS FAUSTO**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**.(...)

**DIMAS RAMALHO – CONSELHEIRO RELATOR**

No mesmo sentido, o entendimento do Conselheiro Dr.

Sidney Beraldo:

68 TC-002474/026/15

*Município: Águas da Prata.*

*Prefeitos: Samuel da Silva Binati e Francisco Domingos Salvático de Lima.*

*Exercício: 2015.*

*Requerente: Samuel da Silva Binati – Prefeito à época.*

*Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 29-08-17, publicado no D.O.E. de 06-10-17. Advogado: Moacir Fernando Theodoro (OAB/SP nº 291.141). Acompanha: TC-002474/126/15 e Expediente: TC-037945/026/15.*

*Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.*

*Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.*

*PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO*

*VOTO REVISOR*

*1. RELATÓRIO*

*Trata-se de PEDIDO DE REEXAME interposto por SAMUEL DA SILVA BINATI, EX-PREFEITO DE ÁGUAS DA PRATA, em face da decisão da e. Segunda Câmara, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo, relativas ao exercício de 2015, em razão da superação do limite de 54% das despesas de pessoal, excessivos e contínuos pagamentos de horas extras, atrasos nos repasses de duodécimos à Câmara Municipal e inconsistências em registros da dívida ativa. Conhecido o recurso e analisadas as razões recursais, o eminente Conselheiro Relator, em r. voto proferido na Sessão Plenária de 29-08-18, acolheu os argumentos do Recorrente para o fim de revisar o cálculo das despesas com pessoal, cujo percentual foi reduzido de 54,83% para 53,96% da Receita Corrente Líquida – RCL.*

## 2. VOTO DE MÉRITO

2.1 *Solicitei vista dos autos a fim de analisar com mais cautela se o conjunto das questões remanescentes teria potencial para fulminar a íntegra das contas em exame.*

*Da análise das razões recursais e da documentação trazida ao processo, inclusive em sede de memoriais, a conclusão a que cheguei, data maxima venia, é que a resposta deve ser negativa. Isto porque, sendo superada a principal questão a ensejar a manutenção do decreto de desaprovação das contas, qual seja, a extrapolação do limite legal para as despesas com pessoal, as demais, consideradas individualmente ou em conjunto, não teriam respaldo suficiente para tanto na jurisprudência majoritária desta Corte.*

(...)

2.5 *Portanto, dadas as peculiares do caso concreto e para evitar danos irreparáveis ao Administrador, **voto pelo provimento do pedido de reexame**, a fim de que novo parecer prévio seja emitido, agora favorável à aprovação das contas, sem prejuízo das recomendações assinaladas na decisão originária e no corpo deste voto. Sala das Sessões, 12 de setembro de 2018.*

*SIDNEY ESTANISLAU BERALDO*

*CONSELHEIRO” (g.n.)*

Diante das justificativas que se apresentam, bem como das decisões pela regularidade do item, com recomendação, aclama pela aplicação do princípio da segurança jurídica, reconhecendo o cumprimento do limite prudencial.

Sob a alegação que a Prefeitura desrespeitou o artigo 22 da LRF, ao promover contratações de pessoal em cargos em comissão, esclarecemos que

várias medidas foram tomadas pela Municipalidade ao longo do exercício de 2.019 para redução das referidas despesas, quais sejam:

-Redução significativa no número de comissionados;

-Redução das horas extras aos servidores;

-Redução das gratificações pagas aos servidores;

-Plano de Demissão Voluntária, conforme autoriza a Lei Municipal n. 20/2017;

- Extinção de Cargos em Comissão -Lei Municipal n. 02/2018

Outrossim, considerando as medidas adotadas pela Municipalidade relacionado ao presente item, as quais evidenciam o esforço da Administração para dar atendimento aos preceitos legais, clama pela consideração das medidas adotadas, com julgamento pela Regularidade do item, com recomendação, as quais, serão prontamente atendidas.

Relativamente ao descumprimento do limite prudencial, esclarecemos que grande maioria das contratações efetuadas atenderam as pastas da Educação e da Saúde, ou seja, serviços essenciais, aos quais não poderia esta Administração Municipal se furtar de prestá-los, sendo que a extrapolação se deu em menos de 1%, o que, mais uma vez, demonstra o zelo e respeito deste gestor municipal com a *res publica*.

Ademais, o limite prudencial de pessoal acima de 95%, se refere ao descompasso que é totalmente reversível, não tendo o condão de fulminar a aprovação de contas, podendo tal descompasso ser relevado por esse E. Tribunal, tal como se denota no julgado abaixo transcrito:

**“Conselheiro-Substituto Márcio Martins de  
Camargo**

**Segunda Câmara Sessão: 4/9/2018**

**00003872.989.16 CONTAS ANUAIS**

**Prefeitura Municipal: Echaporã.**

**Exercício: 2016.**

**Relatório**

(...)

*Despesas com Pessoal - inclusão de despesas relativas à prestação de serviços, não contabilizadas no câmputo dos gastos com pessoal; - **total de despesas com pessoal acima do limite prudencial** (...)*

**Voto**

*(...) A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Echaporã reúnem condições suficientes para sua aprovação, **tendo em vista o cumprimento dos limites legais em educação, saúde e despesas com pessoal.**(...) **O gasto com pessoal ao término do exercício em exame alcançou 52,61%, com o que se cumpriu o teto de despesas estabelecido pela LRF.***

(...)

*Sendo assim, considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade se mostraram equacionadas, **meu voto é pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Echaporã, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.**" g.n.)*

Pelo exposto e diante da decisão supramencionada, percebe-se que o anotado é passível de relevação por essa C. Corte.

### **B. 1. 9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:**

Aborda a Fiscalização sobre a falta de exigência, na legislação municipal, de escolaridade mínima para provimento dos cargos em comissão.

Sem prejuízo de extremo respeito às conclusões da sempre competente equipe de fiscalização, quer esta Prefeitura consignar, muito respeitosamente, que discorda do rigorismo deste Nobre Tribunal relativamente à exigência de requisito de formação escolar de nível superior para investidura nos cargos em referência.

Todos os cargos em tela foram regularmente criados por lei e têm suas atribuições devidamente especificadas. Demais disso, não há norma cogente no ordenamento jurídico pátrio que preconize a obrigatoriedade de diploma em curso superior para assunção de cargos comissionados.

Nesse passo, se a lei que criou os cargos em tela não fixou como requisito de escolaridade mínima para provimento dos cargos o grau de escolaridade superior, certo é que não haveria nenhuma inadequação na conduta da Prefeitura se provesse os cargos com pessoas sem esse nível de escolaridade.

Acerca desse requisito de escolaridade, vale também argumentar, em comparação ao absurdo, que se não é exigido escolaridade mínima para se governar o país (que possui uma plêiade de responsabilidades políticas, econômicas, fiscais), maiormente não se pode falar em tal requisito para um cargo de livre provimento, e de responsabilidades comparativamente diminutas.

Demais disso, há que se reconhecer que os cargos comissionados, de livre provimento e exoneração, têm seu preenchimento inequivocamente jungido ao requisito da relação de confiança entre a autoridade

nomeante e o nomeado. Tal relação de confiança é muito bem sintetizada por Régis Fernandes de Oliveira:

*“Cargos em comissão são os destinados ao livre provimento e exoneração. O sentido literal de “comissão” pode ser expresso como um encargo ou incumbência temporária oferecida pelo comitente. Nesse mesmo sentido, o cargo em comissão pode ser cargo isolado ou permanentemente, criado por lei, de ocupação transitória, e livremente preenchido pelo Chefe do Executivo, segundo exclusivo critério de confiança. Transitória, portanto, é a permanência do servidor escolhido, não o cargo, que é criado por lei.*

*Themístocles Brandão Cavalcanti dando realce à objetividade com que deve ser considerado o cargo em comissão, afirma que “cargo em comissão é, portanto, aquele que a lei considera como tal (Tratado de Direito Administrativo, vol. IV, p. 166)”<sup>7</sup> (g.n.)*

Não é outro o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

*“[...] ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL NOMEAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO- PRETERIÇÃO - INEXISTÊNCIA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E ISONOMIA NÃO DEMONSTRADOS - ATO DISCRICIONÁRIO - ILEGALIDADE - INOCORRÊNCIA - DIREITO LÍQUIDO*

*E CERTO INEXISTENTE - SEGURANÇA DENEGADA-. 1 - Não há que se falar em preterição ou ilegalidade quanto à nomeação para cargo em comissão, tendo em vista que tal designação configura ato administrativo discricionário, submetido exclusivamente à conveniência e oportunidade da autoridade pública competente, de livre nomeação e exoneração, considerada a relação de confiança entre o nomeado e o seu superior hierárquico, não podendo o Judiciário adentrar-se no *meritum* adotado pelo mesmo. Precedente (RMS 15.056/BA). 2 - Ausência de direito líquido e certo a ser amparado. 3 - Segurança denegada. Custas ex lege. Sem honorários advocatícios a teor das Súmulas 512/STF e 105/STJ.<sup>8</sup> [...]” (grifos nossos)*

*“[...] PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - ART. 535 DO CPC - AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS - VIOLAÇÃO AO ART. 37, V, DA CARTA POLÍTICA - OMISSÃO - INOCORRÊNCIA - EFEITOS INFRINGENTES - CONCESSÃO - EXCEPCIONALIDADE - DELEGADA DE POLÍCIA CLASSE ESPECIAL - PROGRESSÃO FUNCIONAL - NOMEAÇÃO EM FUNÇÃO DE DIREÇÃO CHEFIA E ASSESSORAMENTO - DIREITO SUBJETIVO - INEXISTÊNCIA - CARGO EM COMISSÃO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO - ATO DISCRICIONÁRIO - CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE QUE PRESSUPÕE VÍNCULO DE CONFIANÇA - OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - NÃO VISLUMBRADA - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. (...).*

*IV - A Constituição Federal foi precisa ao dispor que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração (art. 37, II). V - Desta forma, irrepreensível o ato atacado que, em razão da discricionariedade administrativa deixou de nomear a recorrente para cargo de Chefia, Direção e Assessoria de Departamentos e Divisões da Polícia Estadual. Tal situação pressupõe vínculo de confiança, não havendo que se falar em redução de vencimentos, muito menos em isonomia com servidores que integram a mesma classe, mas que por serem ocupantes de cargo em comissão, e por suas vantagens individuais, percebem remuneração superior à da recorrente. VI - Embargos de declaração rejeitados. 9 [...]*” (grifos nossos)

É evidente que esse vínculo de confiança não pode ser constituído por meio do provimento de cargos através de concurso público, visto que o princípio da impessoalidade é um dos pilares dessa sistemática de provimento de cargos efetivos.

Ainda sobre a questão da escolaridade exigida para assunção de cargos em comissão, cumpre apresentar um exemplo colhido da estrutura administrativa do próprio Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

*“Conforme os § 1º e § 2º do artigo 41<sup>10</sup> da Lei Complementar Estadual nº 1.111/2010, que institui o Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Tribunal de Justiça*

---

9 STJ. EDRoMS, Quinta Turma, Rel. Min. Gilson Dipp, j. 24.11.2003.

10 Artigo 41 - As descrições sumárias dos cargos são as constantes no Anexo VII desta lei complementar, sem prejuízo de outras atribuições que lhes vierem a ser atribuídas pelo Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 1º - O provimento em cargos de Diretor, Coordenador e Supervisor de Serviço exigirá diploma de nível superior ou habilitação legal correspondente, de acordo com a área em que venha atuar, ficando ressalvada a situação dos atuais servidores ocupantes desses cargos em comissão.

§ 2º - A Presidência do Tribunal de Justiça em casos excepcionais, poderá dispensar a exigência do parágrafo anterior.

*do Estado de São Paulo e dá providências correlatas, os cargos de Diretor, Coordenador e Supervisor de Serviços não necessariamente devem ser ocupados por servidores com diploma em nível superior, já que nos termos do aludido § 2º, a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo poderá dispensar em casos específicos a exigência do diploma em nível superior para o provimento de tais cargos.*

Ora, Excelência, se o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da lei que estabelece o plano de carreiras de seus servidores, pode deixar de exigir diploma em nível superior para cargos de Direção, Coordenação e Supervisão, causaria espécie se esta Prefeitura, com estrutura administrativa muito menos complexa, tivesse de ter em seus quadros todos os cargos em comissão preenchidos exclusivamente por portadores de diploma em nível superior.

Por todos esses argumentos, resta claro que não há nenhuma irregularidade na conduta da Prefeitura de Embu Guaçu no que se refere ao provimento dos cargos em comissão.

Outrossim, destacamos a jurisprudência com apontamentos semelhantes, da lavra do DD. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa. É ver-se:

*“SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 19/03/2019 –  
ITEM 57*

*TC-006862.989.16-7*

*Prefeitura Municipal: Catanduva.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: Afonso Macchione Neto.*

*Advogados: José Francisco Limone (OAB/SP n°  
82.138), Ana Paula Shigaki Machado Servo (OAB/SP n°*

295.224), Carolina Trassi Daoglio (OAB/SP n° 295.224), Constante Frederico Ceneviva Junior (OAB/SP n° 45.225), Daniel Mouad (OAB/SP n° 274.022), Débora Cristina Melotto Peres (OAB/SP n° 117.844), Guilherme Steffen de Azevedo Figueiredo (OAB/SP n° 150.592), João Gonçalves Roque Filho (OAB/SP n° 56.523), Maria Paula de Cássia Righini Cedin (OAB/SP n° 86.526), Rafael Augusto de Moraes Neves (OAB/SP n° 200.713), Renata Gerlack (OAB/SP n° 132.207), Valdir Martins Bologna (OAB/SP n° 103.634), Vinicius Ferreira Carvalho (OAB/SP n° 207.369) e outros.

*Procurador de Contas: José Mendes Neto.*

*Fiscalizada por: UR-8 – DSF-II. Fiscalização atual: UR-8 – DSF-I.*

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. OBSERVÂNCIA DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES – EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME.**

#### **RELATÓRIO**

*Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura Municipal de Catanduva, relativas ao exercício de 2017. A Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR-8, responsável pelo exame in loco, elaborou o Relatório constante do evento 100.60 apontando o que segue:*

(...)

**DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – nomeação e manutenção de servidores investidos em cargos em comissão no quadro funcional do Município, contrariando decisão judicial em sede de Ação**

*Direta de Inconstitucionalidade; servidor nomeado para cargo em comissão sem atribuições definidas em lei, prejudicando a constatação da presença das características de direção, chefia e assessoramento; grande quantidade de servidores com férias vencidas, com vários períodos aquisitivos acumulados; o Poder Executivo contratou horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, durante meses consecutivos, descaracterizando a essência do instituto, o qual se destina a atender apenas situações excepcionais e extraordinárias; nomeação de servidor sem a qualificação prevista pela legislação municipal.*

(...)

*Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Catanduva, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.*

RENATO MARTINS COSTA

Conselheiro.” (g.n.)

Ademais, o presente apontamento não tem o condão de ensejar a reprovação de contas, como se pode verificar na decisão da Exma. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes, sessão dia 04/06/2019, cujo apontamento verificava-se mais grave e, no entanto, não prejudicou a aprovação das contas municipais, *in verbis*:

TC-006871.989.16-6

Prefeitura Municipal: Itapeceirica da Serra.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Jorge José da Costa

(...)

**B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

*- ausência de exigência de escolaridade para os cargos em comissão em desacordo com o Comunicado SDG n.º 32/2015;*

*- servidores comissionados com escolaridade incompatível com as atribuições do cargo;*

*(...)*

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de ITAPECERICA DA SERRA, exercício de 2017, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

Com supedâneo nos esclarecimentos prestados, bem como da jurisprudência acima colacionada é forçoso concluir que o apontamento não pode ensejar a desaprovação das contas em análise, devendo ser afastado de imediato.

#### **B.1.9.1. EXCESSO DE HORAS EXTRAS:**

Ainda neste mesmo item consta que no exercício em exame houve uma elevada incidência de horas extras na folha de pagamento.

**A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS E HORAS EXTRAS PELOS SERVIDORES DA PREFEITURA**, somente são autorizadas nas situações de urgência/emergência, em casos excepcionais ou atípicos. Observe, que, neste caso, as horas deverão ser justificadas e analisadas pelos Secretários Superintendentes.

Nesse mister, cumpre informar que foi editada Lei Complementar n.º 155/2019 que autoriza somente os profissionais médicos, no exercício de suas funções, perceberem adicionais por hora trabalhada dada a especialidade, realização de exames diagnósticos e cirurgias no Município.

A partir do documento apresentado, constatamos que a Prefeitura estimou a redução de 6.434 horas pagas aos médicos em maio/19 para 2.727 horas pagas aos médicos em maio/20 e maio/21.

Importante destacar ainda, que o Município de Embu-Guaçu conta com uma rede de saúde grande, composta por:

- Sede da Secretaria de Saúde com um Núcleo Técnico, Administrativo e de Gestão, Vigilância Sanitária e Epidemiológica, Zoonoses, Central de Regulação Municipal, Recursos Humanos e Núcleo de Informação e processamento de dados;
- Unidade Mista de Saúde com 16 leitos de internação, atendendo 24 horas em forma de pronto atendimento, que atende em média 11 mil consultas/mês, localizado na região central;
- Unidade de Pronto Atendimento – UPA, que atende 24 horas por dia, localizada na região do cipó;
- 11 Unidade Básica Saúde da Família, localizadas nos bairros da cidade, com 19 equipes de saúde da família, ofertando uma cobertura de 100% da população assistida pela atenção básica na estratégia de saúde da família;
- Um Base descentralizada do SAMU;
- Um CAPSI; • Um Centro de Especialidades – AME;
- Um almoxarifado; • Duas farmácias e;
- Um Centro Especializado em Reabilitação – CER

Para que os atendimentos disponibilizados pela rede de saúde sejam contínuos e nos padrões mínimos de segurança para o trabalhador e população, o quadro de pessoal é insuficiente, situação que se agrava com as férias,

folgas legalmente instituídas, faltas, atestados de saúde dos funcionários, licenças e demais ausências.

Dessa forma, a grande parte de horas extras são realizadas pelos funcionários nas unidades de pronto atendimento e internação, as quais são autorizadas para que não haja descontinuidade do cuidado ou até mesmo riscos na atenção dispensada, ou ainda exaustão nos profissionais que trabalham, em regime 12 horas de por 36 horas de descanso.

Outra situação que é rotineira refere-se a disponibilidade de somente alguns funcionários para a execução dos trabalhos nas unidades de atendimento do Município, sobrecarregando assim, alguns servidores, dada a indisponibilidade dos demais em razão outros vínculos laborais.

Nesse sentido, o pagamento efetuado às funcionárias Sra. Ana Paula Costa do Nascimento Santos, a Sra. Genilda Maria dos Santos Domingues e a Sra. Valdenilza Silva de Souza, se deu em razão dos serviços disponibilizados pela rede municipal não sofrer interrupções, dada a ausência de servidores para revezamento.

Quanto ao pagamento da servidora, Sra Priscila Aparecida Moraes da Silva, procuradora municipal, quer esta prefeitura esclarecer o quanto segue:

A servidora ocupa o cargo de Procuradora Municipal, pelo regime celetista e trabalha sujeita à jornada de 20 (vinte) horas semanais, conforme estipulado no artigo 23 da Lei Complementar nº 105/2013 - Plano de Carreira para os servidores titulares de cargo de Procurador do Município de Embu-Guaçu ( 02).

A servidora cuida da Execução Fiscal Municipal, que contém cerca de cinquenta e sete mil processos de Execução Fiscal em andamento perante a Vara Única do Fórum de Embu-Guaçu, entre processos físicos e digitais.

O número total de vagas do quadro de Procurador do Município é estipulado pelo Plano de Carreira em 5. Cada procurador cuida de uma área, (Execução Fiscal, cível, trabalhista, administrativo), sendo que o cível e o administrativo é dividido entre dois procuradores.

Assim sendo, devido à grande demanda de trabalho e como a servidora em questão além de cuidar sozinha da Execução Fiscal Municipal também emitia pareceres jurídicos e presidia sindicâncias e processos administrativos disciplinares, tudo em somente 20 horas semanais, foi conversado com os seus superiores hierárquicos sobre a possibilidade de pagamento de hora extra, para que a servidora conseguisse dar conta de sua demanda de trabalho.

As horas extras então começaram a ser pagas mensalmente à servidora, conforme solicitação do Procurador geral do Município, o qual solicitava mensalmente ao Secretário de Finanças, mediante Comunicação Interna, o pagamento das horas extras prestadas. Ou seja, o Superior hierárquico da servidora tinha plena ciência das horas extras prestadas pela mesma, além de presenciar e fiscalizar o cumprimento das mesmas.

Ademais, a título de exemplo, durante o ano de 2019 também foram pagas horas extras ao Procurador do Município Eduardo Belas Pereira Jr., que cuida do contencioso cível do Município de Embu-Guaçu. Contudo, em anos anteriores, referido servidor também prestou horas extras que não foram pagas e atualmente o mesmo ingressou perante a Vara do Trabalho de Itapeverica da Serra com a Ação Trabalhista nº 1000741-20.2020.5.02.0332, para cobrança de suas horas extras prestadas, o que nos demonstra que o labor do Procurador do Município de Embu-Guaçu ultrapassa sua jornada prevista em Lei, e assim, tem

que ser remunerada por meio de pagamento de hora extra. Assim, se a Administração por meio da grande demanda de trabalho que impõe aos seus servidores, força seus procuradores municipais, a laborarem além de sua jornada de trabalho estipulada em lei, o mesmo poderá ingressar perante a Justiça do Trabalho requerendo seus direitos, caso não sejam devidamente remunerados.

Referente ao pagamento das horas extras do mês de outubro/2019, as mesmas foram prestadas pela servidora no mês de setembro/2019. Nesse mês a servidora prestou 44 (quarenta e quatro) horas extras, a qual gerou a Comunicação Interna nº 778/2019, com solicitação de pagamento das horas extras prestadas, feita pelo Procurador Geral do Município e autorizada pelo Secretário de Finanças e Orçamento (doc. 03).

Sobre a comprovação das horas extras prestadas, estas eram presenciadas pelo superior hierárquico direto da servidora, a qual por ser procuradora do município, deslocava-se durante o horário de expediente para realizar audiências de conciliação no Fórum Distrital de Embu-Guaçu (audiências essas que começavam as 09:00 da manhã e perduravam até as 19:00 hs) ou representar a Administração além das fronteiras do espaço físico que ocupa na seção de trabalho, não tendo a obrigação de se submeter ao controle de jornada, não estando assim sujeita ao controle de ponto e jornada, conforme inúmeras decisões judiciais e nos termos da Súmula nº 9 da Comissão Nacional de Advocacia Pública, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que dispõe que:

***“Súmula 09 – O controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário.”***

O procurador do município jamais poderá prever o volume de intimações judiciais que serão publicadas em determinado momento e, dada a

fatalidade do prazo judicial, que pode ser estipulado em horas, o “final do expediente” não significa o encerramento da atividade do advogado.

Assim, verifica-se que não há como se limitar a atividade dos advogados, impondo o controle de ponto, sem que isso desnature o caráter intelectual e livre da atividade, mostrando-se contrário ao interesse público e ofensivo à dignidade da advocacia, nos termos do art.6º e parágrafo único da Lei 8.904/1994:

*“Art. 6º Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos.*

*Parágrafo único. As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho.”.*

Sobre o tema, decisão judicial de Relatora da 4ª Câmara de Direito Público, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que inclusive, fundamentou-se na Súmula n.º 9 da Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

*“Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE MIGUELÓPOLIS contra decisão que, em Ação Civil Pública, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, deferiu o pedido de tutela antecipada para determinar que a Municipalidade implemente o Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP para todos os servidores públicos municipais, com*

*exceção dos ocupantes de cargos em comissão e os que exercem atividades externas, desde que autorizados pelo superior hierárquico, no prazo 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais). Presentes os requisitos, em especial a probabilidade do direito, defere-se o efeito ativo pleiteado. Nos termos da Súmula n.º 9 da Comissão Nacional de Advocacia Pública, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, “O controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário”, considerando-se advogado público os integrantes das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Municípios (artigo 3º, parágrafo 1º do Estatuto da OAB. Sendo assim, autoriza-se a dispensa dos Procuradores Municipais de controle biométrico de ponto.” (destacamos).*

Esse também é o entendimento dos Tribunais:

*“(...) Impossibilidade de imposição aos procuradores municipais de submissão ao controle de frequência por meio de ponto eletrônico através de decreto. Violação ao princípio da legalidade. Controle de advogado público por meio de ponto eletrônico que é incompatível com a sua atividade laboral. Enunciado sumular nº 9 do Conselho Federal da OAB. Precedente do TRF da Terceira Região. Inexistência de violação ao princípio da igualdade. Não submeter os procuradores ao ponto eletrônico implica tratar os desiguais de forma desigual, na exata proporção de sua desigualdade. Características do ofício da advocacia, que não se coaduna com o controle de frequência por meio de*

*ponto eletrônico. Segurança concedida.” (Mandado de segurança nº 0003133-89.2016.8.19.0000 – Impetrante: Associação dos Procuradores do Município do Município de São João de Meriti. – Impetrado: Município de São João de Meriti. Autoridades Apontadas como coatoras: Prefeito do Município de São João de Meriti e outros. – Relator: Desembargador Alexandre Freitas Câmara.).*

*“1. O controle eletrônico de frequência e pontualidade para procuradores autárquicos é incompatível com a natureza de suas atribuições e com os princípios da administração gerencial (eficiência e controle de resultados), instituídos pela Emenda Constitucional n. 19/98. 2. O ato impugnado representa, a bem da verdade, mais uma amostra de uma Administração burocratizada, apegada a rotinas formalistas, destituídas de utilidade e que têm por escopo dificultar a atuação de seus agentes, com prejuízo a todos. Administração moderna e socialmente útil equivale a Administração livre para agir nos termos da lei. (3 TRF-1. 1ª Turma. 199801000531250, Relator Ney Bello. DJ: 11/03/2002 pagina: 130)”.*

**“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADORES AUTÁRQUICOS DO INCRA. CONTROLE ELETRÔNICO DE FREQUÊNCIA E PONTUALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES.** 1. *Cabendo aos procuradores a defesa judicial e extrajudicial da autarquia a que se vinculam, é forçoso reconhecer que o controle eletrônico de frequência é incompatível com o desempenho normal de suas funções, haja vista que a carga horária não*

*é cumprida apenas no recinto da repartição mas também em atividades externas. Precedentes desta Corte. 2. Apelação e remessa oficial a que se nega provimento. (TRT1, AMS1999.01.00.008899-0/DF DJ 16/01/2003, P. 87).”.*

*“(...) o princípio da igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata proporção de suas desigualdades. É de se frisar que o caso observa tal princípio, pois exatamente pelas características da profissão de procurador, ou seja, a desigualdade do ofício exercido pelos procuradores em relação aos demais servidores municipais, é que aqueles não devem se submeter ao controle de ponto eletrônico.” (Mandado de Segurança Nº 0003133-89.2016.8.19.0000).*

Assim sendo, entende-se que não houve nenhuma irregularidade no pagamento das horas extras prestadas pela servidora Priscilla Aparecida Moraes da Silva.

No mesmo sentido, esta Corte de Contas já decidiu, em sessão de julgamento do dia **08/05/2018** – Contas Anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de Santa Branca. É ver-se:

**TC-004065/989/16**

**Prefeitura Municipal: Santa Branca.**

**Exercício: 2016.**

**RELATÓRIO(...) Item D.3.2 – PAGAMENTO DE PESSOAL – (fls. 74/75): Pagamentos de horas Extras a servidores que extrapola o limite máximo permitido pelo art 59 da CLT; . Cessão de Servidores a outros Órgãos Públicos, caracterizando lesão aos princípios da igualdade e impessoalidade, impressos no “caput” do art 37 da Constituição Federal; (...)**

**VOTO**

(...) *d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do chamado do teto fiscal, contudo, dentro do “limite prudencial (> 51,60% <54,00% da RCL), fixando-se em 52,52%. Evidente que, em estando nessa situação fiscal, o Município não poderia ter contratado horas extraordinárias – as quais foram pagas em todos os meses e em montante de R\$ 472.329,39. Esse ajuste é prejudicial ao interesse público, na medida em que os pagamentos ocorrem em proporção de 50% e 100% sobre o horário normal de trabalho e, do mesmo modo, impõe uma sobrecarga prejudicial ao desempenho dos servidores – situação que, em última análise, reflete na qualidade dos serviços prestados. Do mesmo modo, não é razoável que o Município, obrigando-se à realização de sobrejornada de trabalho, patrocine a cessão de servidores a órgãos estranhos à sua esfera administrativa. Contudo, penso que essas situações possam, excepcionalmente, ser relevadas ao campo das advertências, levando em consideração que o Município conseguiu – mediante elevação da RCL no 2º e 3º quadrimestre/16, reduzir o percentual de gastos com pessoal. E, no mesmo sentido, corroborando à relevação do ponto, observa-se que houve redução no quadro de pessoal, máxime em relação aos comissionados e contratados a prazo determinado. Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de SANTA BRANCA, exercício de 2016, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.** Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações para atenção aos seguintes pontos:(...) - Observe ao teto fiscal de despesas com pessoal, abstendo-se da contratação de horas extraordinárias e cessão de pessoal a Órgãos estranhos à Administração Municipal;(g.n.)***

Desta feita, diante das justificativas que se apresentam, bem como da decisão mencionada, aclama pela aplicação do princípio da segurança jurídica, pela concessão de beneplácito desse E. Tribunal de Contas, com julgamento equânime ao da sábia decisão acima elencada.

### **B.1.9.1. IRREGULARIDADES EM GRATIFICAÇÕES:**

Neste tópico a Fiscalização apontou algumas impropriedades relativas à concessão de gratificações.

Com o devido respeito e acatamento tal apontamento não merece prosperar, haja vista a concessão da beneficência ser devidamente tratada na Lei Municipal n.º 1.615/2001, bem como Lei 584/87, em plena vigência, ou seja, segue, o preceito nela contida.

Outrossim, importante destacar que a concessão das gratificações segue estrito cumprimento do dever legal, ao passo que são concedidas em conformidade com a legislação municipal, que, repise-se, encontra-se em vigência.

Desta feita, não há que se falar em ausência de critérios objetos na concessão das gratificações, haja vista se tratar de benefício, ao qual o servidor é avaliado pelo seu superior imediato, assim como disciplina o artigo 1.º da citada lei de concessão, *in verbis*:

*Art. 1º O art. 183 da Lei*

*Lei nº 584/87 passa a ter a seguinte redação:*

*Poderá ser concedida gratificação prevista nos incisos I, III, IV e V, se, determinada pela autoridade competente, Prefeito ou Presidente da Câmara, **ouvido o Chefe imediato do funcionário:** (g.n.)*

*I - pelo exercício de funções especificadas em lei;*

*II - pela prestação de serviços extraordinários;*

*III - pela execução ou colaboração em trabalhos técnicos ou científicos, fora das atribuições normais do cargo;*

*IV - pela execução de trabalho de natureza especial na área da saúde;*

*V - pela participação em órgão de deliberação coletiva e pelo exercício do encargo de membro de banca ou comissão de concurso, ou seu auxiliar;*

*VI por nível universitário.*

*Parágrafo único. O valor de cada gratificação prevista nos incisos I, III, IV e V, não poderá exceder o vencimento ou salário do funcionário que a ela fizer jus."*

Em que pese a lei municipal não tenha especificado o percentual para concessão do benefício, o servidor é sempre avaliado pelo seu superior imediato, tendo como parâmetro o desenvolvimento do servidor em suas funções e ainda, tem adotada a Municipalidade, certo padrão para concessão das gratificações.

Assim, mister se faz a descaracterização do apontamento, haja vista estar em consonância com a legislação vigente.

Ademais, esse também é o posicionamento desse E. Tribunal de Contas, que na decisão da lavra de Vossa Excelência, julgou o item pela Regularidade, diante de providências tomadas pela Municipalidade. É ver-se:

***PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 31/07/2018***  
***ITEM N° 044***

***TC-004431/989/16***

***Prefeitura Municipal: Presidente Prudente.***

***Exercício: 2016.***

***RELATÓRIO(...) Item D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL - Nomeação para cargos em comissão desprovidos de características de direção, chefia e assessoramento. Item D.3.2 – ADICIONAL DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO - Despesa imprópria, vez que alcança aqueles em que a formação de nível superior é inerente ao cargo ocupado. Item D.3.3 – PAGAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO A INATIVOS E PENSIONISTAS - Verba de caráter indenizatório, não sendo devida aos inativos e***

*pensionistas.(...) VOTO(...) Os cargos em comissão devem estar restritos aos casos de direção, chefia e assessoramento, fixando-se em lei atribuições e exigência de escolaridade compatível com o exercício de tais funções, conforme diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 32/20157. Considerando que os pagamentos de Adicional de Nível Universitário e de Vale-Alimentação a Inativos e Pensionistas foram cessados dentro do próprio exercício, em cumprimento às decisões exaradas pelo Poder Judiciário, entendo que os apontamentos da fiscalização restaram superados.(...) Assim, diante do verificado nos autos, acompanho as manifestações convergentes de ATJ e sua Chefia, MPC e SDG e voto pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de PRESIDENTE PRUDENTE, exercício de 2016, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal.(g.n.)*

Desta feita, requer julgamento pela regularidade da matéria, nos mesmos moldes da recentíssima decisão de Vossa Excelência.

### **B.3.2. TETO DO PREFEITO:**

Aduz a i. equipe de fiscalização que existem servidores que percebem vencimentos acima do teto da Prefeita.

Com relação ao apontado pela d. auditoria, temos a esclarecer, que tais servidores são “Médicos”, se tratando, portanto, de prestação de serviços essenciais aos munícipes, que incorrem diretamente em risco de vida, caso não tenham o atendimento devido.

A situação do município de Embu-Guaçu e de outros municípios pequenos é extremamente complicada em relação ao quadro efetivo de médicos, haja vista, possibilidades de recebimento de vencimentos maiores, pelos profissionais da saúde, tendo, um grande leque de trabalho em outros municípios, pelo que, a grande maioria dos médicos, preferem trabalhar e residir na grande São Paulo, dada a proximidade deste município da capital paulista.

Assim, os médicos necessitam perfazer mais horas de trabalho, a fim de atender a grande demanda municipal, acarretando em vencimento a maior do que o subsídio da Prefeitura, porém, extremamente importante o atendimento e prestação de serviços, que, não pode o município abrir mão dos valiosos serviços de salvamento de vidas em que esses profissionais realizam.

Cumpra ainda esclarecer que os vencimentos dos médicos, são efetuados através de hora trabalhada, ou seja, esses não ganham horas extraordinárias, pois percebem os valores correspondentes a suas horas trabalhadas, que infelizmente na grande maioria das vezes, dependendo de sua especialidade, acarretam em ultrapassagem das horas comuns, acarretando em vencimentos pelas horas devidamente trabalhadas.

Outrossim, não pode a Administração Municipal se furtar dos pagamento dos serviços, repita-se, a exaustão, essenciais de saúde, pois se assim o fizer, sofrerá ação trabalhista, haja vista a comprovação das horas devidamente trabalhadas.

Ocorre que tais verbas não se incluem no cômputo para base de cálculo de teto constitucional, haja vista a natureza das verbas, que, repise-se são de cunho indenizatório, tal como explanado acima.

Finalmente, importante destacar que os serviços foram devidamente prestados de forma eficiente e de acordo com a legislação trabalhista, caso contrário, estaria a Administração experimentando um enriquecimento sem causa, o que contraria toda a lógica do direito pátrio.

Nessa mesma linha de pensamento é também essa C. Corte de Contas, na decisão acerca do item, nos autos do TC 18093/989/17, em sábia

sentença do DD. auditor Dr. Valdenir Antônio Polizeli proferida em 11/01/2018. É ver-se:

**PROCESSO:** TC-018093/989/17.

**ÓRGÃO:** Prefeitura do Município de Bauru.

**ASSUNTO:** *Apartado das contas do exercício de 2015 para tratar de análise de pagamentos acima do teto remuneratório do prefeito (item D.3.4 do relatório).*

**RELATÓRIO(...)** *Conforme decisão da Eg. Primeira Câmara exarada nos autos do TC-2300/026/15, que analisou as contas da Prefeitura do Município de Bauru relativas ao exercício de 2015, formaram-se os presentes autos apartados para análise de pagamentos acima do teto constitucional.(...) DECISÃO (...) Em que pese a instrução dos autos pela irregularidade da matéria, acolho as justificativas apresentadas.* Com efeito, restaram bem esclarecidas as questões suscitadas. *As parcelas pagas a título de horas extras e plantões médicos extraordinários não devem integrar a base de cálculo para fins de abate no teto constitucional, por se tratar de valores pagos em retribuição à jornada de trabalho estendida. Caso contrário, estaria a Administração experimentando um enriquecimento sem causa, o que contraria toda a lógica do direito pátrio. Necessária, somente, a observância aos princípios da razoabilidade e da boa-fé. (...) O mesmo pode se afirmar a respeito dos valores auferidos a título de 1/3 sobre férias, adicional noturno, abono permanência e décimo terceiro salário, pois se assim não fosse, haveria a privação de direitos constitucionais assegurados aos trabalhadores. Cabíveis também as demais indenizações previstas em lei: auxílio-transporte, auxílio-alimentação, férias e licenças prêmio indenizadas etc. Pelo exposto e, nos termos do art. 73, § 4º, da Constituição Federal c/c o parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e Resolução nº 03/2012 deste Tribunal, JULGO REGULAR a matéria em exame com o consequente arquivamento dos autos.(g.n.)*

Por todo exposto e face as justificativas apresentadas e pela decisão acima elencada pela Regularidade da matéria, aclama, pela aplicação dos princípios da segurança jurídica, bem como da razoabilidade e da boa-fé, pugna por julgamento equânime a sábia decisão acima.

## **B.2. IEG-M – I-FISCAL – ÍNDICE B**

**Note-se que o IEG-M – I-Fiscal recebeu Nota – B, ou seja, “Efetivo”, o que, por si só já demonstra o bom andamento do item em apreço.**

Cumpra ainda reiterar as justificativas lançadas no item A.2., uma vez que as metas deverão ser cumpridas até o ano de 2.030.

A equipe de auditoria apontou que a planta genérica de valores do Município está desatualizada, o que resultaria em uma base de dados defasada para a cobrança do IPTU.

Todavia, a referida atualização é atividade complexa que também exige conhecimentos técnicos que certamente refogem às atividades finalísticas ordinárias da Administração. Daí porque sua realização depende da contratação de empresa especializada, o que implica reserva de recursos orçamentários consideráveis, que não puderam ser alocados até o exercício em análise, sob pena de comprometimento de recursos necessários ao pagamento de despesas obrigatórias e essenciais.

Sem prejuízo dos argumentos supramencionados, registra-se que essa desatualização não pode, em hipótese alguma, ser imputada exclusivamente a esta Administração, eis que já existia muito antes do início da atual gestão.

Por outro lado, faz-se imprescindível salientar que a Prefeitura Municipal promulgou a Lei Municipal nº 019/2018 (doc. 02), por meio da qual os valores para foram atualizados.

Não obstante, registre-se que o anotado refere-se a falha formal, que não compromete a aprovação das contas em apreço, até mesmo porque, o índice de efetividade apurado comprova que esta Municipalidade não quedou-se

inerte.

Sendo assim, requer sejam relevados os apontamentos constantes neste tópico, de acordo com o entendimento abrigado na r. decisão, que trata das Contas Municipais do exercício de 2017, da Prefeitura Municipal de Itaporanga, aprovadas na sessão de 25/06/2019, abaixo colacionada:

*“SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 25/06/2019 –  
ITEM 51*

*TC-006408.989.16-8*

*Prefeitura Municipal: Itaporanga.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: Vilson Aparecido Rodrigues.*

*Advogados: Sara de Paula Silva Leme (OAB/SP nº 249.541) e Patrícia Leão Gabriel (OAB/SP nº 189.650).  
Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.  
Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I. Fiscalização atual: UR-16 - DSF-II.*

*EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DA  
PREFEITURA MUNICIPAL. OBSERVÂNCIA DOS  
MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE  
RELEVÂNCIA NO EXAME DA MATÉRIA. DÉFICIT  
FINANCEIRO RELEVADO COM AMPARO EM  
SUPERÁVIT DO EXERCÍCIO ANTERIOR. EMISSÃO DE  
PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.*

*RELATÓRIO*

*Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura  
Municipal de Itaporanga, relativas ao exercício de 2017.*

*Responsável pela fiscalização “in loco”, a Unidade Regional de Itapeva – UR-16 elaborou o relatório de fls. 1/33, contido no evento 35.17, consignando os apontamentos que seguem:*

*(...)*

**IEGM – I-FISCAL – ÍNDICE “B”- falhas na gestão fiscal que comprometem o equilíbrio financeiro do Município, tais quais: falta de adoção de medidas efetivas para aumento da arrecadação; ausência de adoção, na cobrança de IPTU e ITBI, de alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel; a Lei Orçamentária não prevê a revisão periódica obrigatória da Planta Genérica de Valores**

*(...)*

**Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e do d. MPC, voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Itaporanga, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

**RENATO MARTINS COSTA** *Conselheiro.* “ (g.n.)

Por tudo isso, requer o afastamento da suposta irregularidade ora analisada, com a prolação de parecer favorável à aprovação das contas em apreço.

### **B.3.2. BENS PATRIMONIAIS:**

Apura a i. equipe de fiscalização, quanto aos bens patrimoniais, a ausência do levantamento geral dos bens móveis e imóveis que

compõem o patrimônio da Prefeitura.

Nesse particular, cumpre informar que estão sendo tomadas as providências necessárias para o devido levantamento entre os setores de contabilidade e patrimônio, para que sejam efetuados os devidos acertos e baixas.

Nessa toada, a jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas tem decidido no sentido de relevação de falha. É o que demonstra o julgado ora colacionado:

**“RELATOR – CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE  
CITADINI**

***15ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia  
29/05/2018***

***TC-004182/989/16***

***Prefeitura Municipal: Igarapu do Tietê.***

***Exercício: 2016.***

***RELATÓRIO(...) Item B.6.3 – Patrimônio: o Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis; (...) VOTO (...) As demais falhas, ainda que reincidentes (controle interno; descumprimento ao artigo 9º da Lei Federal nº 12.527/11 – Acesso à Informação; dívida ativa; divergência de dados e envio intempestivo ao Sistema AUDESP e patrimônio) não são capazes de macular as contas e podem ser alçadas ao campo das recomendações. Advirto, porém, que a reincidência sistemática das falhas poderá ensejar o juízo desfavorável das contas futuras, bem como sujeitar o Gestor Público às sanções previstas no artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93. Assim, considerando as manifestações favoráveis dos Órgãos Técnicos da Casa e do Ministério Público de Contas, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS ÀS CONTAS DA PREFEITURA DE IGARAÇU DO TIETÊ, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.” (g.n.)***

**B.3.1.1. FROTA:**

Aduz a d. auditoria neste item, a ausência de controle de frota municipal.

Sobre essa questão, cabe evidenciar que a época da fiscalização a Prefeitura possuía em andamento o Pregão n. 05/19 *objetivou o registro de preços para a manutenção corretiva da frota.*

Inicialmente, Excelência, saliente-se por oportuno que o referido Pregão Presencial nº 05/2019, assim como, as contratações decorrentes acabaram sendo objeto de sindicância administrativa instaurada por esta Municipalidade para apurar eventuais responsabilidades por supostas irregularidades que poderiam ter sido cometidas por servidores desta Administração à época, o que demonstra, com a máxima *vênia*, a boa-fé e pertinente e pronta preocupação do Município em averiguar e reparar eventuais inconformidades, assim como, identificar as respectivas responsabilidades e punir os possíveis envolvidos, se for o caso.

Não obstante, verifica-se que ao longo do relatório de fiscalização, a d. auditoria da 7ªDF alegou que o edital do pregão em tela, supostamente, não teria trazido a descrição dos serviços a serem contratados e que apenas de forma genérica o Memorial Descritivo teria apresentado os valores globais estimados com *'fornecimento de peças'* e a quantidade de horas estimada com mão de obra mecânica para cada lote de veículos.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade ou eventual restritividade que pudesse, eventualmente, comprometer a formulação de propostas por possíveis interessados ou prejudicar a competitividade da disputa. Veja-se:

Com efeito, entende esta Administração que a descrição do objeto no edital em tela – *manutenção corretiva dos veículos da frota municipal, com prestação de serviços de mão de obra mecânica e elétrica e fornecimento de peças originais*, foi clara e objetiva e assegurou a participação de todos

interessados na disputa, pois trazia as características mínimas e suficientes para garantir à Prefeitura a adequada contratação da prestação dos serviços, assim como, a aquisição de bens de qualidade aptos a atender as necessidades da Municipalidade e ao fim a que se destinariam, razão pela qual, com a máxima *vênia*, não condiz com a realidade a alegação da d. auditoria de suposta ausência de descrição do objeto, muito menos eventual descrição de forma genérica.

Ora, Excelência, insiste-se que a forma como fora descrito o objeto do certame no edital foi mais do que suficiente e clara para demonstrar as reais necessidades da Administração naquela licitação, inclusive, evitando um detalhamento excessivamente específico do objeto, o que poderia comprometer a competitividade do certame.

Ademais, não há que se falar em eventual prejuízo à disputa, se é que este foi o entendimento da d. auditoria, tendo em vista que o Pregão Presencial nº 05/2019 contou com o número razoável de 06 participantes, sendo que as melhores propostas que efetivamente disputaram o objeto licitado permitiu a seleção daquelas mais vantajosas ao erário, dentro de uma compatibilidade de preços praticados no mercado, o que foi atestado com a adequada e prévia realização de pesquisa de preços entre empresas do ramo para se estimar o custo da contratação almejada pela Municipalidade.

Ou seja, Excelência, o edital em exame foi claro e objetivo quando da descrição do objeto a ser licitado – prestação de serviços (manutenção corretiva da frota municipal, com mão de obra mecânica e elétrica) e aquisição de bens (fornecimento de peças originais), ou seja, serviços e bens comuns e usuais de mercado, em conformidade com a Lei Federal nº 10.520/02, a qual instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, o que, com a máxima *vênia*, não pode ser confundido com ausência de descrição do objeto ou descrição de forma genérica.

Logo, acredita-se que a descrição do objeto na forma como constou do edital se mostrou objetiva e suficientemente adequada para a Administração assegurar contratação com empresas do ramo e capazes de atenderem as necessidades da Municipalidade, garantindo o mínimo de qualidade e segurança, já que os respectivos serviços e peças serviriam para a manutenção corretiva da frota municipal de veículos.

Não obstante, há de se ressaltar ainda que não existe um comando legal específico sobre o tema, podendo-se afirmar, inclusive, com a máxima *vênia*, que esta definição se encontra inserida no âmbito da conveniência e oportunidade do administrador público. Assim, Excelência, mesmo em face da discricionariedade que permeia escolhas desta natureza, há que se destacar que o exercício da competência discricionária no presente caso encontra-se intimamente atrelado aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação dos atos administrativos, não podendo deles se afastar, sob pena de se incorrer em desvio de poder.

Sendo assim, acredita-se que a crítica acerca da descrição do objeto, com a máxima *vênia*, adentrou no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, razão pela qual, afirme-se que não houve irregularidade alguma na descrição dos serviços e bens licitados, sendo certo que trata-se de prerrogativa do exercício do poder discricionário da Administração Pública e não como uma irregularidade que pudesse ter comprometido a competitividade e a lisura do procedimento licitatório.

Ou seja, em que pese o entendimento da d. auditoria, tem-se por certo que o objeto licitado foi descrito de forma clara, objetiva e assegurando os padrões mínimos de qualidade, tendo em vista que se tratava de serviços e bens comuns destinados a manutenção dos veículos da frota municipal. É cediço que a modalidade do pregão trouxe maior celeridade às licitações, tendo em vista tratar-se de procedimento muito mais simples, ágil e bem menos burocrático que as

demais modalidades de licitações, logo, Excelência, o que se pretendeu licitar foram serviços e bens comuns e com um padrão mínimo de desempenho e de qualidade, tendo ocorrido a descrição do objeto de forma suficientemente clara e objetiva.

Assim, Excelência, a análise dos autos, com a máxima *vênia*, não pode recair sobre o critério de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, o que não deve ser colocado sob análise. Tal controle é exercido mediante a análise dos atos administrativos executados pelos Administradores Públicos, o que, todavia, não está sendo apreciado de maneira adequada no caso concreto, haja vista que está sendo questionada a escolha feita pela Administração, o que é absolutamente impertinente, vez que esta crítica recai sobre os critérios de conveniência e oportunidade das despesas públicas, o que, pertence exclusivamente ao Administrador Público.

Nas palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, atos discricionários “*seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberalidade de avaliação ou decisão segundo os critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à Lei Reguladora da expedição deles*” (*Curso de Direito Administrativo, 25ª Edição, Editora Malheiros, página 422*).

No presente caso, está sob análise o mérito do ato administrativo discricionário, o qual não deveria ser atacado pelo controle externo, sob pena de estar esta E. Corte de Contas invadindo competência que não lhe é adstrita, com a conseqüente quebra do princípio da autonomia dos poderes, preconizado pelo artigo 2º da Constituição Federal.

Outrossim, faz-se relevante destacar que as cláusulas editalícias do presente edital foram formuladas em conformidade com o disposto no artigo 37, *caput* e XXI da Constituição Federal c/c artigo 3º, I da Lei de Licitações. Neste

sentido, entende-se que não restou comprometida a disputa, uma vez que, é cediço que a licitação em si, consiste-se numa competição, onde a disputa pelo objeto decorre de regras previamente impostas a todos os competidores, sendo o vencedor aquele que conseguir superar os demais.

Portanto, Excelência, é possível afirmar que o certame em apreço se desenvolveu em estrita obediência à lei de regência, bem como com a devida observância dos princípios insculpidos nos artigos 3º e 41 da Lei de Licitações, quais sejam, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e o da vinculação ao instrumento convocatório, tendo o objeto licitado sido descrito de forma clara e objetiva, permitindo a participação de todos interessados no certame.

Em continuidade, a 7ªDF alegou que as estimativas de valor do certame teriam sido feitas com base em 03 cotações de mercado, supostamente, elaboradas de forma genérica, sem a definição de serviços, baseadas em estimativa de horas de trabalho diferente da anunciada no edital e que nenhum orçamento teria sido assinado por responsável.

Na mesma toada, a 7ªDF alegou também que não teria havido definição de serviços ou peças na solicitação de cotação apresentada, evidenciando que o valor referencial da licitação teria sido apurado com base nas estimativas de valor global por lote oferecidas pelas empresas consultadas, razão pela qual, alegam que se as empresas tiveram liberdade para definir as estimativas de quantidades de serviço e peças, teria causado estranheza que as variáveis de valor global estimado de peças por lote nos orçamentos apresentados estariam supostamente correlacionadas, a exemplo do ocorrido na pesquisa de mercado para o Pregão Presencial nº 20/19, analisado no item C.4 deste Relatório.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade que

pudesse, eventualmente, comprometer a competitividade do certame, prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa ou acarretar suposto prejuízo ao erário. Explica-se:

Como já dito, a descrição do objeto no edital – *manutenção corretiva dos veículos da frota municipal, com prestação de serviços de mão de obra mecânica e elétrica e fornecimento de peças originais*, ao contrário do alegado pela d. auditoria, foi clara e objetiva, dispondo de todas as características mínimas e suficientes para assegurar a contratação de serviços e a aquisição de bens de qualidade aptos a atenderem as necessidades da Municipalidade, não havendo que se em falar, com a máxima *vênia*, em eventual ausência de descrição do objeto ou descrição de forma genérica que pudesse comprometer a competitividade.

Logo, todos os dados e elementos fornecidos às empresas consultadas para se estimar o custo da contratação almejada também foram suficientemente claros e objetivos, o que permitiu a apresentação das requeridas cotações prévias de preços adequadas ao seu objetivo, as quais trouxeram os valores praticados no mercado à época.

Além disso, conforme verificado pela própria d. auditoria, esta Municipalidade realizou a prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo para se estimar o custo da contratação almejada e levou em consideração o valor médio destes 03 orçamentos para se chegar ao valor estimado do que se pretendia licitar, o que ao final da disputa permitiu à Administração confirmar que selecionou as propostas mais vantajosas ao erário, dentro de uma compatibilidade de preços praticados no mercado.

Sendo assim, tem-se por certo que esta Administração agiu de boa-fé e que, principalmente, procurou as propostas mais vantajosas ao erário, nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações, bem como, que deu cumprimento a

entendimento jurisprudencial, tanto deste E. Tribunal de Contas, quanto do C. Tribunal de Contas da União, pois utilizou como parâmetro de valores ao menos 03 cotações de preços para auferir os valores praticados no mercado:

**“PROCESSO: TC- 15659/026/07**

**CONTRATANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITU**

(...)

***OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO VERTICAL, DE REGULAMENTAÇÃO, ADVERTÊNCIA E ORIENTAÇÃO, INCLUINDO FORNECIMENTO DE MATERIAIS MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA E EQUIPAMENTOS***

**EM EXAME: CONTRATO N.º 103/2005 (CONVITE N.º 62/05)**

**VALOR: R\$ 143.280,00**

(...)

**DECISÃO**

(...)

***Como se vê, por inúmeros motivos é que a pesquisa prévia serve como referencial para que a Administração tome uma decisão ajustada, julgando os licitantes a partir dos limites do aceitável.***

***Pois bem, para que a pesquisa de preços seja algo fidedigno, a orientação é no sentido de que sejam obtidos ao menos 3 (três) orçamentos de fornecedores distintos. É esse o entendimento largamente consolidado.***

(...)

***3 ‘Vide’, por hipótese, o acórdão n.º 1547/2007 do TCU: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas***

*pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório” (DOE 25/02/2014, g.n.).*

Percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante deste E. Tribunal de Contas, da qual resultou a estimativa de custo e conseqüente contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Assim, ao final da disputa licitatória esta Administração pôde selecionar as propostas mais vantajosas ao erário, registrando preços e firmando atas cujos respectivos valores encontravam-se em total compatibilidade com os valores praticados no mercado à época.

Não obstante, Excelência, vale frisar que os questionados orçamentos sem assinatura dos responsáveis tratam-se de lapsos meramente formais, tendo em vista que estas cotações sempre constaram do respectivo processo licitatório.

Ademais, quanto à alegação de eventual correlação dos preços constantes nos orçamentos obtidos para o Pregão Presencial nº 05/2019 com aqueles apresentados no Pregão Presencial nº 20/2019, acredita-se, com a máxima *vênia*, não haver razão para se alegar que houve por parte da Administração qualquer ato de ilegalidade, improbidade ou de má fé praticado, tanto em relação

às questionadas cotações de preços, quanto aos referidos procedimentos licitatórios e, conseqüentemente, pelos valores pagos nas respectivas contratações.

Ora, Excelência, à época do certame não havia nenhuma situação suspeita ou que desabonasse as cotações que serviram de parâmetro para confecção das respectivas planilhas orçamentárias, o que denota a ausência de responsabilidade desta Administração por eventuais ilícitos praticados por terceiros.

Logo, acredita-se, com a máxima *vênia*, que hipoteticamente, se ocorreu mesmo eventual ilegalidade na conduta dos particulares, tal prática não guarda nenhuma relação com os atos administrativos lícitos realizados à época pela Prefeitura, razão pela qual, não se mostra razoável ter que responder por ações ou omissões praticados por terceiros alheios à Administração Pública e muito menos ser injustamente culpada por uma situação que não deu causa, pois apenas promoveu regular certame licitatório em conformidade com as legislações de regência, visando tão somente o devido atendimento ao interesse público envolvido.

Outrossim, é indiscutível a vantajosidade alcançada ao erário com as contratações em tela, levando-se em consideração certos aspectos que denotam a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração, bem como, o êxito do certame em tela com a obtenção das propostas mais vantajosas ao erário.

Neste sentido, há de se destacar a realização de pesquisa prévia de preços entre 03 empresas do ramo que possibilitou a Administração estimar adequadamente o custo das contratações em tela e celebrar as respectivas atas registrando preços em estreita compatibilidade com os valores praticados no mercado, além da ampla competitividade havida na disputa, a qual contou com a participação de 06 empresas.

Logo, Excelência, a licitação em tela permitiu a Administração selecionar as propostas mais vantajosas ao erário, tendo celebrado atas por preços compatíveis ao que vinha sendo praticado no mercado, o que, com a máxima *vênia*, denota o êxito do certame, em atendimento ao artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, em que pesem as críticas aventadas durante a instrução dos autos, com a devida *vênia*, não há que se falar em eventual comprometimento do ponto de vista econômico-financeiro.

Percebe-se, então, que não houve prejuízo de qualquer natureza ao erário, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante deste E. Tribunal de Contas, da qual resultou a estimativa de custo e ao final do certame a contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Dessa forma, verifica-se que a Municipalidade não deixou de efetuar o levantamento do preço dos serviços e produtos que pretendia contratar nos termos da lei, tendo providenciado hábil pesquisa de preços previamente à elaboração do edital em tela, o que possibilitou a Administração aferir a compatibilidade dos preços praticados no mercado e assim firmar ajustes cujos preços se mostraram o mais vantajoso ao erário.

Sendo assim, os comparativos utilizados refletiram os valores de mercado, comprovando-se, destarte, que a estimativa de custo das contratações em questão, frutificou-se de pesquisa prévia de preços, de maneira que houve comparação de valores e, por conseguinte, observou-se a compatibilidade dos mesmos com os praticados no mercado, os quais evidenciam a correção dos preços que compuseram o valor final da estimativa de custo utilizada pela Administração como parâmetro para licitar o objeto contratado.

Desse modo, é possível verificar através do exposto que com o resultado alcançado através da referida consulta, foi possível dar à Administração subsídios para a elaboração de idôneo orçamento básico estimativo, alcançando assim a inteligência do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 – Estatuto Licitatório.

O que não se pode negar no caso presente, é a seriedade do trabalho realizado com lastro na hábil pesquisa de preços levada à efeito pela Administração, cujos parâmetros determinaram acertadamente o norte dos valores orçados, razões estas que eximem de qualquer culpabilidade a conduta administrativa, posto que, corretamente, buscou suporte em cotação de mercado à época para lançar as bases do certame, comprovando que a Administração tomou todas as providências cabíveis e necessárias para a regular instauração do procedimento licitatório.

Portanto, Excelência, se porventura ocorreram eventuais lapsos, com a máxima *vênia*, estes se mostraram de ordem meramente formal, já que não acarretaram prejuízo aos cofres públicos e nem impediram que a Municipalidade selecionasse as propostas mais vantajosas ao erário e em compatibilidade com os preços praticados no mercado.

Em continuidade, a 7ªDF alegou também que apesar do edital ter previsto julgamento das propostas segundo o critério de *‘maior percentual de desconto por lote’*, a disputa entre as licitantes teria se dado pelo critério de menor preço global por lote, bem como, que o item 5.3.3 do edital teria estabelecido que *‘as licitantes deverão indicar os valores em reais (R\$) para os serviços em homem/hora e os percentuais de descontos para as peças’*, no entanto, nas Atas de Registro de Preço firmadas verificaram que não teriam sido ajustados quaisquer valores específicos para a hora da mão de obra trabalhada ou percentuais de desconto, mas apenas valores globais por lote.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade que pudesse, eventualmente, comprometer a competitividade do certame, a seleção da proposta mais vantajosa ou acarretar suposto prejuízo ao erário. Explica-se:

Com efeito, no tocante a alegação de que a disputa entre as licitantes teria se dado pelo critério de menor preço global por lote, esclarece-se que a Administração optou por esse formato ao primar pela economicidade, razoabilidade e a eficiência, o que ocorreu de forma acertada e sem restringir a participação de potenciais licitantes ou causar prejuízos para a apresentação de propostas vantajosas, atendendo ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/93.

Ou seja, o objetivo da Municipalidade foi o de alcançar o menor custo-benefício possível em relação aos valores de mercado estimados, considerando o interesse da Administração na economicidade, atrelada a aquisição de serviços e peças de boa qualidade, os quais garantissem o pleno atendimento da demanda e com a eficiência adequada que o interesse público envolvido requer para o caso.

Nesta toada, os itens que compuseram os respectivos lotes não podem ser considerados tão incompatíveis entre si assim a ponto de caracterizar os lotes licitados como uma impertinente aglutinação de itens distintos, com a máxima *vênia*, isto não ocorreu, pois em que pesem as críticas da d. auditoria, o fato é que pretendeu-se agilizar e tornar o mais eficiente possível a prestação dos serviços e a aquisição das peças, além da economia que acarretaria aos cofres públicos.

Ademais, saliente-se por oportuno que licitar o objeto nestas condições possibilitaria uma maior margem de lucro aos interessados e, conseqüentemente, permitiria às licitantes oferecerem preços mais vantajosos e

competitivos à Administração, trazendo também maior agilidade na realização dos serviços e disponibilização das peças, além do melhor acompanhamento *'in loco'* e posterior controle dos serviços executados e peças fornecidas, razão pela qual, a forma como se licitou o objeto, com a máxima *vênia*, não pode ser considerada tão impertinente assim, uma vez que ao se levar em consideração a natureza dos serviços e peças licitados, não se viu a viabilidade técnica e econômica de se promover licitação pelo critério de julgamento de menor preço por item, por exemplo.

Ou seja, o presente caso nunca tratou de uma aglutinação incompatível de serviços e peças, mas sim de um pertinente agrupamento em lotes destes, não havendo que se falar em prestação dos serviços e aquisição de peças de forma individualizada, pois elevaria o custo da contratação ao erário e ainda comprometeria a eficiência quando da execução dos serviços, razão pela qual, o objeto deveria ser executado integradamente através de lotes, visando sempre e exclusivamente o interesse público envolvido.

Ora, Excelência, com a máxima *vênia*, indiscutível que o presente caso trata da prestação de serviços e aquisição de peças afins e que fazem parte do mesmo segmento de mercado, não sendo tão específica assim a ponto de ensejar a necessidade de ser contratada item a item, até porque serviriam para o mesmo fim, qual seja, a necessária manutenção corretiva dos veículos da frota municipal.

Neste sentido, no que se refere aos serviços e aquisições efetuadas pela Administração Pública, destaca-se o que preceitua o parágrafo 1º do artigo 23 da Lei da Geral de Licitações:

***“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em***

*função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

(...)

**§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala” (g.n)**

Logo, extrai-se do dispositivo legal retro transcrito que a Lei Geral de Licitações impõe que o fracionamento do objeto é imposto apenas quando este for técnica e economicamente viável, sem que comprometa a qualidade e integridade do objeto pretendido, pois há presunção legal de que trará vantagens econômicas para o erário, dada a ampliação do universo de competidores.

Contudo, vale ressaltar que esta vantajosidade é presumida, subentendendo-se que o fracionamento do objeto poderia ampliar a competitividade do certame, uma vez que ao se reduzir o objeto licitado, por consequência, as exigências de ordem habilitatória também poderiam ser menores, ampliando-se assim o número de proponentes e possibilitando alcançar uma melhor proposta, porém, Excelência, como já dito, a licitação em tela contou com ampla disputa, tendo em vista a participação de 06 empresas, cujas melhoras propostas disputaram efetivamente o objeto licitado, assegurando à Municipalidade a seleção daquelas mais vantajosas.

Outrossim, Excelência, que no caso em análise, tendo em vista a peculiaridade e dinâmica do mercado, a economia de escala, as características e condições dos serviços e peças licitados, esta Administração, com a máxima *vênia*, não vislumbrou a viabilidade técnica e econômica da divisão do

objeto licitado em itens distintos. Aliás, a respeito do tema o Ilustre Marçal Justen Filho leciona que:

“(…)

*A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quanto tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável.*

*O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (…)*

*Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.*

*Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas em virtude do aumento da*

**competitividade. Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.**” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11<sup>a</sup> Edição, à página 207, g.n.)

Sendo assim, em consonância com o entendimento do conceituado doutrinador, esta Administração entendeu que a questionada aglutinação do objeto em lotes era a forma técnica e economicamente mais viável e recomendável para a licitação almejada, eis que tratavam-se de serviços e peças comercializados pelo mesmo segmento de mercado e que poderiam ser prestados e fornecidos pela mesma empresa, pois se assim não fosse feito estaria sujeito a desnaturar o objetivo final que era a manutenção corretiva dos veículos da frota municipal, com o fornecimento de peças originais, pois uma suposta fragmentação do objeto importaria em risco de impossibilidade de execução satisfatória, bem como, conseqüente aumento de custos.

Logo, Excelência, optou-se em contratar os serviços e adquirir as peças em lotes compatíveis sem que isso acarretasse limitações ao universo de empresas participantes na disputa, já que tratam-se de serviços e peças conexas e que os respectivos lotes deveriam ser executados pela mesma empresa, visando atender a mesma demanda, qual seja, a manutenção corretiva dos veículos da frota municipal, com o fornecimento de peças originais.

Assim, uma vez demonstrada a viabilidade técnica e, principalmente, econômica da licitação em tela, com a máxima *vênia*, não há que se falar em irregularidade dos procedimentos adotados pela Administração.

Nota-se que a regra insculpida no artigo 8º do Estatuto de Licitações é de que a execução das obras, serviços e compras devem programar-se, sempre, em sua totalidade. Por sua vez, o parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei de Licitações aduz que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis (o que não foi o caso dos presentes autos), procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia da escala.

Contudo, por óbvio que este regramento não pode ser interpretado de forma a impedir que a Administração Pública busque aquilo que de fato necessita, devendo sim, interpretar como restritividade aquela condição imposta pela Administração sem uma justificativa válida.

Assim, verifica-se que além das condições impostas no certame estarem devidamente justificadas e válidas, tem-se por consequência que os serviços e peças agrupados em lotes interagem entre si, estando intimamente ligados e cuja execução integrada deveria ser interpretada como obrigatória, por ser a forma mais viável e recomendável economicamente, em atendimento ao interesse público envolvido e devida preservação do erário.

Ora, Excelência, percebe-se que esta Administração juntou em cada lote itens de natureza conexa e compatíveis entre si, razão pela qual, com a máxima *vênia*, deveriam ser prestados e adquiridos em conjunto e sob a mesma orientação por serem afins, comercializadas pelo mesmo seguimento comercial e que serviriam para a mesma finalidade e assim obter o objeto desejado.

Nesta toada, diante do caso concreto, com a máxima *vênia*, não há que se falar em suposta impropriedade na licitação, tendo em vista a pertinente aglutinação dos serviços e peças em lotes, razão pela qual, diante da natureza do objeto licitado, não há que se alegar eventual redução de

competitividade, tendo em vista a participação de 06 proponentes na disputa, bem como, não houve agrupamento de serviços e peças distintos no mesmo lote, tratando esta questão da divisão dos itens licitados em lotes de mera questão de discricionariedade da Administração.

Como já dito, para que houvesse apenas um prestador e fornecedor para cada lote, optou-se, diga-se, acertadamente, por uma prestação dos serviços e fornecimento de peças que viabilizasse a logística da execução dos serviços, o que se mostrou, inclusive, mais vantajoso ao erário, tendo em vista a peculiaridade do mercado automotivo.

Neste sentido, verifica-se que por razões técnicas de mercado, execução e fornecimento, esta Administração entendeu que neste caso específico o critério mais adequado e que melhor atenderia seus anseios não poderia ser fixado por item de forma individualizada, mas sim da maneira como o fez, por se tratarem, justamente, de itens de mesma natureza

Sendo assim, Excelência, percebe-se que esta Administração se valeu do seu Poder Discricionário para a escolha do critério de julgamento que se mostrava mais apropriado e recomendável para a licitação pretendida, levando em consideração única e exclusivamente a natureza dos serviços e bens.

Com efeito, é irrefutável que tal escolha, com a máxima *vênia*, encontra-se inserida no Poder Discricionário do administrador de analisar a situação apresentada e definir a forma pela qual será definida sua contratação ou não. Ou seja, poder este que o direito concede à Administração Pública para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo, onde atendidos e analisados esses requisitos, estaria o administrador livre para efetuar a contratação em tela.

Assim, em razão da discricionariedade administrativa ser uma prerrogativa conferida pelo Direito ao gestor da máquina estatal, esclarece-se que a escolha criticada é mera questão de ato discricionário do governo, não existindo um aspecto técnico/legal, pois, repise-se, se trata de conveniência e oportunidade da Administração Pública, já que mostrou-se mais viável técnica e economicamente em todos os aspectos.

Neste sentido, afirma-se que o certame em tela, diante da natureza do objeto licitado, foi regido acertada e rigorosamente pelo critério de menor preço por lote, não havendo que se falar em eventual afronta ao que determina o inciso IV do artigo 15 da Lei de Licitações, mas sim, *contrario sensu*, em devida observância ao parágrafo primeiro do artigo 23 do mesmo diploma legal, o qual prevê que: *‘As (...) serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala’*, ou seja, esta viabilidade técnica e econômica não foram vislumbradas neste certame.

Dessa maneira, entende esta Administração, com a máxima *vênia*, que a licitação por lotes não impediu uma maior participação de empresas na disputa e, conseqüentemente, melhor opção de preços, sendo que nunca houve a intenção de se restringir ou dificultar a participação de mais empresas do ramo, muito pelo contrário, a intenção ao agrupar itens afins e de mesmo segmento no mesmo lote foi ampliar o máximo possível o número de proponentes, o que de fato ocorreu.

Ou seja, esta Administração entendeu que para a presente situação, o sugerido fracionamento do objeto por itens não se mostrava o modo técnico e economicamente mais viável e recomendável, pois tornaria o custo da

contratação mais oneroso ao erário, podendo acarretar ainda percalços na prestação dos serviços.

Nesta toada, destaca-se inclusive que este E. Tribunal de Contas já determinou o arquivamento de representação interposta em face de edital onde a Prefeitura adotou o critério de julgamento de menor preço por lote, por não vislumbrar ilegalidade ou restritividade naquele ato convocatório:

**“Expediente: TC-011670/026/11**

**Representante: JBS S/A, por Ana Paula Pinto da Silva (Advogada – OAB/SP nº 182.744).**

**Representada: Prefeitura Municipal de Aguaí.**

(...)

**Assunto: Representação contra edital de pregão presencial nº 007/2011 (proc. Nº 024/2011), com vistas ao registro de preços para aquisição parcelada de carnes e derivados para a merenda escolar.**

(...)

**Censura adoção do critério de julgamento menor preço global por lote, alegando incompatibilidade dos itens componentes, situação que, a seu ver, “favorece apenas participação de empresas distribuidoras de alimentos, afastando, notoriamente, empresas produtoras diretas de itens específicos do Edital, como a Representante, Frigorífico, que tem condições de ofertar itens de Carne Bovina in Natura, mas que em decorrência da formação do lote encontra-se impedido de participar da licitação”.**

*Deduz implicar o procedimento na redução de competidores, com prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, sustentando deva a Prefeitura, em atenção ao artigo 23 da Lei nº 8.666/93, proceder à realização de disputa por itens, respeitados origem e gênero dos produtos.*

(...)

*Decido.*

*Entende esta Corte que medidas extremas, ora pretendidas pela representante (paralisação da disputa e correção do edital), somente tem lugar quando verificadas patente ilegalidade e/ou restritividade.*

*Assim, em que pese inconformismo da JBS, não há, neste momento, como considerar flagrantemente ilegal ou cerceadora a adoção do menor preço global, pois, a priori, legitimamente concebido pela Administração para melhor atender ao relevante interesse público envolvido.*

*Além disso, a despeito de toda argumentação, nada trouxe para demonstrar que a opção é inadequada ao objeto e/ou danosa ao erário, especialmente porque o artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 não prevê parcelamento das aquisições como regra absoluta, posto estabelecer divisão somente quando se comprovarem técnica e economicamente viáveis.*

**Em suma, a inicial ressente-se de elementos que convençam imprescindível divisão, como medida capaz de reduzir custos ou ampliar o universo de proponentes sem, por outro lado, causar prejuízos e/ou riscos à execução e à operacionalização de eventual futuro ajuste.**

**Ante o exposto, por ausentes motivos à sustação do certame, determino arquivamento deste Expediente.**

**Publique-se.**

**GC, em 24 de março de 2011.**

**Edgard Camargo Rodrigues**

**Conselheiro” (DOE 25/03/2011, g.n.).**

Destaca-se do caso paradigma que aquela representação se deu em face de edital de licitação cujo critério de julgamento adotado fora o de menor preço por lote e nem por isso o nobre Conselheiro se mostrou contrário a opção adotada pela Prefeitura naquela licitação, alegando, em suma, que o previsto no artigo 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 não prevê o parcelamento das aquisições como regra absoluta, sendo cabível a divisão do objeto licitado somente quando se comprovar técnica e economicamente mais viável à Administração Pública, o que, como já dito, não foi verificado para a aquisição em tela.

Não obstante, Excelência, tem-se por certo ainda que a alegação de que o agrupamento dos itens em lotes teria prejudicado a competitividade do certame e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa ao erário, também não condiz com a realidade dos fatos, mostrando-se, com a máxima *vênia*, eivada de subjetivismo, não havendo que se falar em irregularidades de quaisquer naturezas, vez que fora alcançada a finalidade da licitação, prevista nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações.

Neste sentido, tem-se por certo ainda que os valores ofertados pelas concorrentes e aceitos encontravam-se dentro dos parâmetros do mercado, restando comprovada, também, o atendimento ao princípio da vantajosidade e economicidade, sendo possível afirmar ainda que o certame em apreço desenvolveu-se em estrita obediência à lei de regência, bem como, com a devida observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e o da vinculação ao instrumento convocatório.

Logo, percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo, através da qual, a média de preços obtida acabou resultando na adequada estimativa de custo e atestou a contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Portanto, não se vislumbrou a viabilidade técnica e econômica no parcelamento do objeto, bem como, verificou que diversas empresas do setor poderiam prestar os serviços e fornecer as peças de forma agrupada, tanto é verdade que 06 empresas apresentaram propostas, o que demonstra a pertinência do critério de julgamento adotado para o certame.

E por fim, a 7ªDF alegou ainda que embora a Administração tivesse informado que 06 empresas participaram do Pregão Presencial nº 05/2019, em contrapartida, verificaram que a respectiva Ata da Sessão teria sido assinada apenas pelas 03 empresas vencedoras da licitação.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade grave que pudesse, eventualmente, comprometer a lisura da licitação em tela, já que o lapso apontado se trata de falha meramente formal, pois não influenciou no

resultado certame, nem prejudicou a seleção das propostas mais vantajosas ao erário.

Portanto, Excelência, diante da ausência de ilegalidade grave relacionada aos atos administrativos em exame neste E. Tribunal de Contas, além da ausência de prejuízo de qualquer natureza, até porque o certame em tela permitiu a seleção das propostas mais vantajosas ao erário, as quais se mostraram compatíveis com os preços praticados no mercado, com a máxima *vênia*, acredita-se então que os presentes apontamentos possam ser desconsiderados, sem prejuízo de eventuais recomendações.

Resta oportuno informar que esta Prefeitura vem adotando medidas para sanar as falhas apontadas, podendo o anotado ser objeto de recomendação, conforme julgado dessa C. Corte, que ora trazemos a lume:

*“TC-006806.989.16-6*

*Prefeitura Municipal: Registro.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: Gilson Wagner Fantin.*

*Advogados: Antonio Matheus da Veiga Neto (OAB/SP nº 317.672) e outros. Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima. Fiscalizada por: GDF-2 - DSF-I. Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-II.*

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO. EXERCÍCIO 2017. CONTROLE INTERNO. OBSERVÂNCIA DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES – FALHAS APONTADAS PELA FISCALIZAÇÃO. IRREGULARIDADES QUE NÃO POSSUEM FORÇA PARA COMPROMETER A**

**MATÉRIA. FALHAS RELEVADAS. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.**

*RELATÓRIO*

*Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura Municipal de Registro, relativas ao exercício de 2017.*

*A Diretoria de Fiscalização – DF-2, responsável pelo exame in loco, elaborou o Relatório constante no evento 58.23, apontando o que segue:*

*(...)*

**FISCALIZAÇÕES ORDENADAS (GESTÃO DA FROTA, MANUTENÇÃO E ALMOXARIFADO) – apontamentos diversos pendentes de providências (fls. 48 e 49 do Relatório de Fiscalização).**

*(...)*

*Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de REGISTRO, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal. Determino a expedição de ofício à Prefeitura Municipal, recomendando que: (...) sane as falhas observadas nas Fiscalizações Ordenadas – Gestão do Patrimônio Público (Frota) e sua Manutenção; Almojarifado; (...)*

**RENATO MARTINS COSTA**

*Conselheiro ” (g.n.)*

**B.3.4. INFRAÇÕES VEÍCULOS DA FROTA E MULTAS DE TRÂNSITO:**

Anota a equipe de fiscalização, que a Prefeitura deixou de

quitar os débitos relacionados às multas de trânsito, bem como não adotou as ações necessárias para o referido reembolso dos respectivos infratores.

Sobre este aspecto, informamos que o Decreto nº 3.025/18, Capítulo VI, “Das Multas de Trânsito”, artigo 27, traduz as medidas adotadas pela Municipalidade, quando das infrações de trânsito, vejamos vejamos:

*Art. 27 - As notificações relativas a infrações de trânsito de veículos da frota da Prefeitura deverão ser encaminhadas imediatamente para o Controle de Frota, que adotará as seguintes providências:*

*I. Determinará a autuação do documento e identificará, com passe no cadastro a que se refere o art. 4o, o dirigente responsável designado nos termos do art. 2o, pelo veículo objeto da notificação;*

*II. Convocará o dirigente responsável para, em 24 (vinte e quatro) horas, tomar ciência da notificação, fixando-lhe o prazo improrrogável de 5 (cinco) dias corridos para indicar o condutor do veículo, bem como para encaminhar cópia de sua Carteira Nacional de Habilitação, documento de identidade, Defesa Prévia e Recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infração (JARI), conforme dispõe o art. 29;*

*III. Encaminhará o processo, devidamente instruído, para a Secretaria Municipal de Finanças a fim de que sejam adotadas as devidas providências para o pagamento da multa, bem como, quando for o caso, efetuado o desconto, pelo Órgão de recursos humanos, na folha de pagamento do servidor infrator.*

*Art. 28º - O pagamento das multas advindas de infrações de trânsito cometidas por servidores quando da condução de veículos de propriedade do Município é de inteira*

responsabilidade da Prefeitura a qual o veículo pertence, a qual também compete adotar as medidas necessárias visando ao ressarcimento da despesa ao erário por parte do responsável pela infração.

Art. 29º - O Controle de Frota tem a responsabilidade de comunicar e encaminhar os Autos de Infrações ao condutor, para que este apresente a Defesa Prévia e Recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infração (JARI).

Parágrafo Único —E da competência de cada Secretaria a indicação do condutor infrator para que não dupliquem os valores das multas, conforme Art. 257º, § 8º do C.T.B.

Art. 30º - O condutor que dispensar a Defesa Prévia e assumir diretamente a responsabilidade da infração e o ônus da mesma, efetuará o ressarcimento da multa através de pagamento em parcela única ou parcelado, mediante instrumento legal cabível. § 1. O pagamento parcelado poderá ser efetuado de acordo com os seguintes procedimentos:

I. O condutor infrator de qualquer norma de trânsito fica responsável pelo pagamento da constante multa da Notificação de Autuação, podendo, se quiser, autorizar o desconto mensal do parcelamento em sua remuneração, respeitando o valor legal limite para desconto;

II. Caso assim decida, o condutor infrator se compromete pelo pagamento da infração. § 2º O condutor que se recusar a pagar o Auto de Infração, após ter utilizado de todas as garantias dos princípios contraditório e da ampla defesa (Defesa Prévia e Recursos), que lhe são cabíveis, e tiver contra si a caracterização de infração, responderá a processo de Inquérito Administrativo, até decisão final. § 3º

Não sendo feita a identificação nas hipóteses previstas no Parágrafo Único, do Art. 29º, o dirigente responsável pela frota e o Secretário da pasta em que estiver alocado o veículo infrator serão responsabilizados solidariamente pelo pagamento das infrações.

Nos termos do referido Decreto, a Municipalidade quando ciente da penalidade de trânsito, notifica imediatamente o servidor condutor para promover o desconto do referido valor diretamente da folha de pagamento, como medida corretiva para recomposição do erário dos valores despendidos com respectivas multas, conforme se verifica da notificação e documentos anexos (doc. 04).

Cristalino, portanto, as providências adotadas por esta gestão municipal, a fim de regularizar os valores despendidos com as infrações de trânsito da frota da Prefeitura de Embu Guaçu.

### **B.3.1. RENÚNCIA DE RECEITAS:**

Segundo a equipe de fiscalização o Município materializou ato de renúncia de receita, representada por remissão de multas e juros de créditos de dívida ativa, sem observar o disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tendo elaborado o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro sobre as metas fiscais para o exercício auditado.

Como verificaremos nos tópicos seguintes, os benefícios concedidos pela Prefeitura Municipal ocasionaram o aumento da receita do Município, o que possibilitou a destinação de maiores verbas aos setores considerados cruciais pela Administração Pública, tais como, saúde e educação.

Os incentivos fiscais a que se referem os d. auditores estão atrelados à seguinte Legislação Municipal:

- 1) *Lei nº 2.893/18: concede a isenção do IPTU para aposentados ou pensionistas com idade superior a 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres);*
- 2) *Lei nº 2.079/2017 concede exclusão de multas e juros moratórios dos débitos fiscais.*

Assim prevê o caput do artigo 14 da Lei de Responsabilidade

Fiscal:

*“Art. 14 – A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos uma das seguintes condições:”*

Como se observa das normas legais (Leis Municipais), a redução de juros e multa de mora não deve ser confundido com receita tributária.

Conforme reza o contido no CTN, assim como da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, receita tributária deve ser compreendida como aquela resultante da arrecadação de valores em face da ocorrência do fato gerador da hipótese de incidência da obrigação tributária prevista na lei.

Ora, Excelência, tal incidência tributária não deve ser confundida com as multas (mora e por infração) e juros, que decorrem do descumprimento da norma legal tributária, ao contrário, portanto, da receita a que se refere o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato é que os valores arrecadados como receitas não devem ser confundidos com as verbas oriundas do pagamento de penalidades.

O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é expresso em impor determinações ao Poder Público quando promover concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, o que jamais pode ser confundido com arrecadação de verbas em face do pagamento de multas e juros moratórios, pois enquanto aquela ocorre em razão da ocorrência do fato gerador da hipótese de incidência prevista na norma tributária, esta surge com o descumprimento da lei.

O que se deve levar em consideração, quando da análise da presente matéria, é que todas as isenções deram atendimento ao caráter social exigido pela Constituição Federal, bem como estiveram todos amparados na autorização concedida pelo Poder Legislativo.

Há que se levar em consideração que os benefícios concedidos pela Prefeitura Municipal de Embu Guaçu ocasionaram o aumento das receitas do Município, trazendo benefícios imensuráveis para o erário, possibilitando, conseqüentemente, maiores investimentos em ações de saúde, educação, saneamento básico, questões sociais etc.

Frise-se, Excelência, com o devido respeito, que não houve renúncia de receita. Ao contrário, as leis que estabelecem incentivos para os pagamentos de tributos, fizeram com que a receita local melhorasse sensivelmente, incrementando a arrecadação, o que, por consequência, melhorou a situação da Administração no cumprimento de metas fiscais, gerando o impacto positivo (e não negativo), motivo pelo qual, não houve previsão no orçamento.

Importante anotar, ainda, que a norma legal visa impedir o impacto orçamentário-financeiro negativo, decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária. De outro lado, se esse impacto, decorrente dos mesmos benefícios, é positivo, afastam-se quaisquer preocupações quanto ao equilíbrio fiscal, pois se positivo as finanças sofrem melhora.

O que se quer dizer, Nobre Conselheiro, é que se as leis em testilha, aprovadas pela Câmara local, melhoraram o fluxo orçamentário-financeiro, não havendo que se falar em violação à disposição legal.

Veja, que se o dispositivo da Lei de Responsabilidade que trata da renúncia de receita estivesse fazendo alusão a impacto econômico, então a concessão dos profligados benefícios – ainda que geradores de melhora no fluxo de caixa – seria írrita, nula.

Mas não. O legislador alude a impacto orçamentário-financeiro, ressaltando que as atuações do Fisco que melhoram o fluxo de caixa geram impacto positivo, pelo menos pelo ângulo orçamentário-financeiro.

Com efeito, Excelência, não deve ser acolhido o descumprimento do dispositivo legal ventilado no relatório da Fiscalização, na medida em que não houve renúncia de receitas, não tendo o apontado o condão de macular as contas ora examinadas.

Outrossim, ressalte-se que ainda que precedente fosse a alegação de que houve descumprimento do contido no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que se admite apenas para fins de argumentação, a jurisprudência dessa Colenda Corte vem se flexibilizando no sentido de apenas emitir recomendações para ser evitadas falhas dessa natureza. Vejamos:

*“Parecer: TC 003484/026/06*

*Prefeitura Municipal de Cajati*

*Exercício: 2006*

*(...), Emitir Parecer Favorável as Contas da Prefeitura, com Ressalva das falhas subsistentes Nos Itens (...) “RENÚNCIA DE RECEITAS,”(...) Publicado no DOE de 29.05.2018.”*

### **B.3.2. DA DÍVIDA ATIVA:**

Suscita a fiscalização haver divergência entre os valores de cancelamentos informados no sistema Audesp com o contabilizado e o controle do setor da Dívida Ativa

Em referência a divergência anotada, esclarecemos que se trata em verdade de ausência de lançamentos do setor da contabilidade, contudo, já estão sendo tomadas as providências para efetivação de regularização.

Acerca da ausência de fidedignidade de créditos de Dívida Ativa mencionada pela d. auditoria, informamos que o Departamento de Dívida Ativa, constantemente, realiza atualizações de cadastro para adequação ao que determina a legislação pertinente, encaminhando tais informações ao departamento competente. Frequentemente, são ainda realizadas reuniões visando o aprimoramento das informações do cadastro no ato do atendimento ao munícipe.

No tocante ao apontamento relativo aos recebimentos dos créditos, é importante frisar que medidas foram adotadas pela Prefeitura Municipal para resgatar os valores devidos pelos contribuintes inadimplentes.

Entretanto, o valor arrecadado não pode ser comparado às providências adotadas pela Prefeitura, isto é, o Executivo esforçou-se ao máximo para satisfazer seus créditos tributários, não tendo, contudo, alcançado o êxito desejado por motivos alheios ao seu controle.

Nesse passo, há que se levar em consideração que houve maior efetividade da fazenda pública municipal na cobrança dos créditos tributários, notadamente, pois no exercício auditado o recebimento importou em R\$ 6.534.205,37 superior a 52,37% ao ano anterior.

Ressalte-se ainda que no exercício em exame, foram distribuídas cerca de 6000 (seis mil) ações de execução fiscal.

Dessa forma, Excelência, resta evidente que a Prefeitura Municipal de Embu Guaçu se esforçou para arrecadar os valores dos débitos de seus contribuintes inadimplentes. Há ainda que ser sopesado que grande parte das dívidas são compostas por dívidas de difícil recebimento, considerando ainda a demora do Poder Judiciário no andamento dos processos, o que dificulta o recebimento do crédito inscrito em dívida ativa.

É certo que não há que se confundir cobrança com arrecadação. Isto é, a Prefeitura Municipal adotou todas as providências possíveis para agilizar a cobrança dos valores inscritos em Dívida Ativa, no entanto, por motivos alheios à sua vontade, não arrecadou os valores almeçados.

O que se deve ser sopesado é que foram tomadas medidas, cujos resultados serão apresentados em exercícios futuros, onde, efetivamente, serão ocasionados os impactos das providências realizadas pelo Poder Executivo.

Dessa forma, resta clarividente que a Prefeitura Municipal não se manteve inerte frente aos valores inscritos em Dívida Ativa, tendo adotado as providências necessárias para agilizar a cobrança dos contribuintes inadimplentes, sendo que os resultados serão verificados nas inspeções futuras, não sendo, porém, a questão mácula suficiente a ensejar a reprovação contas em exame, podendo,

quando muito, ser remetida ao campo das recomendações, conforme decisão dessa C. Corte, que ora trazemos a lume:

*“Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli*

*Segunda Câmara*

*Sessão: 27/3/2018*

*TC 00004084.989.16*

*CONTAS ANUAIS*

*Prefeitura Municipal: Santo Expedito.*

*Exercício: 2016.*

*Prefeito(s): Ivandeci José Cabral.*

*(...)*

*Relatório*

*Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura do Município de Santo Expedito, relativas ao exercício de 2016, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-5).*

*No relatório de fiscalização (evento 8) foram anotadas as seguintes ocorrências:*

*(...)*

***Dívida Ativa - ineficácia no controle, na contabilização e na cobrança da dívida ativa; agentes políticos não estão recolhendo aos cofres públicos valores inscritos em Dívida Ativa e a Prefeitura não procedeu à execução dos débitos.***

*(...)*

*Feitas essas considerações, **voto pela emissão de parecer favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Santo Expedito, relativas ao exercício de 2016.*

*À margem do parecer, determino:*

(...)

c) adote providências visando a incrementar a cobrança da dívida ativa e a adequação dos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais e do seu Quadro de Pessoal;(...)” (g.n.)

Dessa forma, faz-se imperioso o afastamento do item em comento.

#### **B.3.4. ANÁLISE DE DEMAIS DESPESAS**

Apontou os agentes da fiscalização, que a Prefeitura não apresentou notas fiscais e comprovantes de pagamentos de diversas despesas selecionadas por esta equipe para análise, o que prejudicou a análise da regularidade dessas despesas;

Nota-se que foram adotadas as devidas providências administrativas, regularizando, as notas fiscais e comprovantes de pagamentos das despesas impugnadas pela d. auditoria, atendendo a exigência legal e dessa C. Corte de Contas.

Resta ao final trazer à colação jurisprudência dessa C. Corte, onde se verifica que apontamentos relativos ao presente item (**DEMAIS DESPESAS**) não tem o condão de macular a aprovação das contas. Vejamos:

*“Conselheira-Substituta Silvia Monteiro*

*Segunda Câmara*

*Sessão: 16/4/2019*

*89 TC-006359.989.16 – PREFEITURA MUNICIPAL –*

*CONTAS ANUAIS - JULGAMENTOS*

*Prefeitura Municipal: Estrela d’Oeste.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): Antonio Valter dos Santos.*

*Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.*

*Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.*

*Fiscalização atual: UR-11 - DSF-I.*

*(...)*

*Relatório*

*Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura do Município de Estrela D'Oeste, relativas ao exercício de 2017, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Fernandópolis (UR-11). No relatório de fiscalização (evento 80) foram anotadas as seguintes ocorrências:*

*(...)*

*Demais Aspectos sobre Recursos Humanos - divergências no quadro de pessoal informado eletronicamente, via Sistema AUDESP; funcionários possuem mais de 90 dias de estoque de licenças prêmio não usufruídas; preenchimento irregular de cargo efetivo.*

*(...)*

*As falhas apontadas no item “**Demais Despesas elegíveis para Análise**” referentes ao acordo extrajudicial firmado em desrespeito a determinação desta Corte e às despesas efetuadas com incentivo fiscal para implantação de empresa no Município deverão ser analisadas em autos apartados. **Feitas essas considerações, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Estrela D'Oeste, relativas ao exercício de 2017.**” (g.n.)*

### **B.3.5. – TESOURARIA – CONCILIAÇÃO BANCÁRIA:**

Os agentes de fiscalização apontam que apenas 22% das contas bancárias foram conciliadas corretamente pela municipalidade.

Sob esse apontamento, quer esta Prefeitura esclarecer que existe um número de contas que não foram conciliadas pela contabilidade, dada as diversas situações pendentes, como por exemplo: saldo negativo, contas abertas sem movimentação (contas abertas para a utilização de recurso específico e já foi utilizado). A Prefeitura realiza as conciliações regularmente, bem como efetua o correto lançamento no AUDESP.

Ainda, a respeito às conciliações, esclarecemos que a Prefeitura já adotou as medidas necessárias que possibilitarão maior agilidade nas conciliações bancárias pela municipalidade.

#### **B.3.5.1. LICITAÇÕES E CONTRATOS – TESOUREARIA**

Ao logo do relatório de fiscalização, a 7ªDF observou que após a homologação e adjudicação do objeto do certame, em 07/06/2019 houve anulação da Carta Convite nº 09/2019, porém, não teria sido apresentada qualquer motivação e que, quando requisitada a respeito, a Prefeitura não soube informar o motivo da anulação, razão pela qual, entendeu a d. auditoria que a imotivada anulação da Carta Convite nº 09/2019 poderia ter invalidado o ato administrativo.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade ou acarretou prejuízo ao erário, pois apesar da licitação ter sido instaurada e ter sido homologado e adjudicado o objeto do certame, como bem observou a d. auditoria, a própria anulação da Carta Convite nº 09/2019 acabou invalidando o ato administrativo, não havendo despesas de qualquer natureza.

Nesse sentido, por analogia e *s.m.j.*, pode-se até mesmo ser citado para a presente situação o princípio da autotutela, o qual norteia os atos da Administração e encontra-se previsto nas Súmulas nºs 346 e 473 do Supremo Tribunal de Federal – STF, as quais possibilitam a Administração rever os seus atos quando os considera possivelmente ilegais:

**“STF Súmula nº 346**

***A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.’***

**“STF Súmula nº 473**

***A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.’***

Neste sentido, em ambas as súmulas se têm como tese de repercussão geral:

***“Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.”*** (RE 594.296, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21/09/2011, DJE 146 de 13/02/2012, Tema 138.)

Logo, verifica-se do entendimento do STF que a anulação de atos em situações desta espécie não é uma prerrogativa, mas sim um dever da Administração, em homenagem ao princípio da legalidade. E quanto à questão, colaciona-se os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles:/

**“Anulação é a declaração de invalidação de um ato administrativo ilegítimo e ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de legitimidade ou legalidade (...)**

**Os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as consequências passadas, presentes e futuras do ato anulado. É assim porque o ato nulo (ou inexistente) não gera direitos ou obrigações para as partes; não cria situações jurídicas definitivas; não admitem convalidação.**

**Reconhecida e declarada a nulidade do ato, pela Administração ou pelo Judiciário, o pronunciamento de invalidade se opera ex tunc, desfazendo todos os vínculos entre as partes e obrigando-se à reposição das coisas ao status quo ante, como consequência natural e lógica da decisão anulatória.**” (Direito Administrativo Brasileiro, 27º Edição, Editora Malheiros, páginas 197/200, g.n.).

Dessa forma, Excelência, entendeu a Administração, em tempo hábil, que este ato em específico, qual seja, a instauração da Carta Convite nº 09/2019, encontrava-se em possível dissonância com a legislação de regência e que necessitava de aperfeiçoamentos para ser efetivada, razão pela qual, entendeu-se que estariam comprometidos os atos até então praticados pela Administração, vez que possivelmente eivados de vício de legalidade, contudo, vale ressaltar que estes atos não ocasionaram efeitos concretos, razão pela qual, o desfazimento da referida licitação não foi precedido de processo administrativo.

Logo, dada a celeuma instaurada nos autos, corroborado no princípio da autotutela que norteia os atos da Administração Pública, o qual possibilita à Administração rever os atos ilegais, entende esta Municipalidade que em nada de irregular incorreu ao rever sua decisão, promovendo em tempo hábil a anulação do certame para melhor revê-lo e, se for o caso, instaurá-lo, desta vez, aperfeiçoado e no futuro.

Portanto, Excelência, a questionada anulação da Carta Convite nº 09/2019, sem ter sido documentada sua motivação, não se caracteriza como sendo uma irregularidade, já que não ensejou efeitos concretos, o que permite, com a máxima *vênia*, que o presente apontamento seja relevado, sem prejuízo de eventuais recomendações.

Observe-se que as inconsistências nas conciliação bancária , já foram passível de recomendação, conforme julgado dessa C. Corte, que ora destacamos:

*“Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli*

*Segunda Câmara*

*Sessão: 27/3/2018*

*94 00004084.989.16*

*CONTAS ANUAIS*

*Prefeitura Municipal: Santo Expedito.*

*Exercício: 2016.*

*Prefeito(s): Ivandeci José Cabral.*

*(...)*

*Relatório*

*Em exame, as contas prestadas pela Prefeitura do Município de Santo Expedito, relativas ao exercício de 2016, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-5).*

*No relatório de fiscalização (evento 8) foram anotadas as seguintes ocorrências:*

*(...)*

***Tesouraria, Almojarifado e Bens Patrimoniais - movimentação de recursos em bancos não oficiais; inconsistência na conciliação bancária; ausência de***

**levantamento geral de bens patrimoniais; saldos contábeis dos bens patrimoniais não conferem com os valores do Balanço Patrimonial; falta de realização de reavaliação de bens móveis e imóveis; servidores da área do Patrimônio não possuem treinamento adequado para realização do trabalho e para operar o Sistema Informatizado.**

(...)

Feitas essas considerações, **voto pela emissão de parecer favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Santo Expedito, relativas ao exercício de 2016.

À margem do parecer, determino:

(...)

c) **adote providências visando** a incrementar a cobrança da dívida ativa e **a adequação dos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais** e do seu Quadro de Pessoal;(..." (g.n.)

### **B.3.6. ILUMINAÇÃO PÚBLICA:**

Nesse item é apurada pela d. auditoria suposta divergência de valores entre o saldo contábil e o saldo da conta bancária específica para movimentação da CIP, devido a utilização diversa do recurso, configurando desvio de finalidade, afrontando parágrafo único, do art. 8.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre, concessa vênua, que referido apontamento não possui o condão para rejeitar as presentes contas municipais, por se tratar de aplicação, ou seja, referida importância foi equivocadamente transferida para conta bancária de uso geral da Administração Municipal.

Nesses termos a jurisprudência desta C. Corte:

*TC-000353/026/14*

*Prefeitura Municipal: São Bernardo do Campo.*

*Exercício: 2014.*

#### *RELATÓRIO*

*(...)*

***B.3.3.4. ILUMINAÇÃO PÚBLICA*** - *Os recursos da CIP não são movimentados em conta específica, descumprindo o disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF; (g.n.) - Ativos de iluminação pública não foram discriminados para fins de incorporação patrimonial.*

#### ***VOTO***

*(...)*

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO BERNARDO DO CAMPO, exercício de 2014**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

Dessa forma, diante da relevação do apontado por esse E. Tribunal de Contas, requer seja encaminhada tal falha ao campo das recomendações.

#### **B.3.7. Multas de Trânsito:**

Em referência ao presente apontamento acerca da divergência de valores entre o saldo contábil e o saldo da conta bancária específica para movimentação das multas de trânsito, devido a utilização diversa do recurso, configurando desvio de finalidade, afrontando parágrafo único, do art. 8.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pedimos, com a devida vênia, se reportar ao item B.3.3.1 - Iluminação Pública, utilizando-se da mesma argumentação, haja vista se tratar da mesma imputação legal.

Assim, valemo-nos das presentes justificativas acima e aplicação da analogia, requerendo a relevação da falha ora cometida, por não comprometer as presentes contas municipais.

## **Item C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL**

No presente tópico, a i. equipe de fiscalização teceu alguns apontamentos que, supostamente, afetariam a plena efetividade e a eficiência na área educacional.

Primeiramente, o Município no exercício em análise aplicou na Educação o **percentual de 24,86%**, valor este considerável ao exigido (25%). Da mesma forma, aplicou **98,88 % no FUNDEB (100%)**. Isso demonstra a preocupação do Executivo em aprimorar os aspectos relativos ao ensino.

Sobre referidos percentuais, verifica-se que esta colenda Corte de Conta tem se mostrado flexível em suas decisões quanto ao percentual é próximo do mínimo exigido constitucionalmente, em brilhantes pareceres, os quais consideram, o cumprimento das exigências constitucionais e legais e, na sequência, a qualidade dos recursos empreendidos na correspondente área.

Dito isso, seguem os esclarecimentos acerca do anotado pela equipe auditora:

### ***Ajustes: Vagas Escolares:***

Neste item, ressaltamos que o Município de Embu Guaçu possui *déficit* de vagas escolares no Ensino Infantil (pré-escola).

Sobre a alegação do déficit para as vagas em creches, cumpre informar que esta Prefeitura está se empenhando ao máximo para resolver essa questão.

Atender a todas essas crianças é um desafio para o município de Embu-Guaçu, visto que, a demanda é maior do que a capacidade de atendimento,

uma vez que seria necessário construir várias creches ao ano para o atendimento somente desse grupo de 0 (zero) a 3 (três) anos.

Nessa toada, de acordo com o Fórum Nacional de Educação:

*“Esse é o **grande desafio** que se relaciona diretamente com o **financiamento da educação**, pois cada nova matrícula exige ações em cascata, tanto em despesas de pessoal como em outros custeios e investimentos. **Novos professores e técnicos precisam ser contratados; elevam-se as despesas com água, luz, limpeza, vigilância, material de consumo, alimentos etc., que são as despesas de outros custeios; e eleva-se a necessidade de expansão física e a compra de novos equipamentos, que são os recursos de investimentos (BRASIL/FNE, p. 26, 2013).**”*  
(Grifos nossos)

O financiamento da educação é elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas públicas educacionais, e em Bebedouro houve aumento de gastos na educação decorrente da ampliação de atendimento do sistema municipal no que concerne a recursos humanos, implementação do plano de carreira, aquisição de materiais e adequação da infraestrutura.

A meta 20 do Plano Nacional de Educação prevê ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no país no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo 10% até o final do decênio (2024).

Assim, ampliar os recursos em educação é um objetivo essencial para os Municípios, sobretudo diante da complexidade em garantir uma educação de qualidade e de se cumprir todas as metas do PNE, PEE e PME nos próximos anos.

Manter as creches funcionando dentro de um padrão de qualidade, respeitando número de criança/professor, materiais necessários, infraestrutura adequada, capacitação de profissionais da educação e os recursos cada vez menores, está sendo um enorme desafio, não só para a gestão de Embu Guaçu, mas igualmente para quase todos os Municípios.

Imperioso ainda destacar que esta Colenda Corte de Contas, tem relevado esta espécie de apontamento, relativo a déficit de vaga nas creches, emitindo, por consequência, parecer favorável às Contas Municipais, como se pode observar dos recentes julgados abaixo:

*“TC-006698.989.16-7*

*Prefeitura Municipal: Pedreira.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito: Hamilton Bernardes Junior.*

*Procurador de Contas: Leticia Formoso Delsin Matuck Feres. Fiscalizada por: UR-3 – DSF-I. Fiscalização atual: UR-3 – DSF-II.*

*EMENTA:*

*PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. OBSERVÂNCIA DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES – EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME*

*(...)*

*Em relação à insuficiência de vagas na rede municipal de ensino (creche), cabe à Prefeitura apresentar, para os próximos exercícios, planificação no sentido de incorporar essa demanda reprimida na rede municipal. Quanto às demais falhas apontadas no Relatório de Fiscalização, considero que não possuem gravidade*

suficiente para macular as contas em apreço; entretanto, demandam recomendações ao Chefe do Poder Executivo para adoção de medidas corretivas de modo a evitar reincidência.

Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e do D. MPC, voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Pedreira, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal. (Julgamento: SEGUNDA CÂMARA, SESSÃO DE 19/03/2019, ITEM 55, Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, g.n.)

“TC-006566/989/16

*Prefeitura Municipal: São João do Pau d’Alho.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): Fernando Barberino*

**EMENTA:**

*CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. SÃO JOÃO DO PAU D’ALHO. EXERCÍCIO 2017. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ABAIXO DO PISO NACIONAL. INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS. PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DA SAÚDE. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. CONTROLE INTERNO. OBRAS PARALISADAS. ALTO CUSTO DE MANUTENÇÃO DA FROTA MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS. SEGUNDA CÂMARA.”* (Julgamento da

Segunda Câmara, Sessão: 02/04/2019, Conselheiro Dimas Ramalho, g.n.)

No mesmo sentido:

“TC-006620.989.16-0

*Prefeitura Municipal: Araçoiaba da Serra.*

*Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): Dirlei Salas Ortega.*

*EMENTA:*

*CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. ARAÇOIABA DA SERRA. EXERCÍCIO DE 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. SUPERÁVIT FINANCEIRO. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES. METAS DO IDEB. APRIMORAMENTO DO CONTROLE INTERNO. ATENDIMENTO PARCIAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.” (Julgamento da Segunda Câmara. Sessão: 07/05/2019, Conselheiro Dimas Ramalho, g.n.)*

## **C.2. IEG-M – I EDUC – INDÍCE C:**

Com o devido respeito e acatamento, em que pese a nota do Índice de Efetividade da Gestão Municipal dessa C. Corte de Contas ter se mantido com índice “C” - Baixo Nível de Adequação, temos a esclarecer que foram realizadas dentro das possibilidades e necessidades locais, os devidos investimentos na área da EDUCAÇÃO visando a melhoria do Índice de Efetividade de Gestão Municipal de Embu Guaçu.

Em relação às falhas apontadas relativas a problemas a i. equipe de fiscalização teceu alguns apontamentos que, supostamente, afetariam a plena efetividade e a eficiência na área educacional.

Nesse contexto, destacamos as ações da Prefeitura na área da Educação durante o exercício de 2.019. Confira-se:

*Foram entregues 100% dos kits escolares para todos os alunos da rede municipal de ensino.*

*Foram realizadas reformas/manutenção nas escolas;*

*Aplicação de recurso próprio na alimentação escolar considerando que o repasse do PNAE não é suficiente para pagamento de todas as despesas;*

*Houve aquisição de termômetros para a aferição de temperatura de alimentos para todas as escolas;*

*Foram executados serviços de desinsetização e desratização, bem como limpeza das caixas d'água em todas as escolas da rede municipal;*

*Qualificação para todos os docentes da rede ;*

*Realização de jogos escolares; passeios culturais, entre outros;*

*O Município de Embu-Guaçu obteve resultado do IDEB no Município foi satisfatório ( a média era 5,7 e o município atingiu 6,1).*

Uma vez demonstrado o empenho e a diligência desta Prefeitura no sentido de solucionar todas as questões apontadas pela ilustre e digna equipe de fiscalização dessa Colenda Corte de Contas, seguem as justificativas relativas as incongruências apontadas no item em apreço:

A Prefeitura não possui creches que ofereçam sala de aleitamento materno ou local para acondicionamento de leite materno.

*Resp: As unidades escolares não oferecem salas apropriadas para aleitamento materno, pois as crianças quando ingressam nas creches já não se encontram nessa fase. O leite em pó oferecido para as crianças são adquiridos pela prefeitura, é preparado no momento do consumo, para evitar qualquer problema.*

Não houve entrega dos materiais, livros e uniformes escolares para os alunos,

*Resp: Houve entrega dos kits de materiais escolares para todas unidades de ensino. (Segue em anexo fotos das listas de entregas de kits de materiais escolares enviadas pelas escolas); Em relação aos livros, é importante esclarecer que foram entregues para os alunos do 1º ao 9º ano de ensino, obras literárias compostas no acervo do Programa Nacional do Livro didático (PNLD) e ainda, como complemento o acervo literário do Programa Ler e Escrever. Para as crianças da educação infantil as escolas receberam obras literárias adquiridas pela Secretaria municipal de Educação. Sobre os Uniformes escolares foi entregue aos alunos de berçário e maternal por meio de parceria com a secretaria de ação social. (segue fotos das listas de entrega de cada unidade escolar).*

Algumas escolas de Ensino Fundamental não possuem laboratórios de informática com computadores para alunos.

*Resp: Todas as unidades escolares possuem internet móvel. Está sendo estudada possibilidade para a aquisição de computadores para as unidades que não possuem.*

O Município não possui seu próprio indicador de qualidade de ensino.

*Resp: A Secretaria Municipal de Educação iniciou com as sondagens de hipóteses de escrita, visando analisar os níveis de escrita de cada aluno, esta ação é*

*realizada bimestralmente nos anos iniciais de ensino e monitorada por meio do núcleo pedagógico, também foi instituída no início e final de ano letivo para os alunos do primeiro ano avaliação diagnóstica de aprendizagem (ADE), esta avalia habilidades estabelecidas na Base Nacional Comum Curricular e Plano de Ação Municipal, cujo o foco são pautados nas práticas de leitura e escrita. Diante deste fato, a Secretaria Municipal de Educação vem realizando estudos de avaliação institucional para todos os anos e series, com foco no desenvolvimento do ensino e aprendizagem para que o município possua seu próprio indicador de qualidade/aprendizagem*

Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.

*Resp. A Secretaria Municipal de Educação possui registros das medições e rotas que é efetuado o início de cada ano letivo. Assim informamos:*

- *Número das rotas;*
- *Escolas atendidas por rotas;*
- *Total de quilometragem (ida e volta) por dia;*
- *Total de viagens por dia;*
- *Cadastro dos veículos utilizados em cada rota;*
- *Cadastro viagem/percurso;*
- *Os dados são digitados no site da Secretaria Escolar Digital, da Secretaria de Educação de São Paulo.*
- *Mensalmente a Empresa fornece a planilha de Faturamento, informando os dias trabalhados e valor de cada rota para emissão da nota fiscal.*

Sobre o tema, a jurisprudência deste Colendo TCE já se manifestou em casos similares, emitindo Parecer Favorável à aprovação das contas, **com IEGM na área da Educação C**, ou seja, igual ao ora analisado, como se pode observar:

61 TC-003917/989/16 - **SESSÃO 10/04/2018**

**Prefeitura Municipal: Indiana.**

**Exercício: 2016.**

**Prefeito(s): Celeide Aparecida Floriano.**

**Advogado(s): Adriano Gimenez Stuani (OAB/SP nº 137.768) e Francesca de Toledo Stuani (OAB/SP nº 205.880).**

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

**Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.**

**Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.**

**Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (C), demonstrando que o Município ainda encontra-se em fase de adequação da gestão pública.**

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

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

*É o relatório*

*(...)*

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

### **C.3. EXPEDIENTE TC-009381.989.19:**

Como consta no próprio relatório da d. auditoria, as questões estão sendo tratadas em autos próprios, sendo pertinente registrar que a Prefeitura já protocolizou no processo supramencionado as devidas justificativas, acompanhadas dos respectivos documentos.

### **C.4. LICITAÇÕES E CONTRATOS – ENSINO**

Neste item, a equipe de fiscalização sustenta:

*“Pregão Presencial nº 17/2019 (objetivando o transporte de alunos universitários): Não foi demonstrada a economicidade do ajuste, visto que a empresa contratada cobrava da prefeitura, antes da assinatura do contrato, valor mensal quase 20% inferior;*

*A empresa Priscitur Locação e Turismo Ltda. prestou serviços para a Prefeitura sem a formalização de contrato em 2019. O total dos valores pagos referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual somou R\$ 733.206,55 no exercício;*

*Pregão Presencial nº 20/2019 (objetivou a aquisição de alimentos): constatamos que 35 itens foram registrados por preços maiores que a média orçada pela municipalidade, e 42 itens foram registrados por preços superiores ao da proposta efetuada pela empresa vencedora em 08/05/2019, ainda válida na data da licitação; houve registro de preços de itens sem a especificação das quantidades, bem como a adoção inapropriada do julgamento por lotes. Ainda, as cotações apresentadas para a orçamentação não foram elaboradas a partir de fontes independentes.”*

Inicialmente, Excelência, saliente-se por oportuno que o Pregão Presencial nº 17/2019, assim como, as contratações decorrentes acabaram sendo objeto de sindicância administrativa instaurada por esta Municipalidade para apurar eventuais responsabilidades por supostas irregularidades que poderiam ter sido cometidas por servidores desta Administração à época, o que demonstra, com a máxima *vênia*, a boa-fé e pertinente e pronta preocupação do Município em averiguar e reparar eventuais inconformidades, assim como, identificar as respectivas responsabilidades e punir os possíveis envolvidos, se for o caso.

Não obstante, inicialmente no tocante ao Pregão Presencial nº 17/2019, verifica-se que ao longo do relatório de fiscalização, a 7ªDF destacou que a empresa Priscitur Locação e Turismo Ltda teria prestado serviço para a Prefeitura, supostamente, sem a formalização de contrato e que os

valores pagos em 2019 referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual teriam somado a quantia de R\$ 733.206,55.

Sobre as observações acima, Excelência, com a máxima *vênia*, acredita-se que não houve o cometimento de nenhuma falha grave por parte desta Administração que pudesse condenar a contratação em tela. Veja-se:

Com efeito, verifica-se o previsto no artigo 62 da Lei de Licitações, o qual assim determina:

**“Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.”** (g.n.).

Neste sentido, extrai-se do artigo 62 da Lei de Licitações que a celebração de contrato é obrigatória nos casos de concorrência, tomada de preço, dispensa e inexigibilidade de licitação, situações estas que em nada se enquadram no presente caso, vez que o certame em tela se refere a procedimento licitatório instaurado na modalidade do pregão presencial. Além disso, extrai-se também do referido dispositivo ser facultativa a celebração de contrato quando a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos, tais

como, carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviços.

Não obstante, Excelência, no presente caso o que ocorreu de fato foi um lapso cometido pelo setor responsável, o qual, com a máxima *vênia*, pode ser considerado de ordem formal, já que apesar da celebração do ajuste ter se dado no decorrer da prestação dos serviços, tal ocorrência em nada comprometeu a regular prestação dos serviços contratados por meio do Pregão nº 17/2019 e muito menos acarretou prejuízo ao erário, tendo em vista que foram pagos apenas os serviços efetivamente executados pela Contratada.

Logo, verifica-se que não houve o cometimento de irregularidade grave que pudesse acarretar eventuais danos ao erário ou comprometimento dos serviços prestados, tendo ocorrido apenas um lapso formal e que foi corrigido em tempo com a celebração do ajuste.

Em continuidade, a 7ªDF observou ainda que a empresa Priscitur Locação e Turismo se sagrou vencedora do Pregão Presencial nº 17/2019 promovido em julho de 2019 com uma proposta de R\$ 151.000,00 mensais, entretanto, verificaram que para a orçamentação da contratação, a empresa Bia Car Transporte e Turismo ao ser consultada teria apresentado proposta comercial no valor de R\$ 131.651,63 mensais, mostrando-se quase 13% inferior ao menor preço ofertado na disputa.

Nesta toada, destacou ainda a d. auditoria que durante o período em que a Priscitur teria prestado os serviços sem cobertura contratual em 2019, a empresa teria cobrado da Prefeitura o valor mensal máximo de R\$ 121.000,00, conforme notas fiscais emitidas com referência fevereiro a junho de 2019, ou seja, preço quase 20% inferior ao ofertado no certame ocorrido em julho, razão pela qual, alega a 7ªDF que não teria restado demonstrada a economicidade da contratação em apreço.

Sobre as observações acima, Excelência, ao contrário do alegado pela d. auditoria, verifica-se que não houve o cometimento de nenhuma falha grave que pudesse ocasionar eventual prejuízo ao erário. Veja-se:

Como bem observado pela d. auditoria, participaram da disputa de preços em julho de 2019 as empresas Bia Car Transporte e Turismo e Priscitur Locação e Turismo, sagrando-se vencedora da disputa a empresa Priscitur Locação e Turismo com uma proposta de R\$ 151.000,00 mensais, a qual se mostrou a mais vantajosa ao erário, superando a proposta apresentada pela empresa Bia Car Transporte e Turismo quando da realização da respectiva sessão pública.

Entretanto, Excelência, o fato de a empresa Bia Car Transporte e Turismo ter orçado o custo da prestação dos serviços previamente a realização do certame por valor abaixo ao que ela apresentou no certame licitatório (quase 13% inferior), com a máxima *vênia*, não pode ser interpretado como uma suposta irregularidade ou eventual ato de má-fé ou antieconômico cometido pela Administração, a qual não tem nenhuma responsabilidade pelos preços obtidos através de cotação para orçamentação de suas contratações, nem mesmo sobre as propostas que efetivamente participam dos certames licitatórios que promove.

Neste sentido, faz-se relevante destacar pertinente julgado deste E. Tribunal, onde é possível verificar o entendimento de que a pesquisa de preços tem como objetivo apenas e tão somente dar um parâmetro para a Administração Pública dos valores praticados no mercado e não estabelecer um vínculo obrigatório ao valor que vier a ser oferecido durante o certame:

“Conselheira-Substituta Silvia Monteiro

Segunda Câmara

Sessão: 17/11/2015

73 TC-001090/009/13 INSTRUMENTOS

CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Tietê.

(...)

*Objeto: Execução de serviços contínuos para atender o programa de alimentação escolar, visando o preparo e o fornecimento de refeição nas unidades educacionais de responsabilidade do município de Tietê.*

*Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 21-06-13.*

*Valor – R\$ 5.599.962,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, publicada(s) no D.O.E. de 02-10-13.*

(...)

*Relatório*

(...)

*Sob os aspectos econômico-financeiros, a ATJ considerou a matéria regular, inclusive no que se refere ao preço ajustado (fls. 351/352).*

(...)

*Voto*

(...)

*A documentação e as justificativas ofertadas pela Prefeitura esclareceram de forma satisfatória o discutido nos autos acerca da documentação de habilitação e do preço ajustado.*

(...)

*Quanto ao preço, é fato que o valor contratado ficou acima do orçado pela Prefeitura, mas alguns aspectos devem ser considerados.*

*O orçamento trabalhado pelo órgão licitante tem a função de parametrizar os valores, mas não necessariamente vincular o valor a ser proposto, salvo se cláusula do edital estabelecer um limite, o que não foi o caso.*

*Além disso, sempre é desejável que essa pesquisa abranja mais de um fornecedor, o que torna esse parâmetro um valor médio. No caso em comento, o orçamento foi realizado com três empresas, número considerado razoável para se estabelecer um valor de referência, tendo as cotações sido apresentadas nos seguintes termos:*

(...)

*Todavia, o mercado não pratica apenas o valor médio, mas uma variação em torno dele, ou seja, valores em torno das cotações obtidas podem ser considerados compatíveis com o praticado no mercado, tanto acima como abaixo.*

(...)

**Soma-se a isso a *opinião da instância credenciada da Assessoria Técnica que considerou regular a matéria sob os aspectos econômico-financeiros, inclusive no que se refere ao preço.***

(...)

**Assim, *voto pela regularidade da licitação e do contrato, bem como pela legalidade dos atos determinativos das despesas.*** (DOE 15/12/2015, g.n.).

Não obstante, no tocante ao questionamento acerca do valor cobrado pela empresa Contratada Priscitur durante o período em que prestou os serviços sem cobertura contratual (\$ 121.000,00 mensais) ter se mostrado inferior à proposta ofertada no certame (R\$ 151.000,00 mensais), esta Administração afirma que a redução do valor mensal cobrado da Municipalidade não prejudicou em nada a regular prestação dos serviços contratados, os quais foram integralmente executados e em atendimento ao interesse público envolvido, o que, com a máxima *vênia*, se mostrou vantajosa aos cofres públicos e demonstra a economicidade alcançada por meio da contratação em tela.

Portanto, Excelência, diante da ausência de irregularidades graves que pudessem acarretar eventuais danos ao erário ou o comprometimento dos serviços prestados, espera-se, com a máxima *vênia*, que estes apontamentos sejam relevados, sem prejuízo de eventuais recomendações.

Já no tocante ao Pregão Presencial nº 20/2019, verifica-se que a 7ªDF destacou que as especificações de alguns itens no edital e na ata firmada teriam sido insuficientes, supostamente, impossibilitado saber a quantidade do que se pretendia adquirir, como, por exemplo, a descrição do item

08 do lote 02 – ‘*massa de tomate*’, assim como, maiores informações sobre peso, volume e validade de certos itens.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade ou eventual restritividade que pudesse, eventualmente, comprometer a formulação de propostas por possíveis interessados ou prejudicar a competitividade da disputa. Veja-se:

Com efeito, em que pese o objeto do edital em tela ter sido o *registro de preços para o fornecimento e distribuição com entrega parcelada ponto a ponto de gêneros alimentícios*, todavia, as respectivas especificações de cada item licitado constaram nos anexos do edital de forma clara e objetiva, o que assegurou a participação de todos interessados na disputa, pois trazia as características mínimas e suficientes para garantir à Prefeitura a adequada aquisição dos gêneros alimentícios de qualidade e aptos a atender as necessidades da Municipalidade e ao fim a que se destinariam, razão pela qual, com a máxima *vênia*, não condiz com a realidade a alegação da d. auditoria de suposta ausência de maiores especificações dos produtos.

Ou seja, a forma como fora descritos os produtos nos anexos do edital foi mais do que suficiente e clara para demonstrar as reais necessidades da Administração naquela licitação, inclusive, evitando um detalhamento excessivamente específico do objeto, o que poderia comprometer a competitividade do certame.

Ademais, não há que se falar em eventual prejuízo à disputa, se é que este foi o entendimento da d. auditoria, tendo em vista que o Pregão Presencial nº 20/2019 contou com o número mínimo aceito pela legislação de 03 participantes, os quais efetivamente disputaram o objeto licitado e permitiram a seleção das propostas mais vantajosas ao erário, dentro de uma

compatibilidade de preços praticados no mercado, o que foi atestado com a adequada e prévia realização de pesquisa de preços entre empresas do ramo para se estimar o custo da contratação almejada pela Municipalidade.

Ou seja, Excelência, os anexos do edital em exame foram claros e objetivos quando da descrição dos gêneros alimentícios que a Administração pretendia adquirir, ou seja, bens comuns e usuais de mercado, em conformidade com a Lei Federal nº 10.520/02, a qual instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, o que, com a máxima *vênia*, não pode ser confundido com ausência de descrição do objeto ou descrição de forma genérica.

Logo, acredita-se que a descrição do objeto na forma como constou dos anexos do edital se mostrou objetiva e suficientemente adequada para a Administração assegurar contratação com empresas do ramo e capazes de atenderem as necessidades da Municipalidade, garantindo o mínimo de qualidade e segurança, já que os gêneros alimentícios serviriam para a atender a demanda rede pública de ensino, assim como das unidades de saúde do Município.

Não obstante, há de se ressaltar ainda que não existe um comando legal específico sobre o tema, podendo-se afirmar, inclusive, com a máxima *vênia*, que esta definição se encontra inserida no âmbito da conveniência e oportunidade do administrador público. Assim, Excelência, mesmo em face da discricionariedade que permeia escolhas desta natureza, há que se destacar que o exercício da competência discricionária no presente caso encontra-se intimamente atrelado aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade e da motivação dos atos administrativos, não podendo deles se afastar, sob pena de se incorrer em desvio de poder.

Sendo assim, acredita-se que a crítica acerca da descrição do objeto, com a máxima *vênia*, adentrou no mérito da conveniência

e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, razão pela qual, afirme-se que não houve irregularidade alguma na descrição dos produtos licitados, sendo certo que trata-se de prerrogativa do exercício do poder discricionário da Administração Pública e não como uma irregularidade que pudesse ter comprometido a competitividade e a lisura do procedimento licitatório.

Ou seja, em que pese o entendimento da d. auditoria, tem-se por certo que o objeto licitado foi descrito de forma clara, objetiva e assegurando os padrões mínimos de qualidade, tendo em vista que se tratava de bens comuns destinados a rede pública de ensino e unidades de saúde do Município. É cediço que a modalidade do pregão trouxe maior celeridade às licitações, tendo em vista tratar-se de procedimento muito mais simples, ágil e bem menos burocrático que as demais modalidades de licitações, logo, Excelência, o que se pretendeu licitar foram bens comuns e com um padrão mínimo de qualidade, tendo ocorrido a descrição do objeto de forma suficientemente clara e objetiva nos anexos do edital.

Assim, Excelência, a análise dos autos, com a máxima *vênia*, não pode recair sobre o critério de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, o que não deve ser colocado sob análise. Tal controle é exercido mediante a análise dos atos administrativos executados pelos Administradores Públicos, o que, todavia, não está sendo apreciado de maneira adequada no caso concreto, haja vista que está sendo questionada a escolha feita pela Administração, o que é absolutamente impertinente, vez que esta crítica recai sobre os critérios de conveniência e oportunidade das despesas públicas, o que, pertence exclusivamente ao Administrador Público.

Nas palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, atos discricionários “*seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberalidade de avaliação ou decisão segundo os critérios*

*de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à Lei Reguladora da expedição deles” (Curso de Direito Administrativo, 25ª Edição, Editora Malheiros, página 422).*

No presente caso, está sob análise o mérito do ato administrativo discricionário, o qual não deveria ser atacado pelo controle externo, sob pena de estar esta E. Corte de Contas invadindo competência que não lhe é adstrita, com a conseqüente quebra do princípio da autonomia dos poderes, preconizado pelo artigo 2º da Constituição Federal.

Outrossim, faz-se relevante destacar que as cláusulas editalícias do presente edital foram formuladas em conformidade com o disposto no artigo 37, *caput* e XXI da Constituição Federal c/c artigo 3º, I da Lei de Licitações. Neste sentido, entende-se que não restou comprometida a disputa, uma vez que, é cediço que a licitação em si, consiste-se numa competição, onde a disputa pelo objeto decorre de regras previamente impostas a todos os competidores, sendo o vencedor aquele que conseguir superar os demais.

Portanto, Excelência, é possível afirmar que o certame em apreço se desenvolveu em estrita obediência à lei de regência, bem como com a devida observância dos princípios insculpidos nos artigos 3º e 41 da Lei de Licitações, quais sejam, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e o da vinculação ao instrumento convocatório, tendo o objeto licitado sido descrito de forma clara e objetiva nos anexos do edital, permitindo a participação de todos interessados no certame.

Em continuidade, a 7ªDF ressaltou também que a escolha da disputa por lotes, supostamente, não teria se mostrado adequada à contratação em exame, visto a divisibilidade do objeto ajustado e eventual falta de critérios para o agrupamento dos itens, já que foram definidos 09 lotes de

produtos variados, sem a indicação expressa ou aparente do parâmetro de divisão. Como exemplo, citam o item ‘*vinagre tinto*’ pertencente ao lote 01, enquanto o item ‘*vinagre*’ ao lote 06 e o item ‘*biscoito waffer*’ que foi agrupado no lote 08, enquanto os demais biscoitos foram agrupados no lote 02.

Neste sentido, ressaltam que conforme jurisprudência do próprio Tribunal, a seleção do tipo ‘*menor preço por lote*’ seria incompatível com o sistema de registro de preços, pois poderia facilitar o chamado ‘*jogo de planilhas*’ e, conseqüentemente, eventual superfaturamento de itens.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade que pudesse, eventualmente, comprometer a competitividade do certame, a seleção da proposta mais vantajosa ou acarretar suposto prejuízo ao erário. Explica-se:

Com efeito, no tocante à crítica acerca da disputa licitatória ter utilizado como critério de julgamento o ‘*menor preço por lote*’, esclarece-se que a Administração optou por esse formato ao primar pela economicidade, razoabilidade e a eficiência, o que ocorreu de forma acertada e sem restringir a participação de potenciais licitantes ou causar prejuízos para a apresentação de propostas vantajosas, atendendo ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/93.

Ou seja, o objetivo da Municipalidade foi o de alcançar o menor custo-benefício possível em relação aos valores de mercado estimados, considerando o interesse da Administração na economicidade, atrelada a aquisição de gêneros alimentícios de boa qualidade, os quais garantissem o pleno atendimento da demanda e com a eficiência adequada que o interesse público envolvido requer para o caso.

Nesta toada, ao contrário do alegado pela d. auditoria, os itens que compuseram os respectivos lotes não podem ser considerados tão incompatíveis entre si assim a ponto de caracterizar os lotes licitados como uma impertinente aglutinação de itens distintos, com a máxima *vênia*, isto não ocorreu, pois pretendeu-se agilizar e tornar o mais eficiente possível a aquisição dos gêneros alimentícios em cada lote, além da economia que acarretaria aos cofres públicos.

Ademais, saliente-se por oportuno que licitar o objeto nestas condições possibilitaria uma maior margem de lucro aos interessados e, conseqüentemente, permitiria às licitantes oferecerem preços mais vantajosos e competitivos à Administração, trazendo também maior agilidade no fornecimento e distribuição dos alimentos, além do melhor acompanhamento '*in loco*' e posterior controle dos serviços executados e alimentos adquiridos, razão pela qual, a forma como se licitou ou como os lotes foram agrupados, com a máxima *vênia*, não pode ser considerada tão impertinente assim, uma vez que ao se levar em consideração a natureza dos serviços e alimentos licitados, não se viu a viabilidade técnica e econômica de se promover licitação em outro formato que não fosse por lotes e na forma como foram os itens agrupados.

Ou seja, o presente caso nunca tratou de uma aglutinação incompatível de serviços e produtos, mas sim de um pertinente agrupamento em lotes destes, não havendo que se falar em prestação dos serviços e aquisição de alimentos de forma individualizada, pois elevaria o custo da contratação ao erário e ainda comprometeria a eficiência quando da execução dos serviços, razão pela qual, o objeto deveria ser executado integradamente através de lotes e na forma como foram os itens agrupados, visando sempre e exclusivamente o interesse público envolvido.

Ora, Excelência, com a máxima *vênia*, indiscutível que o presente caso trata da prestação de serviços de fornecimento e

distribuição de gêneros alimentícios e que fazem parte do mesmo segmento de mercado, não sendo tão específica assim a ponto de ensejar a necessidade de ser contratada item a item, até porque serviriam para o mesmo fim, qual seja, a atender a demanda da rede pública de ensino e unidades de saúde.

Neste sentido, no que se refere aos serviços e aquisições efetuadas pela Administração Pública, destaca-se o que preceitua o parágrafo 1º do artigo 23 da Lei da Geral de Licitações:

*“Art.. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

*(...)*

*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”* (g.n)

Logo, extrai-se do dispositivo legal retro transcrito que a Lei Geral de Licitações impõe que o fracionamento do objeto é imposto apenas quando este for técnica e economicamente viável, sem que comprometa a qualidade e integridade do objeto pretendido, pois há presunção legal de que trará vantagens econômicas para o erário, dada a ampliação do universo de competidores.

Contudo, vale ressaltar que esta vantajosidade é presumida, subentendendo-se que o fracionamento do objeto poderia ampliar a competitividade do certame, uma vez que ao se reduzir o objeto licitado, por consequência, as exigências de ordem habilitatória também poderiam ser menores, ampliando-se assim o número de proponentes e possibilitando alcançar uma melhor proposta, porém, Excelência, como já dito, a licitação em tela contou com ampla disputa, tendo em vista a participação de 03 empresas, cujas propostas disputaram efetivamente o objeto licitado, assegurando à Municipalidade a seleção das mais vantajosas.

Outrossim, Excelência, que no caso em análise, tendo em vista a peculiaridade e dinâmica do mercado, a economia de escala, as características e condições dos serviços e produtos licitados, esta Administração, com a máxima *vênia*, não vislumbrou a viabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em itens ou em lotes distintos dos que foram licitados. Aliás, a respeito do tema o Ilustre Marçal Justen Filho leciona que:

“(…)

***A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quanto tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.***

(…)

***Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento***

*aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.*

*Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas em virtude do aumento da competitividade. Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11ª Edição, à página 207, g.n.)*

Sendo assim, em consonância com o entendimento do conceituado doutrinador, esta Administração entendeu que a questionada aglutinação do objeto em lotes e na forma como foram agrupados era a forma técnica e economicamente mais viável e recomendável para a licitação almejada, eis que tratavam-se de serviços e produtos comercializados pelo mesmo segmento de mercado e que poderiam ser prestados e fornecidos pela mesma empresa, pois se assim não fosse feito estaria sujeito a desnaturar o objetivo final que era o fornecimento e distribuição dos alimentos, pois uma suposta

fragmentação do objeto importaria em risco de impossibilidade de execução satisfatória, bem como, conseqüente aumento de custos.

Logo, Excelência, optou-se em contratar os serviços e adquirir os produtos em lotes que se mostraram compatíveis entre si sem que isso acarretasse limitações ao universo de empresas participantes na disputa, já que se tratam de serviços e alimentos conexos e que os respectivos lotes deveriam ser executados pela mesma empresa, visando atender a mesma demanda, qual seja, o fornecimento e distribuição dos alimentos na rede pública de ensino e nas unidades de saúde.

Assim, uma vez demonstrada a viabilidade técnica e, principalmente, econômica da licitação em tela, com a máxima *vênia*, não há que se falar em irregularidade dos procedimentos adotados pela Administração.

Nota-se que a regra insculpida no artigo 8º do Estatuto de Licitações é de que a execução das obras, serviços e compras devem programar-se, sempre, em sua totalidade. Por sua vez, o parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei de Licitações aduz que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis (o que não foi o caso dos presentes autos), procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia da escala.

Contudo, por óbvio que este regramento não pode ser interpretado de forma a impedir que a Administração Pública busque aquilo que de fato necessita, devendo sim, interpretar como restritividade aquela condição imposta pela Administração sem uma justificativa válida.

Assim, verifica-se que além das condições impostas no certame estarem devidamente justificadas e válidas, tem-se por consequência que os serviços e produtos agrupados em lotes interagem entre si, estando intimamente ligados e cuja execução integrada deveria ser interpretada como obrigatória, por ser a forma mais viável e recomendável economicamente, em atendimento ao interesse público envolvido e devida preservação do erário.

Ora, Excelência, percebe-se que esta Administração juntou em cada lote itens de natureza conexa e compatíveis entre si, razão pela qual, com a máxima *vênia*, deveriam ser adquiridos em conjunto e sob a mesma orientação por serem afins, comercializadas pelo mesmo seguimento comercial e que serviriam para a mesma finalidade e assim obter o objeto desejado.

Nesta toada, diante do caso concreto, com a máxima *vênia*, não há que se falar em suposta impropriedade na licitação, tendo em vista a pertinente aglutinação dos serviços e produtos em lotes, razão pela qual, diante da natureza do objeto licitado, não há que se alegar eventual redução de competitividade, tendo em vista a participação de 03 proponentes na disputa, bem como, não houve agrupamento de serviços e alimentos distintos no mesmo lote, tratando esta questão da divisão dos itens licitados em lotes de mera questão de discricionariedade da Administração.

Como já dito, para que houvesse apenas um prestador e fornecedor para cada lote, optou-se, diga-se, acertadamente, por uma prestação dos serviços e fornecimento de alimentos que viabilizasse a logística da execução dos serviços, o que se mostrou, inclusive, mais vantajoso ao erário, tendo em vista a peculiaridade do mercado automotivo.

Neste sentido, verifica-se que por razões técnicas de mercado, execução e fornecimento, esta Administração entendeu que neste caso específico o critério mais adequado e que melhor atenderia seus anseios

não poderia ser fixado por item de forma individualizada, mas sim da maneira como o fez, por se tratarem, justamente, de itens de mesma natureza

Sendo assim, Excelência, percebe-se que esta Administração se valeu do seu Poder Discricionário para a escolha do critério de julgamento que se mostrava mais apropriado e recomendável para a licitação pretendida, levando em consideração única e exclusivamente a natureza dos serviços e bens.

Com efeito, é irrefutável que tal escolha, com a máxima *vênia*, encontra-se inserida no Poder Discricionário do administrador de analisar a situação apresentada e definir a forma pela qual será definida sua contratação ou não. Ou seja, poder este que o direito concede à Administração Pública para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo, onde atendidos e analisados esses requisitos, estaria o administrador livre para efetuar a contratação em tela.

Assim, em razão da discricionariedade administrativa ser uma prerrogativa conferida pelo Direito ao gestor da máquina estatal, esclarece-se que a escolha criticada é mera questão de ato discricionário do governo, não existindo um aspecto técnico/legal, pois, repise-se, se trata de conveniência e oportunidade da Administração Pública, já que mostrou-se mais viável técnica e economicamente em todos os aspectos.

Neste sentido, afirma-se que o certame em tela, diante da natureza do objeto licitado, foi regido acertada e rigorosamente pelo critério de menor preço por lote, não havendo que se falar em eventual afronta ao que determina o inciso IV do artigo 15 da Lei de Licitações, mas sim, *contrario sensu*, em devida observância ao parágrafo primeiro do artigo 23 do mesmo diploma legal, o qual prevê que: *‘As (...) serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem*

*técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala’, ou seja, esta viabilidade técnica e econômica não foram vislumbradas neste certame.*

Dessa maneira, entende esta Administração, com a máxima *vênia*, que a licitação por lotes não impediu uma maior participação de empresas na disputa e, conseqüentemente, melhor opção de preços, sendo que nunca houve a intenção de se restringir ou dificultar a participação de mais empresas do ramo, muito pelo contrário, a intenção ao agrupar itens afins e de mesmo segmento no mesmo lote foi ampliar o máximo possível o número de proponentes, o que de fato ocorreu.

Ou seja, esta Administração entendeu que para a presente situação, o sugerido fracionamento do objeto por itens ou em outro formato de lotes não se mostrava o modo técnico e economicamente mais viável e recomendável, pois tornaria o custo da contratação mais oneroso ao erário, podendo acarretar ainda percalços na prestação dos serviços.

Nesta toada, destaca-se inclusive que este E. Tribunal de Contas já determinou o arquivamento de representação interposta em face de edital onde a Prefeitura adotou o critério de julgamento de menor preço por lote, por não vislumbrar ilegalidade ou restritividade naquele ato convocatório:

**“Expediente: TC-011670/026/11**

**Representante: JBS S/A, por Ana Paula Pinto da Silva (Advogada – OAB/SP nº 182.744).**

**Representada: Prefeitura Municipal de Aguai.**

(...)

**Assunto: Representação contra edital de pregão presencial nº 007/2011 (proc. Nº**

024/2011), com vistas ao registro de preços para aquisição parcelada de carnes e derivados para a merenda escolar.

(...)

Censura adoção do critério de julgamento menor preço global por lote, alegando incompatibilidade dos itens componentes, situação que, a seu ver, “favorece apenas participação de empresas distribuidoras de alimentos, afastando, notoriamente, empresas produtoras diretas de itens específicos do Edital, como a Representante, Frigorífico, que tem condições de ofertar itens de Carne Bovina in Natura, mas que em decorrência da formação do lote encontra-se impedido de participar da licitação”.

Deduz implicar o procedimento na redução de competidores, com prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, sustentando deva a Prefeitura, em atenção ao artigo 23 da Lei nº 8.666/93, proceder à realização de disputa por itens, respeitados origem e gênero dos produtos.

(...)

Decido.

*Entende esta Corte que medidas extremas, ora pretendidas pela representante (paralisação da disputa e correção do edital), somente tem lugar quando verificadas patente ilegalidade e/ou restritividade.*

Assim, em que pese inconformismo da JBS, não há, neste momento, como considerar flagrantemente ilegal ou cerceadora a adoção do menor preço global, pois, a priori, legitimamente concebido pela Administração para melhor atender ao relevante interesse público envolvido.

Além disso, a despeito de toda argumentação, nada trouxe para demonstrar que a opção é inadequada ao objeto e/ou danosa ao erário, especialmente porque o artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 não prevê parcelamento das aquisições como regra absoluta, posto estabelecer divisão somente quando se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Em suma, a inicial ressente-se de elementos que convençam imprescindível divisão, como medida capaz de reduzir custos ou ampliar o universo de proponentes sem, por outro lado, causar prejuízos e/ou riscos à execução e à operacionalização de eventual futuro ajuste.

Ante o exposto, por ausentes motivos à sustação do certame, determino arquivamento deste Expediente.

*Publique-se.*

*GC, em 24 de março de 2011.*

*Edgard Camargo Rodrigues*

*Conselheiro” (DOE 25/03/2011, g.n.).*

Destaca-se do caso paradigma que aquela representação se deu em face de edital de licitação cujo critério de julgamento adotado fora o de menor preço por lote e nem por isso o nobre Conselheiro se mostrou contrário a opção adotada pela Prefeitura naquela licitação, alegando, em suma, que o previsto no artigo 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 não prevê o parcelamento das aquisições como regra absoluta, sendo cabível a divisão do objeto licitado somente quando se comprovar técnica e economicamente mais viável à Administração Pública, o que, como já dito, não foi verificado para a aquisição em tela.

Não obstante, Excelência, tem-se por certo ainda que a alegação de que o agrupamento dos itens em lotes teria prejudicado a competitividade do certame e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa ao erário, também não condiz com a realidade dos fatos, mostrando-se, com a máxima *vênia*, eivada de subjetivismo, não havendo que se falar em irregularidades de quaisquer naturezas, vez que fora alcançada a finalidade da licitação, prevista nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações.

Neste sentido, tem-se por certo ainda que os valores ofertados pelas concorrentes e aceitos encontravam-se dentro dos parâmetros do mercado, restando comprovada, também, o atendimento ao princípio da vantajosidade e economicidade, sendo possível afirmar ainda que o certame em apreço desenvolveu-se em estrita obediência à lei de regência, bem como, com a devida observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e o da vinculação ao instrumento convocatório.

Logo, percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo, através da qual, a média de preços obtida acabou resultando

na adequada estimativa de custo e atestou a contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Portanto, não se vislumbrou a viabilidade técnica e econômica no parcelamento do objeto, bem como, verificou que diversas empresas do setor poderiam prestar os serviços e fornecer os produtos na forma que forma agrupados os itens, tanto é verdade que 03 empresas apresentaram propostas, o que demonstra a pertinência do critério de julgamento adotado para o certame.

Na sequência, a 7ªDF observou que alguns valores de itens ajustados na respectiva Ata de Registro de Preços teriam se mostrado, supostamente, superiores aos valores médios orçados pela Prefeitura, inclusive, pela própria empresa contratada, a qual apresentou proposta para orçamento ainda válida na data da licitação.

E por fim, a 7ªDF observou também que a orçamentação apresentada no certame, supostamente, não teria refletido os parâmetros de mercado, pois as variáveis de preço orçadas pelas 03 empresas, supostamente, estariam correlacionadas, por exemplo: a proposta comercial da empresa NR Distribuidora para determinado item seria sempre 3% maior que o valor ofertado pela empresa Armazém para o mesmo item; o valor orçado pela empresa W&C Alimentos para determinado item seria sempre 6,1% superior ao apresentado pela empresa NR Distribuidora ou 9,28% maior que o apresentado pela empresa Armazém para o mesmo item.

Dessa forma, a d. auditoria entende que eventual correlação entre os valores constantes nas propostas comerciais apresentadas pelas 03 empresas do ramo para a orçamentação, supostamente, teria evidenciado que as cotações não teriam sido elaboradas a partir de fontes



**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO VERTICAL, DE REGULAMENTAÇÃO, ADVERTÊNCIA E ORIENTAÇÃO, INCLUINDO FORNECIMENTO DE MATERIAIS MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA E EQUIPAMENTOS**  
**EM EXAME: CONTRATO N.º 103/2005**  
**(CONVITE N.º 62/05)**

**VALOR: R\$ 143.280,00**

(...)

**DECISÃO**

(...)

*Como se vê, por inúmeros motivos é que a pesquisa prévia serve como referencial para que a Administração tome uma decisão ajustada, julgando os licitantes a partir dos limites do aceitável.*

*Pois bem, para que a pesquisa de preços seja algo fidedigno, a orientação é no sentido de que sejam obtidos ao menos 3 (três) orçamentos de fornecedores distintos. É esse o entendimento largamente consolidado.*

(...)

*3 ‘Vide’, por hipótese, o acórdão n.º 1547/2007 do TCU: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou*

*fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório” (DOE 25/02/2014, g.n.).*

Percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante, da qual resultou a estimativa de custo e conseqüente contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal. Ou seja, ao final da disputa licitatória esta Administração pôde selecionar as propostas mais vantajosas ao erário, registrando preços e firmando ata cujos respectivos valores encontravam-se em total compatibilidade com os valores praticados no mercado à época.

Não obstante, Excelência, vale frisar que o fato de alguns dos valores ajustados na decorrente Ata de Registro de Preços terem se mostrado superiores aos valores médios orçados previamente a instauração do certame licitatório, com a máxima *vênia*, não pode ser interpretado como uma suposta irregularidade ou eventual ato de má-fé ou antieconômico cometido pela Administração, a qual não tem nenhuma responsabilidade pelos preços obtidos através de cotação para orçamentação de suas contratações, nem mesmo sobre as propostas que efetivamente participam dos certames licitatórios que promove.

Neste sentido, faz-se relevante destacar pertinente julgado deste E. Tribunal, onde é possível verificar o entendimento de que a pesquisa de preços tem como objetivo apenas e tão somente dar um

parâmetro para a Administração Pública dos valores praticados no mercado e não estabelecer um vínculo obrigatório ao valor que vier a ser oferecido durante o certame:

**“Conselheira-Substituta Silvia Monteiro**

**Segunda Câmara**

**Sessão: 17/11/2015**

**73 TC-001090/009/13 INSTRUMENTOS**

**CONTRATUAIS**

**Contratante: Prefeitura Municipal de Tietê.**

(...)

***Objeto: Execução de serviços contínuos para atender o programa de alimentação escolar, visando o preparo e o fornecimento de refeição nas unidades educacionais de responsabilidade do município de Tietê.***

**Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 21-06-13.**

**Valor – R\$ 5.599.962,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, publicada(s) no D.O.E. de 02-10-13.**

(...)

**Relatório**

(...)

Sob os aspectos econômico-financeiros, a ATJ considerou a matéria regular, inclusive no que se refere ao preço ajustado (fls. 351/352).

(...)

Voto

(...)

A documentação e as justificativas ofertadas pela Prefeitura esclareceram de forma satisfatória o discutido nos autos acerca da documentação de habilitação e do preço ajustado.

(...)

Quanto ao preço, é fato que o valor contratado ficou acima do orçado pela Prefeitura, mas alguns aspectos devem ser considerados.

O orçamento trabalhado pelo órgão licitante tem a função de parametrizar os valores, mas não necessariamente vincular o valor a ser proposto, salvo se cláusula do edital estabelecer um limite, o que não foi o caso.

Além disso, sempre é desejável que essa pesquisa abranja mais de um fornecedor, o que torna esse parâmetro um valor médio. No caso em comento, o orçamento foi realizado com três empresas, número considerado razoável para se estabelecer um valor de referência, tendo as cotações sido apresentadas nos seguintes termos:

(...)

Todavia, o mercado não pratica apenas o valor médio, mas uma variação em torno dele,

*ou seja, valores em torno das cotações obtidas podem ser considerados compatíveis com o praticado no mercado, tanto acima como abaixo.*

(...)

*Soma-se a isso a opinião da instância credenciada da Assessoria Técnica que considerou regular a matéria sob os aspectos econômico-financeiros, inclusive no que se refere ao preço.*

(...)

*Assim, voto pela regularidade da licitação e do contrato, bem como pela legalidade dos atos determinativos das despesas.* (DOE 15/12/2015, g.n.).

Ademais, quanto à alegação de eventual correlação dos preços constantes das 03 cotações apresentadas à título de orçamento de custo do que se pretendia contratar, acredita-se, com a máxima *vênia*, não haver razão para se alegar que houve por parte da Administração qualquer ato de ilegalidade, improbidade ou de má fé praticado, tanto em relação às questionadas cotações de preços, quanto ao respectivo procedimento licitatório e, conseqüentemente, pelos valores pagos nesta contratação.

Ora, Excelência, à época do certame não havia nenhuma situação suspeita ou que desabonasse as cotações que serviram de parâmetro para confecção da respectiva planilha orçamentária, o que denota a ausência de responsabilidade desta Administração por eventuais ilícitos praticados por terceiros.

Logo, acredita-se, com a máxima *vênia*, que hipoteticamente, se ocorreu mesmo eventual ilegalidade na conduta dos particulares, tal prática não guarda nenhuma relação com os atos administrativos lícitos realizados à época pela Prefeitura, razão pela qual, não se mostra razoável ter que responder por ações ou omissões praticados por terceiros alheios à Administração Pública e muito menos ser injustamente culpada por uma situação que não deu causa, pois apenas promoveu regular certame licitatório em conformidade com as legislações de regência, visando tão somente o devido atendimento ao interesse público envolvido.

Outrossim, é indiscutível a vantajosidade alcançada ao erário com as contratações em tela, levando-se em consideração certos aspectos que denotam a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração, bem como, o êxito do certame em tela com a obtenção das propostas mais vantajosas ao erário.

Neste sentido, há de se destacar a realização de pesquisa prévia de preços entre 03 empresas do ramo que possibilitou a Administração estimar adequadamente o custo das contratações em tela e celebrar a respectiva ata registrando preços em estreita compatibilidade com os valores praticados no mercado, além da ampla competitividade havida na disputa, a qual contou com a participação de 03 empresas.

Logo, Excelência, a licitação em tela permitiu a Administração selecionar as propostas mais vantajosas ao erário, tendo celebrado ata por preço compatível ao que vinha sendo praticado no mercado, o que, com a máxima *vênia*, denota o êxito do certame, em atendimento ao artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, em que pesem as críticas aventadas durante a instrução dos autos, com a devida *vênia*, não há que se falar em eventual comprometimento do ponto de vista econômico-financeiro.

Percebe-se, então, que não houve prejuízo de qualquer natureza ao erário, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante deste E. Tribunal de Contas, da qual resultou a estimativa de custo e ao final do certame a contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Dessa forma, verifica-se que a Municipalidade não deixou de efetuar o levantamento do preço dos serviços e produtos que pretendia contratar nos termos da lei, tendo providenciado hábil pesquisa de preços previamente à elaboração do edital em tela, o que possibilitou a Administração aferir a compatibilidade dos preços praticados no mercado e assim firmar ajustes cujos preços se mostraram os mais vantajosos ao erário.

Sendo assim, os comparativos utilizados refletiram os valores de mercado, comprovando-se, destarte, que a estimativa de custo da contratação em questão, frutificou-se de pesquisa prévia de preços, de maneira que houve comparação de valores e, por conseguinte, observou-se a compatibilidade dos mesmos com os praticados no mercado, os quais evidenciam a correção dos preços que compuseram o valor final da estimativa de custo utilizada pela Administração como parâmetro para licitar o objeto contratado.

Desse modo, é possível verificar através do exposto que com o resultado alcançado através da referida consulta, foi possível dar à Administração subsídios para a elaboração de idôneo orçamento básico estimativo, alcançando assim a inteligência do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 – Estatuto Licitatório.

O que não se pode negar no caso presente, é a seriedade do trabalho realizado com lastro na hábil pesquisa de preços levada à efeito pela Administração, cujos parâmetros determinaram acertadamente o norte

dos valores orçados, razões estas que eximem de qualquer culpabilidade a conduta administrativa, posto que, corretamente, buscou suporte em cotações de mercado à época para lançar as bases do certame, comprovando que a Administração tomou todas as providências cabíveis e necessárias para a regular instauração do procedimento licitatório.

Portanto, Excelência, se porventura ocorreram eventuais lapsos, com a máxima *vênia*, estes se mostraram de ordem meramente formal, já que não comprometeram a prestação dos serviços, não acarretaram prejuízo aos cofres públicos e nem impediram que a Municipalidade selecionasse as propostas mais vantajosas ao erário e em compatibilidade com os preços praticados no mercado, razão pela qual, diante da ausência de irregularidades graves, espera-se, com a máxima *vênia*, que estes apontamentos sejam relevados, sem prejuízo de eventuais recomendações.

#### **D.2. - IEG-M – I-Saúde – Índice B:**

Neste tópico, a diligente equipe de fiscalização apontou algumas falhas verificadas na apuração que interferiram no índice de eficiência da gestão fiscal no Município.

Primordial destacar que o piso constitucional da área da saúde foi cumprido no percentual de **33,80%**.

Com o devido respeito e acatamento, em que pese a nota do Índice de Efetividade da Gestão Municipal dessa C. Corte de Contas ter se mantido com índice “C+” - Em Adequação, temos a esclarecer que foram realizadas dentro das possibilidades e necessidades locais, os devidos investimentos na rede pública de saúde para atendimento e melhoria do Índice de Efetividade de Gestão Municipal de Embu Guaçu.

Passamos as justificativas individualizadas deste apontamento, conforme informações fornecidas pela Secretaria Municipal da Saúde:

### ***Equipes de Saúde Bucal na Atenção Básica:***

Segundo a Fiscalização, o número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do Município.

O Município possui atendimento de Saúde Bucal em (05) cinco Unidades de Saúde, quais sejam: Unidade de Saúde Cipó, Unidade de Saúde da Família Embu-Guaçu, Unidade de Saúde da Família Sapateiro, Unidade de Saúde da Família Penteado e Unidade de Saúde da Família Jardim Progresso. Conta também, com um Centro de Especialidades Odontológicas com as especialidades: Cirurgia Buco-maxilo-facial, Endodontia, Periodontia, Pacientes com necessidade especiais e Estomatologia e há o Serviço de Prótese Dentária (Laboratório Regional de Prótese Dentária - LRPD) que fornece próteses totais maxilares e mandibulares

O quadro abaixo ilustra, a cobertura de saúde bucal do Município de Embu Guaçu atingiu o percentual de 29,41%, conforme Relatório do Ministério da Saúde

### **Figura 01 - Relatório do Ministério da Saúde – cobertura de Saúde Bucal 2019**

Ministério da Saúde - MS													
Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS													
Departamento de Saúde da Família - DESF													
Cobertura da Saúde Bucal													
Unidade Geográfica: SUDESTE - SP - EMBU-GUAÇU													
Período: Janeiro de 2019 à Dezembro de 2019.													
Competêr	Macrorreg	UF	IBGE	Município	Populaçã	Nº eSFSB	Nº EABSB	CH Dentis	Nº ESFSB	Estim. Poj	Cobertura	Estim. Poj	Cobertura SB AB
jan/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
fev/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
mar/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
abr/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
mai/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
jun/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
jul/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
ago/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
set/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
out/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
nov/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
dez/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
Fonte: e-Gestor Atenção Básica													
E-mail: <a href="mailto:cgiap.desf@saude.gov.br">cgiap.desf@saude.gov.br</a>													
Dado gerado em: 15 de Dezembro de 2020 - 17:05h													
Desenvolvido pela Coordenação-Geral de Informação da Atenção Primária - MS/SAPS/DESF/CGIAP													

Como se pode verificar, a Administração registrava baixo índice de profissionais nesta área. Tal situação vem sendo revertida gradativamente, com o passar dos meses, o que demonstra o esforço da atual gestão para alcançar a meta proposta.

### ***Equipes de Saúde da Família:***

A cobertura de Atenção Básica no município de Embu-Guaçu é de 100% conforme consta do Relatório de cobertura do Ministério da Saúde (*Figura02disponívelem:egestorab.saude.gov.br/paginasacessoPublicorelatoriosrelHistoricoCoberturaAB.xhtml*).

### **Figura 02 - Relatório do Ministério da Saúde – cobertura de Atenção Básica 2019**

Ministério da Saúde - MS													
Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS													
Departamento de Saúde da Família - DESF													
Cobertura da Saúde Bucal													
Unidade Geográfica: SUDESTE - SP - EMBU-GUAÇU													
Período: Janeiro de 2019 à Dezembro de 2019.													
Competêr	Macrorreg	UF	IBGE	Município	Populaçã	Nº eSFSB	Nº EABSB	CH Dentis	Nº ESFSB	Estim. Poj	Cobertura	Estim. Poj	Cobertura SB AB
jan/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
fev/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
mar/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
abr/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
mai/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
jun/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
jul/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	4	0	1,9	1,9	13.800	20,04%	19.500	28,32%
ago/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
set/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
out/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
nov/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
dez/19	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU.	68.856	5	0	1	1	17.250	25,05%	20.250	29,41%
Fonte: e-Gestor Atenção Básica													
E-mail: cgiap.desf@saude.gov.br													
Dado gerado em: 15 de Dezembro de 2020 - 17:05h													
Desenvolvido pela Coordenação-Geral de Informação da Atenção Primária - MS/SAPS/DESF/CGIAP													

No exercício de 2019, o Município possuía 19 (dezenove) equipes de Saúde da Família : quais sejam: (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Sapateiro, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Penteados, (2) equipes na Unidade de Saúde da Família Jardim Progresso, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Jardim Campestre, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Parque Recreio, (4) equipes na Unidade de Saúde da Família Paulo Maneta, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Recanto Lagoa Grande, (2) equipes na Unidade de Saúde da Família Flórida, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Filipinho, (1) equipe na Unidade de Saúde da Família Valflor e (4) equipes na Unidade de Saúde da Família Centro.

Cumprido destacar, que no sistema de informações do Ministério da Saúde, o Município de Embu Guaçu, acusa possuir cobertura populacional estimada em Estratégia de Saúde da Família de **96,02%**.

Ora, o Município cumpriu cerca de 96% da meta proposta, demonstrando ser um bom percentual de atendimento na área de saúde da Família.

## Agentes Comunitários da Saúde:

Com relação aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) informamos que o número de pessoas atendidas não ultrapassou o número de 750 atendimentos, como observou a d. auditoria. Todas as unidades básicas e todas as equipes da ESF contam com Agentes Comunitários de Saúde. Porém, as Unidades Básicas de Saúde são divididas em microáreas e nem todas elas estão cobertas com ACS. De acordo com as novas diretrizes da PNAB 2017 é permitido que cada ESF tenha apenas um ACS, priorizando a cobertura de acordo com a vulnerabilidade da área. Portanto o número máximo de 750 pessoas por ACS é respeitado, porém nem toda a população é coberta por ACS.

Atualmente temos 77 ACS ativos que corresponde a uma cobertura de aproximadamente 65,15% da população, o que significa uma média de 575 pessoas cobertas por ACS, como pode ser observado no relatório extraído do e-Gestor AB/ MS.

Ministério da Saúde - MS								
Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS								
Departamento de Saúde da Família - DESF								
Cobertura de Agentes Comunitários da Saúde								
Unidade Geográfica: EMBU-GUAÇU								
Período: Janeiro de 2019 à Dezembro de 2019.								
Competência	Macrorregião	UF	IBGE	Município	População	Nº ACS	Cx Estim. Pop	Cobertura ACS
JAN/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	75	43.125	62,63%
FEV/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	79	45.425	65,97%
MAR/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	79	45.425	65,97%
ABR/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	79	45.425	65,97%
MAI/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	78	44.850	65,14%
JUN/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	78	44.850	65,14%
JUL/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	79	45.425	65,97%
AGO/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	78	44.850	65,14%
SET/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	78	44.850	65,14%
OUT/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	77	44.275	64,30%
NOV/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	75	43.125	62,63%
DEZ/2019	SUDESTE	SP	351510	EMBU-GU	68.856	79	45.425	65,97%
Fonte: e-Gestor Atenção Básica								
E-mail: cgiap.desf@saude.gov.br								
Dado gerado em: 15 de Dezembro de 2020 - 17:18h								
Desenvolvido pela Coordenação Geral de Informação da Atenção Primária - CGIAP/DESF/SAPS								

## **D.2.1. PROGRAMA MAIS MÉDICOS - PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA**

Aduz a auditoria que 08 (oito) equipes de saúde da família (ESF) sem médicos no final de 2019.

Sobre tal apontamento, cumpre-nos esclarecer o quanto segue:

Com a ruptura do Termo de Cooperação Brasil - Cuba do Programa Mais Médico o Município apresentou *déficit*, no final do exercício de 2019, de aproximadamente 16 médicos cubanos.

Diante deste cenário, a Administração divulgou novos Editais para reposição de médicos, entretanto, os interessados não foram suficientes para cobrir todas as vagas em aberto. Cientes do problema, a Secretaria de Saúde intensificou os trabalhos nas UBS, de modo que todos os usuários fossem acolhidos e direcionados para as unidades que dispunham de médicos ou, ainda, eram deslocados médicos uma vez por semana para atendimento na própria unidade priorizando os casos por critério de risco e vulnerabilidade.

Em Março de 2019 foi realizado processo seletivo emergencial para a reposição de Médicos para a Atenção Básica, tendo apenas um inscrito que não compareceu para assumir a vaga.

Sabemos que os municípios com perfil 3 - áreas com maiores percentuais de população em extrema pobreza das capitais e região metropolitanas - como é o caso de Embu-Guaçu, sofrem há muitos anos com a contratação e fixação de médicos, principalmente na Atenção Básica onde existe a necessidade de cumprimento de uma jornada de trabalho de 40h/semanais durante os 5 dias úteis da semana.

Esclarecemos que mesmo não tendo conseguido realizar a reposição dos médicos nas oito unidades de ESF, estamos atuando para minimizar os impactos na saúde da população realizando escala de cobertura para essas equipes e atuando para viabilizar a contratação de médicos, seja através de contratação de emergência, seja articulando com o COSEMS/CONASEMS e MS a possibilidade de incluir os municípios do perfil 3 no novo Programa Médicos para o Brasil.

Acusa a i. auditoria que a quantidade de veículos do Programa de Saúde da Família é insuficiente para atendimento da demanda de municípios.

Sobre tal apontamento esclarecemos, que as unidades de saúde não contam com um carro de uso exclusivo, mas contam com carro disponibilizado para todas as suas necessidades rotineiras. Existe na gestão de transporte uma agenda de uso do carro para atendimento, de forma rotineira para cada unidade, dada a urgência o carro é solicitado ao setor e imediatamente é disponibilizado.

Em novembro de 2017 foram adquiridos dois veículos e no ano de 2018 mais um. Está em processo de licitação quatro veículos sendo: uma Van adaptada com 13 lugares, uma mini Van com sete lugares, uma SUV com cinco lugares e um veículo 1.0 de passeio.

Sem prejuízo das medidas tomadas, há que se ressaltar que as dificuldades de atendimento às demandas do setor da Saúde são compartilhadas por praticamente todos os Municípios do Brasil, não sendo está uma exclusividade de Embu Guaçu.

Por conseguinte, pede e espera seja o apontamento relegado ao campo das recomendações.

## D.2.2 FISCALIZAÇÕES ORDENADAS:

### *Licitações e Contratos:*

Apontam os agentes auditores supostamente:

#### **Pregão Presencial nº 02/2019**

*“Orçamento incompatível com os preços praticados no mercado;  
Critério de julgamento da ata por menor preço por lote, que, aliado às divergências constatadas no orçamento, favorece a possibilidade do jogo de planilhas;”*

Ao longo do relatório de fiscalização, a 7ª DF observou que o orçamento elaborado pela Administração utilizou como referência de preços pesquisa feito junto a 03 fornecedores de medicamentos, contudo, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo não deve se restringir a potenciais fornecedores, e sim aos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública.

Na mesma linha, a d. auditoria destacou que a Lei de Licitações preconiza em seu artigo 15, V que, sempre que possível, as referências utilizadas para aquisições públicas sejam baseadas em outras aquisições do setor público, ou seja, a estimativa orçamentária deve ser referenciada por preços praticados pela Administração Pública, o que seria possível no caso de aquisição de medicamentos por meio do Sistema de Banco de Preços em Saúde – BPS, o qual fora criado em 1998 pelo Ministério da Saúde com objetivo de registrar e disponibilizar informações das compras públicas e privadas de medicamentos e produtos para a saúde, cujo registro dessas informações tornou-se obrigatório para União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir da Resolução nº18 da Comissão Intergestores Tripartite.

Assim, alega a 7ªDF que além de, supostamente, não ter sido utilizada pela Administração a metodologia correta, perceberam ainda ao analisar alguns medicamentos isoladamente, que os valores da tabela referência teriam se mostrado superiores aos valores constantes do mencionado BPS, o que teria colocado em dúvida a estimativa elaborada pela Municipalidade, inclusive, abrindo margem para eventual prática do indesejável ‘*jogo de planilhas*’.

Ademais, destacaram em tabela comparativa alguns medicamentos, seus valores orçados e a alegada discrepância com relação aos valores do sistema BPS, onde verificaram para os medicamentos analisados, que a Ata de Registro de Preços registrou o valor de R\$ 7.254.036,00, enquanto a partir dos dados coletados da média ponderada do BPS, o valor total com tais medicamentos seria de R\$ 924.307,68, equivalente a 12,7% do valor que consta na Ata de Registro de Preços.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, acredita que não incorreu em nenhuma irregularidade que pudesse, eventualmente, comprometer a economicidade das aquisições em exame nos presentes autos. Explica-se:

Com efeito, conforme verificado pela própria d. auditoria, esta Municipalidade realizou a prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo para se estimar o custo da contratação almejada e levou em consideração o valor médio destes 03 orçamentos para se chegar ao valor estimado do que se pretendia licitar, o que ao final da disputa permitiu à Administração confirmar que selecionou a proposta mais vantajosa ao erário, dentro de uma compatibilidade de preços praticados no mercado.

Não obstante, quanto a alegação de que os valores estimados e registrados, supostamente, estariam acima do registro do Banco de Preços em Saúde – BPS, em eventual afronta ao princípio da economicidade, esclarece-se de ante mão que uma variação de preços entre os Entes Federativos é inevitável, assim também como a realidade de mercado, inclusive, entre os municípios de um mesmo Estado.

Deste modo, levando em consideração a peculiaridade do mercado de medicamentos, a estimativa de custos para a presente licitação foi realizada com base na média dos preços obtidos previamente junto a 03 empresas do ramo, razão pela qual, para o presente caso, esta Administração entendeu ser possível descartar a utilização do Banco de Preços em Saúde como parâmetro de preços, em virtude de sua média de preços ser calculadas com base nas compras de diferentes estados e cidades, os quais apresentam características flutuantes no que diz respeito a composição de seus preços, tais como, a alíquota tributária incidente (ICMS), ainda que reguladas pela tabela CMED.

Ou seja, a fixação de estimativas de preços através do parâmetro sugerido pela d. auditoria acabaria se mostrando impertinente para a realidade de consumo e comércio aplicados no Município de Embu-Guaçu e região, os quais se mostraram compatíveis com os preços estimados pelo valores de fábrica, conforme estipulados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, nos termos do inciso II, do artigo 6º da Lei 10.742/2003:

***“Art. 6º Compete à CMED, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos a que se destina esta Lei:***

***I - definir diretrizes e procedimentos relativos à regulação econômica do mercado de medicamentos;***

***II - estabelecer critérios para fixação e ajuste de preços de medicamentos; ...”***

Ademais, Excelência, ainda que recomendada a utilização do Banco de Preços em Saúde como parâmetro de preços para a realização de estimativa de custos, o fato é que não existe obrigatoriedade legal para sua utilização, razão pela qual, para uma aferição de preços mais compatíveis com a realidade do Município, esta Administração de forma acertada efetuou adequada estimativa de custos em conformidade com a legislação de regência, buscando estimar seus custos com os preços efetivamente praticados no mercado à época, levando em consideração ainda certos requisitos pertinentes, tais como pedidos, forma de pagamento, entrega, dentre outros que poderiam interferir no preço durante a contratação.

Outrossim, destaca-se ainda que no presente caso os preços efetivamente registrados através do procedimento em questão para eventual aquisição foram amplamente negociados ao mínimo possível, conforme verifica-se da respectiva Ata de Sessão Pública, negociação está, inclusive, abaixo da média estimada para se evitar mais gastos com a realização de novo procedimento licitatório para registrar preços para itens que eventualmente seriam excluídos do certame em virtude de fracasso ou deserção, de modo a atender esta Autarquia durante o período de 12 meses e sem ferir ao princípio da economicidade ou causar prejuízos ao erário.

Nesta toada, Excelência, entende esta Administração que a fase interna do processo licitatório foi realizada em conformidade com a lei de regência, sendo que o questionado orçamento estimativo se balizou em hábil pesquisa prévia de preços entre 03 empresas do ramo, o que, com a máxima *vênia*, atesta o cumprimento dos princípios da economicidade e vantajosidade.

Logo, mostra-se indiscutível a vantajosidade alcançada ao erário com a contratação em tela, levando-se em consideração aspectos relevantes, os quais denotam a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração, bem como, o indiscutível êxito do certame em tela com a obtenção das propostas mais vantajosas ao erário, cuja estimativa de custos foi baseada em hábil pesquisa prévia de preços, levada à efeito através de cotações de preços apresentadas por 03 empresas do ramo.

Ou seja, esta Administração cumpriu perfeitamente o disposto na legislação vigente e, inclusive, na vasta jurisprudência pacífica deste E. Tribunal de Contas e do C. Tribunal de Contas da União, pois utilizou como parâmetro de valores ao menos 03 cotações de preços, o que atesta, com a máxima *vênia*, que sempre agiu de boa-fé e que, principalmente, procurou a proposta mais vantajosa em preservação ao erário:

**“PROCESSO: TC- 15659/026/07**

**CONTRATANTE: PREFEITURA  
MUNICIPAL DE ITU**

(...)

***OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS  
DE IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO  
VERTICAL, DE REGULAMENTAÇÃO,  
ADVERTÊNCIA E ORIENTAÇÃO,  
INCLUINDO FORNECIMENTO DE  
MATERIAIS MÃO DE OBRA  
ESPECIALIZADA E EQUIPAMENTOS***

**EM EXAME: CONTRATO N.º 103/2005  
(CONVITE N.º 62/05)**

**VALOR: R\$ 143.280,00**

(...)

**DECISÃO**

(...)

*Como se vê, por inúmeros motivos é que a pesquisa prévia serve como referencial para que a Administração tome uma decisão ajustada, julgando os licitantes a partir dos limites do aceitável.*

*Pois bem, para que a pesquisa de preços seja algo fidedigno, a orientação é no sentido de que sejam obtidos ao menos 3 (três) orçamentos de fornecedores distintos. É esse o entendimento largamente consolidado*<sup>3</sup>.

(...)

*3 ‘Vide’, por hipótese, o acórdão n.º 1547/2007 do TCU: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório” (DOE 25/02/2014, g.n.).*

Percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante, da qual resultou

a estimativa de custo e conseqüente contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal. Ou seja, ao final da disputa licitatória esta Administração pôde selecionar a proposta mais vantajosa ao erário, registrando preços e firmando ata cujos respectivos valores encontravam-se em total compatibilidade com os valores praticados no mercado à época.

Não obstante, Excelência, vale frisar que o fato de alguns dos valores ajustados na decorrente Ata de Registro de Preços terem se mostrado superiores aos valores médios orçados previamente a instauração do certame licitatório, com a máxima *vênia*, não pode ser interpretado como uma suposta irregularidade ou eventual ato de má-fé ou antieconômico cometido pela Administração, a qual não tem nenhuma responsabilidade pelos preços obtidos através de cotação para orçamentação de suas contratações, nem mesmo sobre as propostas que efetivamente participam dos certames licitatórios que promove.

Neste sentido, faz-se relevante destacar pertinente julgado deste E. Tribunal, onde é possível verificar o entendimento de que a pesquisa de preços tem como objetivo apenas e tão somente dar um parâmetro para a Administração Pública dos valores praticados no mercado e não estabelecer um vínculo obrigatório ao valor que vier a ser oferecido durante o certame:

**“Conselheira-Substituta Silvia Monteiro**

**Segunda Câmara**

**Sessão: 17/11/2015**

**73 TC-001090/009/13 INSTRUMENTOS**

**CONTRATUAIS**

**Contratante: Prefeitura Municipal de Tietê.**

(...)

*Objeto: Execução de serviços contínuos para atender o programa de alimentação escolar, visando o preparo e o fornecimento de refeição nas unidades educacionais de responsabilidade do município de Tietê.*

**Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 21-06-13. Valor – R\$ 5.599.962,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, publicada(s) no D.O.E. de 02-10-13.**

(...)

**Relatório**

(...)

**Sob os aspectos econômico-financeiros, a ATJ considerou a matéria regular, inclusive no que se refere ao preço ajustado (fls. 351/352).**

(...)

**Voto**

(...)

**A documentação e as justificativas ofertadas pela Prefeitura esclareceram de forma satisfatória o discutido nos autos acerca da documentação de habilitação e do preço ajustado.**

(...)

Quanto ao preço, é fato que o valor contratado ficou acima do orçado pela Prefeitura, mas alguns aspectos devem ser considerados.

O orçamento trabalhado pelo órgão licitante tem a função de parametrizar os valores, mas não necessariamente vincular o valor a ser proposto, salvo se cláusula do edital estabelecer um limite, o que não foi o caso.

Além disso, sempre é desejável que essa pesquisa abranja mais de um fornecedor, o que torna esse parâmetro um valor médio. No caso em comento, o orçamento foi realizado com três empresas, número considerado razoável para se estabelecer um valor de referência, tendo as cotações sido apresentadas nos seguintes termos:

(...)

Todavia, o mercado não pratica apenas o valor médio, mas uma variação em torno dele, ou seja, valores em torno das cotações obtidas podem ser considerados compatíveis com o praticado no mercado, tanto acima como abaixo.

(...)

Soma-se a isso a opinião da instância credenciada da Assessoria Técnica que considerou regular a matéria sob os aspectos econômico-financeiros, inclusive no que se refere ao preço.

(...)

Assim, voto pela regularidade da licitação e do contrato, bem como pela legalidade dos atos determinativos das despesas.” (DOE 15/12/2015, g.n.).

Logo, é indiscutível a vantajosidade alcançada ao erário com as aquisições em tela, levando-se em consideração certos aspectos que denotam a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração, bem como, o êxito do certame em tela com a obtenção da proposta mais vantajosa ao erário.

Neste sentido, há de se destacar a realização de pesquisa prévia de preços entre 03 empresas do ramo que possibilitou a Administração estimar adequadamente o custo da contratação em tela e celebrar a respectiva ata registrando preços em estreita compatibilidade com os valores praticados no mercado, além da ampla competitividade havida na disputa, a qual contou com a participação de 03 empresas.

Logo, Excelência, a licitação em tela permitiu a Administração selecionar as propostas mais vantajosas ao erário, tendo celebrado ata por preço compatível ao que vinha sendo praticado no mercado, o que, com a máxima *vênia*, denota o êxito do certame, em atendimento ao artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, em que pesem as críticas aventadas durante a instrução dos autos, com a devida *vênia*, não há que se falar em eventual comprometimento do ponto de vista econômico-financeiro.

Percebe-se, então, que não houve prejuízo de qualquer natureza ao erário, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo de acordo com a jurisprudência predominante deste E. Tribunal de Contas, da qual resultou a estimativa de custo e ao final do certame a

contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Dessa forma, verifica-se que a Municipalidade não deixou de efetuar o levantamento do preço dos medicamentos que pretendia adquirir nos termos da lei, tendo providenciado hábil pesquisa de preços previamente à elaboração do edital em tela, o que possibilitou a Administração aferir a compatibilidade dos preços praticados no mercado e assim firmar ajuste cujos preços se mostraram os mais vantajosos ao erário.

Sendo assim, os comparativos utilizados refletiram os valores de mercado, comprovando-se, destarte, que a estimativa de custo da contratação em questão, frutificou-se de pesquisa prévia de preços, de maneira que houve comparação de valores e, por conseguinte, observou-se a compatibilidade dos mesmos com os praticados no mercado, os quais evidenciam a correção dos preços que compuseram o valor final da estimativa de custo utilizada pela Administração como parâmetro para licitar o objeto contratado.

Desse modo, é possível verificar através do exposto que com o resultado alcançado através da referida consulta, foi possível dar à Administração subsídios para a elaboração de idôneo orçamento básico estimativo, alcançando assim a inteligência do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 – Estatuto Licitatório.

O que não se pode negar no caso presente, é a seriedade do trabalho realizado com lastro na hábil pesquisa de preços levada à efeito pela Administração, cujos parâmetros determinaram acertadamente o norte dos valores orçados, razões estas que eximem de qualquer culpabilidade a conduta administrativa, posto que, corretamente, buscou suporte em cotações de mercado à época para lançar as bases do certame, comprovando que a Administração tomou

todas as providências cabíveis e necessárias para a regular instauração do procedimento licitatório.

Outrossim, ainda se verifica dos autos licitatórios que a Sessão Pública transcorreu dentro de uma normalidade e sem maiores contratemplos, permitindo a Administração selecionar a proposta mais vantajosa ao erário, tendo registrado os preços por valores compatíveis com os praticados no mercado, o que atesta indiscutível ganho ao erário, razão pela qual, Excelência, com a máxima *vênia*, não existe razão para se falar que houve, por parte desta Administração qualquer ato de ilegalidade praticado, tanto no procedimento licitatório, quanto nos valores registrados para os medicamentos em questão.

Logo, Excelência, entende esta Administração que restou demonstrado nos autos a economicidade alcançada com a seleção da proposta mais vantajosa ao erário, em atendimento ao princípio da economicidade e vantajosidade.

Por fim, a d. auditoria da 7ªDF destacou ainda que o objeto desta licitação foi a escolha da proposta mais vantajosa para formação de Ata de Registro de Preços de medicamentos por meio da modalidade pregão presencial, onde os participantes ofertaram o menor lance para determinados lotes, ou seja, os medicamentos separadamente não foram ofertados para negociação, mas sim um conjunto de medicamentos contidos em lotes.

Neste sentido, entendem que a suposta discrepância nos valores orçados teria corroborado o entendimento de que o critério adotado de menor preço global por lote poderia ter gerado as distorções nos preços mencionada, bem como, afirmam que este Tribunal possui jurisprudência no sentido de que o julgamento de licitações para registro de preços deve ser por menor preço unitário e que o Tribunal de Contas da União possui

entendimento semelhante, razão pela qual, deveria ter sido utilizada a adjudicação do objeto por itens e não por lote, como medida no combate a adoção do '*jogo de planilha*'.

Sobre as observações acima, Excelência, esta Administração, com a máxima *vênia*, ousa discordar, pois acredita que não incorreu em nenhuma ilegalidade que pudesse eventualmente comprometer a competitividade do certame e, conseqüentemente, prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa ao erário. Veja-se:

Com efeito, no presente caso, a escolha do critério de julgamento do menor preço por lote se fez pertinente para evitar que determinados itens se perdessem no processo por ausência de propostas ou por valores acima dos preços auferidos em estimativa anteriormente realizada, sempre primando pela economicidade, razoabilidade e a eficiência, mantendo tais itens com os respectivos preços registrados, caso deles a Administração viesse a necessitar.

Neste sentido, se mostrou pertinente a forma como optou a Administração em adquirir estes medicamentos, vez que não se pautou a formação dos lotes somente pela compatibilidade ou pela eventual conexão entre si, mas também pela forma de apresentação de todos os itens licitados, tais como ampolas, comprimidos, frascos e outros e que guardassem comunicabilidade entre si, o que ocorreu de forma acertada e sem restringir a participação de potenciais licitantes ou causar prejuízos para a apresentação de propostas vantajosas, atendendo ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/93, inclusive, aproveitando a disposição dos recursos já despendidos, para se evitar itens desertos ou fracassados, os quais onerariam ainda mais os custos da Administração com a promoção de novas licitações.

Assim, tem-se por certo que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote para aquisição dos medicamentos teve como objetivo auferir para os grupos de medicamentos licitados o menor custo-benefício possível em relação aos valores de mercado estimados, considerando o interesse da Administração na economicidade, atrelada a aquisição de produtos de boa qualidade e contratos exequíveis, os quais garantissem o pleno atendimento da demanda de sua rede pública de saúde com a eficiência adequada que o interesse público envolvido requer para o presente caso.

Para tanto, Excelência, obedeceu-se então a disposição em que os itens foram agrupados, ou seja, em lotes de forma pertinente e cujos respectivos itens mostraram-se compatíveis entre si, razão pela qual, com a máxima *vênia*, não seria razoável propor um julgamento diverso do que foi realizado, sob pena de fracassar todo o objeto licitado, de modo que a alternativa mais acertada é a que leva em conta o menor preço proposto para cada lote, razão pela qual, nesse passo resta notório que esta Administração não agiu com ímpeto ilegal ao adotar o critério de menor preço por lote para o julgamento da referida licitação.

Ou seja, nota-se que esta Administração buscou selecionar além da proposta mais vantajosa, mas também garantir uma eficiente distribuição dos itens distribuídos em lotes em toda a rede pública de saúde, sendo certo que agiu visando melhorar a competição e facilitar a entrega dos produtos nas mais diversas unidades que integram a rede pública de saúde a serem atendidas, levando em consideração a dinâmica e a peculiaridade do mercado de medicamentos e produtos desta natureza, razão pela qual, entendeu ser pertinente e viável o agrupamento dos itens nos respectivos lotes.

Nesta toada, outro aspecto levado em consideração, diga-se, acertadamente pela Administração foi a logística da entrega dos medicamentos no Município, tendo em vista que o fornecimento dos produtos,

ponto a ponto, em toda a rede pública de saúde, a qual conta com aproximadamente diversas unidades a serem atendidas, dentre outras situações pontuais, as quais também demandam o fornecimentos dos medicamentos licitados.

Logo, a logística de distribuição dos medicamentos envolvia a entrega, ponto a ponto, nas mais diversas unidades integrantes da rede pública de saúde localizadas em endereços distintos pelo Município, mediante acionamento da própria unidade interessada.

Ora, Excelência, é fato que esta logística teria um custo operacional ainda maior na hipótese de aquisição destes itens de forma individualizada, cada qual entregue por um fornecedor distinto, sob pena, inclusive, de comprometer a eficiência que se espera na distribuição destes medicamentos, pois demandaria mais veículos, tempo e servidores para atestarem a higidez de todos os itens e acompanharem todas as entregas nas diversas unidades que integram a rede pública de saúde situadas no Município sempre que necessário, o que, indiscutivelmente, mostrou-se inviável aos cofres públicos por ser bem mais oneroso ao erário.

Nesta toada, no presente caso, os itens que compuseram os respectivos lotes não podem ser considerados tão incompatíveis entre si assim a ponto de caracterizar os lotes licitados como uma impertinente aglutinação de itens distintos, com a máxima *vênia*, isto não ocorreu, pois em que pesem as críticas da d. auditoria, o fato é que pretendeu-se agilizar e tornar o mais eficiente possível a ampla operação de distribuição dos medicamentos em toda rede pública de saúde, além da economia que acarretaria aos cofres públicos, razão pela qual, optou-se em adquirir os itens compatíveis entre si, divididos em lotes pertinentes.

Neste sentido, levando em consideração toda a logística que envolveria a distribuição dos medicamentos almejados, é indiscutível

que cada lote agrupou apenas os medicamentos compatíveis entre si, os quais deveriam ser fornecidos de forma integrada e por um único fornecedor diante da sua natureza e especificidade, bem como, em razão de sua finalidade, qual seja, o eficiente abastecimento de todas as unidades que integram a rede pública de saúde, o que em hipótese alguma poderia ser comprometido.

Ademais, saliente-se por oportuno ainda ser indiscutível que um volume total de produção gera maior margem de lucro, o que permite as licitantes oferecerem preços mais vantajosos e competitivos à Administração Pública, trazendo também maior agilidade na distribuição e logística dos insumos, além do melhor acompanhamento *'in loco'* quando do recebimento dos itens e posterior controle das distribuições dos itens, razão pela qual, entendeu a Administração ser acertada a aquisição dos medicamentos em lotes, sendo cada qual distribuídos através do mesmo fornecedor.

Nesta toada, Excelência, a aquisição destes itens reunidos em lotes visando o abastecimento de toda a rede pública de saúde, com a máxima *vênia*, não pode ser considerada tão impertinente assim, uma vez que ao se levar em consideração a natureza dos itens licitados, não se viu a viabilidade técnica e econômica de se promover licitação pelo critério de julgamento de menor preço por item.

Ou seja, o presente caso nunca tratou de uma aglutinação incompatível de medicamentos em lotes, mas sim de um pertinente agrupamento em lotes de medicamentos afins e comercializados pelo mesmo segmento de mercado, não havendo que se falar em comercialização individualizada e especializada, pois elevaria o custo da aquisição almejada ao erário e ainda comprometeria a eficiência quando da distribuição dos medicamentos em toda a rede pública de saúde, razão pela qual, tais itens deveriam sim serem adquiridos e fornecidos integradamente através de lotes para a eficaz

entrega e posterior distribuição como um todo, visando sempre e exclusivamente o interesse público envolvido.

Ora, Excelência, com a máxima *vênia*, indiscutível que o presente caso trata de aquisição de produtos afins e comercializadas pelo mesmo segmento de mercado, não havendo comercialização tão específica assim a ponto de ensejar a necessidade da aquisição ser realizada item a item, já que seriam fornecidos para o mesmo fim, qual seja, o devido abastecimento de todas as unidades integrantes da rede pública de saúde.

Neste sentido, no que se refere às aquisições efetuadas pela Administração Pública, destaca-se o que preceitua o parágrafo 1º do artigo 23 da Lei da Geral de Licitações:

*“Art.. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

*(...)*

*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”* (g.n)

Logo, extrai-se do dispositivo legal retro transcrito que a Lei Geral de Licitações impõe que o fracionamento do objeto é

imposto apenas quando este for técnica e economicamente viável, sem que comprometa a qualidade e integridade do objeto pretendido, pois há presunção legal de que trará vantagens econômicas para o erário, dada a ampliação do universo de competidores.

Contudo, vale ressaltar que esta vantajosidade é presumida, subentendendo-se que o fracionamento do objeto poderia ampliar a competitividade do certame, uma vez que ao se reduzir o objeto licitado, por consequência, as exigências de ordem habilitatória também poderiam ser menores, ampliando-se assim o número de proponentes e possibilitando alcançar uma melhor proposta.

Ocorre, Excelência, que no caso em análise, tendo em vista a peculiaridade e dinâmica do mercado, a economia de escala, as características e condições dos medicamentos a serem adquiridos, bem como, a logística de seu fornecimento, esta Administração, com a máxima *vênia*, não vislumbrou a viabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em itens distintos. Aliás, a respeito do tema o Ilustre Marçal Justen Filho leciona que:

“(…)

*A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quanto tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.*

(…)

*Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.*

*Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas em virtude do aumento da competitividade. Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11ª Edição, à página 207, g.n.)*

Sendo assim, em consonância com o entendimento do conceituado doutrinador, esta Administração também entendeu que a questionada aglutinação dos itens em lotes era a forma técnica e economicamente mais viável e recomendável para a aquisição almejada, eis que tratavam-se de medicamentos afins, comercializados pelo mesmo segmento de mercado e que poderiam ser fornecidos facilmente pela mesma empresa, pois se

assim não fosse feito estaria sujeito a desnaturar o objetivo final das aquisições em tela que era o abastecimento eficaz de todas as unidades que compõe a rede pública de saúde, vez que uma suposta fragmentação do objeto importaria em risco de impossibilidade de execução satisfatória, bem como, conseqüente aumento de custos.

Logo, Excelência, optou-se em adquirir os itens em lotes sem que isso acarretasse limitações ao universo de empresas participantes na disputa, já que se tratam de medicamentos conexos e que os respectivos lotes deveriam ser fornecidos pela mesma empresa, visando atender a mesma demanda, qual seja, a eficiente distribuição dos medicamentos em todas as unidades que integram toda a rede pública de saúde.

Assim, uma vez demonstrada a viabilidade técnica e, principalmente, econômica da aglutinação dos itens em lotes distintos, com a máxima *vênia*, não há que se falar em irregularidade dos procedimentos adotados pela Administração.

Nota-se que a regra insculpida no artigo 8º do Estatuto de Licitações é de que a execução das obras e dos serviços devem programar-se, sempre, em sua totalidade. Por sua vez, o parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei de Licitações aduz que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis (o que não foi o caso dos presentes autos), procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia da escala.

Contudo, por óbvio que este regramento não pode ser interpretado de forma a impedir que a Administração Pública busque aquilo que de fato necessita, devendo sim, interpretar como restritividade aquela condição imposta pela Administração sem uma justificativa válida.

Assim, verifica-se que além das condições impostas no certame estarem devidamente justificadas e válidas, tem-se por consequência que os medicamentos agrupados em todos os lotes interagem entre si, estando intimamente ligados e cuja aquisição integrada deveria ser interpretada como obrigatória, por ser a forma mais viável e recomendável economicamente, em atendimento ao interesse público envolvido e devida preservação do erário.

Ora, Excelência, percebe-se que esta Administração juntou em cada lote itens de natureza conexa e compatíveis entre si, razão pela qual, com a máxima *vênia*, deveriam ser adquiridos em conjunto e sob a mesma orientação por serem afins, comercializadas pelo mesmo seguimento comercial e que serviriam para a mesma finalidade e assim obter o objeto desejado.

Nesta toada, diante do caso concreto, com a máxima *vênia*, não há que se falar em suposta impropriedade na licitação ao adotar o critério de julgamento de menor preço por lote, tendo em vista a pertinente aglutinação dos itens adequadamente em cada lote, razão pela qual, não houve agrupamento de medicamentos distintos no mesmo lote, tratando esta questão da divisão dos itens licitados em lotes de mera questão de discricionariedade da Administração.

Como já dito, para que houvesse apenas um fornecedor para cada lote atendendo a Administração, optou-se, diga-se, acertadamente, por um fornecimento que viabilizasse a logística de recebimentos dos itens e posterior distribuição na rede pública de saúde, o que se mostrou, inclusive, mais vantajoso ao erário, tendo em vista a peculiaridade do mercado de medicamentos.

Neste sentido, verifica-se que por razões técnicas de mercado, fornecimento, distribuição, custo e logística, esta

Administração entendeu que neste caso específico o critério mais adequado e que melhor atenderia seus anseios não poderia ser fixado pelo menor preço por item para aquisição destes produtos de forma individualizada, mas sim da maneira como o fez, por se tratarem, justamente, de itens de mesma natureza, razão pela qual, o critério de julgamento adotado foi o de menor preço por lote, os quais abrigaram itens afins e do mesmo segmento, cada quais em seus respectivos lotes.

Sendo assim, Excelência, percebe-se que esta Administração se valeu do seu Poder Discricionário para a escolha do critério de julgamento que se mostrava mais apropriado e recomendável para a aquisição pretendida, levando em consideração única e exclusivamente a natureza do bem a ser adquirido.

Com efeito, é irrefutável que tal escolha, com a máxima *vênia*, encontra-se inserida no Poder Discricionário do administrador de analisar a situação apresentada e definir a forma pela qual será definida sua contratação ou não. Ou seja, poder este que o direito concede à Administração Pública para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo, onde atendidos e analisados esses requisitos, estaria o administrador livre para efetuar a contratação em tela.

Assim, em razão da discricionariedade administrativa ser uma prerrogativa conferida pelo Direito ao gestor da máquina estatal, esclarece-se que a escolha criticada é mera questão de ato discricionário do governo, não existindo um aspecto técnico/legal, pois, repise-se, se trata de conveniência e oportunidade da Administração Pública, já que mostrou-se mais viável técnica e economicamente em todos os aspectos.

Neste sentido, afirma-se que o certame em tela, diante da natureza do objeto licitado, foi regido acertada e rigorosamente pelo critério de menor preço por lote, não havendo que se falar em eventual afronta ao

que determina o inciso IV do artigo 15 da Lei de Licitações, mas sim, *contrario sensu*, em devida observância ao parágrafo primeiro do artigo 23 do mesmo diploma legal, o qual prevê que: *‘As (...) compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala’*, ou seja, esta viabilidade técnica e econômica não foram vislumbradas neste certame.

Dessa maneira, entende esta Administração, com a máxima *vênia*, que os itens licitados em lotes não impediu uma maior participação de empresas na disputa e, conseqüentemente, melhor opção de preços e condições de distribuição mais acessíveis, sendo que nunca houve a intenção de se restringir ou dificultar a participação de mais empresas do ramo, muito pelo contrário, a intenção ao agrupar itens afins e de mesmo segmento no mesmo lote foi ampliar o máximo possível o número de proponentes.

Ou seja, esta Administração entendeu que para a aquisição em tela, o sugerido fracionamento dos medicamentos por itens não se mostrava o modo técnico e economicamente mais viável e recomendável, pois tornaria o custo da contratação e a logística de recebimento e posterior distribuição as unidades integrantes da rede pública de saúde mais oneroso ao erário, podendo acarretar ainda percalços na prestação dos serviços de saúde.

Nesta toada, destaca-se inclusive que este E. Tribunal de Contas já determinou o arquivamento de representação interposta em face de edital onde a Prefeitura adotou o critério de julgamento de menor preço por lote, por não vislumbrar ilegalidade ou restritividade naquele ato convocatório:

**“Expediente: TC-011670/026/11**

Representante: JBS S/A, por Ana Paula Pinto da Silva (Advogada – OAB/SP nº 182.744).

Representada: Prefeitura Municipal de Aguiá.

(...)

Assunto: Representação contra edital de pregão presencial nº 007/2011 (proc. Nº 024/2011), com vistas ao registro de preços para aquisição parcelada de carnes e derivados para a merenda escolar.

(...)

Censura adoção do critério de julgamento menor preço global por lote, alegando incompatibilidade dos itens componentes, situação que, a seu ver, “favorece apenas participação de empresas distribuidoras de alimentos, afastando, notoriamente, empresas produtoras diretas de itens específicos do Edital, como a Representante, Frigorífico, que tem condições de ofertar itens de Carne Bovina in Natura, mas que em decorrência da formação do lote encontra-se impedido de participar da licitação”.

Deduz implicar o procedimento na redução de competidores, com prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, sustentando deva a Prefeitura, em atenção ao artigo 23 da Lei nº 8.666/93, proceder à realização de disputa por itens, respeitados origem e gênero dos produtos.

(...)

Decido.

*Entende esta Corte que medidas extremas, ora pretendidas pela representante (paralisação da disputa e correção do edital), somente tem lugar quando verificadas patente ilegalidade e/ou restritividade.*

*Assim, em que pese inconformismo da JBS, não há, neste momento, como considerar flagrantemente ilegal ou cerceadora a adoção do menor preço global, pois, a priori, legitimamente concebido pela Administração para melhor atender ao relevante interesse público envolvido.*

*Além disso, a despeito de toda argumentação, nada trouxe para demonstrar que a opção é inadequada ao objeto e/ou danosa ao erário, especialmente porque o artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 não prevê parcelamento das aquisições como regra absoluta, posto estabelecer divisão somente quando se comprovarem técnica e economicamente viáveis.*

*Em suma, a inicial resente-se de elementos que convençam imprescindível divisão, como medida capaz de reduzir custos ou ampliar o universo de proponentes sem, por outro lado, causar prejuízos e/ou riscos à execução e à operacionalização de eventual futuro ajuste.*

*Ante o exposto, por ausentes motivos à sustação do certame, determino arquivamento deste Expediente.*

*Publique-se.*

***GC, em 24 de março de 2011.***

***Edgard Camargo Rodrigues***

***Conselheiro” (DOE 25/03/2011, g.n.).***

Destaca-se do caso paradigma que aquela representação se deu em face de edital de licitação cujo critério de julgamento adotado fora o de menor preço por lote e nem por isso o nobre Conselheiro se mostrou contrário a opção adotada pela Prefeitura naquela licitação, alegando, em suma, que o previsto no artigo 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 não prevê o parcelamento das aquisições como regra absoluta, sendo cabível a divisão do objeto licitado somente quando se comprovar técnica e economicamente mais viável à Administração Pública, o que, como já dito, não foi verificado para a aquisição em tela.

Não obstante, Excelência, tem-se por certo ainda que a alegação de que o agrupamento dos itens em lotes teria prejudicado a competitividade do certame e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa ao erário, também não condiz com a realidade dos fatos, mostrando-se, com a máxima *vênia*, eivada de subjetivismo, não havendo que se falar em irregularidades de quaisquer naturezas, vez que fora alcançada a finalidade da licitação, prevista nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações.

Neste sentido, tem-se por certo ainda que os valores ofertados pela proponente e aceitos pela Administração encontravam-se dentro dos parâmetros do mercado, restando comprovada, também, o atendimento ao princípio da vantajosidade e economicidade, sendo possível afirmar ainda que o certame em apreço desenvolveu-se em estrita obediência à lei de regência, bem como, com a devida observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e o da vinculação ao instrumento convocatório.

Logo, percebe-se que não houve prejuízo ao erário ou de qualquer natureza, tendo sido realizada prévia pesquisa de preços entre 03 empresas do ramo, através da qual, a média de preços obtida acabou resultando na adequada estimativa de custo e atestou a contratação vantajosa do objeto licitado, em obediência ao regramento legal e jurisprudência deste E. Tribunal.

Nesta toada, Excelência, com a máxima *vênia*, vale ressaltar que os preços registrados através da licitação em tela se encontravam compatíveis com os valores praticados no mercado à época, de modo que a economicidade e vantajosidade não restaram comprometidas, possibilitando esta Administração em selecionar a proposta mais vantajosa ao erário, nos termos do artigo 3º da Lei de Licitações.

Portanto, Excelência, se porventura ocorreram eventuais lapsos, com a máxima *vênia*, estes se mostraram de ordem meramente formal, já que não acarretaram prejuízo aos cofres públicos e nem impediram que a Municipalidade selecionasse a proposta mais vantajosa ao erário e em compatibilidade com os preços praticados no mercado, razão pela qual, diante da ausência de irregularidades graves, espera-se, com a máxima *vênia*, que estes apontamentos sejam relevados, sem prejuízo de eventuais recomendações.

#### **D.2.4 CONVÊNIO COM A ASSOCIAÇÃO SÃO CRISTÓVÃO (ASC)**

A Cláusula Quinta, §2º, 3º e 4º do Termo de Convênio celebrado entre a Prefeitura do Município (Secretaria Municipal de Saúde) e Associação Beneficente São Cristóvão estabelece a prestação de contas quadrimestrais com relatórios gerenciais, descrevendo e quantificando as atividades executadas, consoante se verifica das fls. do relatório em questão.

Nesses termos, cumpre-nos informar que a referida Associação realiza mensalmente relatórios de produção e gerencial descrevendo e

qualificando as atividades executadas para a comprovação dos recursos despendidos em periodicidade quadrimestral com a respectiva prestação de contas à Secretaria Municipal de Saúde.

Tais relatórios são apreciados pela Secretaria de Saúde e pela Comissão, contemplando a execução dos serviços, qualidade e resolutividade de forma a garantir o acesso da população aos serviços do pronto atendimento e assistência hospitalar de urgência e emergência dada a complexidade.

De mais a mais, aponta a i. auditoria a ausência de apresentação de documentos que comprovem os investimentos previstos no referido Convênio.

Sobre tal apontamento, ratifica-se que a Associação produz mensalmente os relatórios de produção e gerencial dos serviços executados, demonstrando todos os valores utilizados para custeio e gerenciamento das atividades assistenciais ofertadas à população, com a comprovação dos recursos despendidos em periodicidade quadrimestral, nos estritos termos do convênio firmado, razão pela qual tal apontamento deverá ser afastado.

Torna-se imperioso destacar as atividades desenvolvidas pela Associação na rede de atenção à saúde do Município de Embu Guaçu, sem o qual não haveria possibilidade financeira e de pessoal para sustentação da rede. Confira-se:

- *Gestão e gerência da UMS com três profissionais da área administrativa e um diretor técnico médico;*
- *Gestão da farmácia com três farmacêuticas prestadoras de serviços na assistência farmacêutica da UMS;*
- *Gestão da cozinha com um nutricionista;*

- *Gestão de todos os médicos do pronto atendimento, totalizando um quantitativo médio de 3.024 horas médicas mensais.*
- *Gestão de todo o volume de exames de laboratório de análises clínicas necessários para urgência e emergência na Unidade Mista e na UPA, totalizando um volume médio de 10.500 exames/mês.*
- *Atenção às mulheres com suspeita e diagnóstico de câncer de mama. As mulheres com suspeita são acompanhadas semestralmente para tratamento e possíveis diagnósticos, e às mulheres com diagnóstico confirmado é ofertado tratamento, cirurgia para remoção do tumor, tratamento clínico e reparador, incluindo quimioterapia e radioterapia.*

Quanto aos Membros da Comissão, esclarecemos que se encontram de acordo com o definido no referido Convênio. Confira-se:

***Representantes Associação São Cristovão***

*Carla Cristini RG 18.691.242,*

*Patrícia Gonçalves Falzoni RG 32.981.804-1,*

*Bruna Ferreira Sumaqueiro RG 46.430.712-0 (trabalhadora)*

***Representantes do Conselho Municipal de Saúde***

*Stevan Nascimento RG 41.796.943-0,*

*José Eleno Martins RG 8.674.313-2 ,*

*Marlene Silva Santos RG 8.161.864-5*

***Representantes da Secretaria Municipal de Saúde***

*Maria Dalva Amim dos Santos RG 32.448.813-9,*

*Angelita Maria dos Santos RG 23.197.617-3,*

*Eliane Alves Faria RG 26.332.117-4 (trabalhadora).*

Por tais argumentos, pede espera seja o apontamento devidamente relevado.

**D.2.4.1 CONTROLE DE FREQUÊNCIA DE MÉDICOS - FOLHAS DE PAGAMENTO:**

Aduz a i. auditoria ausência de frequência registrada entre os

servidores médicos do Município.

Todavia, Excelência, informamos que já foram adotadas as medidas pertinentes para solucionar tal pendência, tais como: a aprovação da Lei Complementar n. 155/19 (doc. 05) e a implantação do registro de ponto eletrônico.

**E.1. - IEG-M – I-AMB- ÍNDICE C:**

Na perspectiva atinente ao IEG-M da Gestão Ambiental a i. equipe de fiscalização anota algumas ocorrências, nos seguintes aspectos: falhas no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Resíduos da Construção Civil.

Sobre tal apontamento, quer esta Prefeitura esclarecer que já estão sendo realizados estudos a fim de realizar as devidas adaptações sugeridas pela d. equipe de fiscalização quanto aos referidos Planos Municipais.

Nesses termos, convém colacionarmos o entendimento jurisprudencial deste Colendo TCE em casos similares, no qual o IEG –M na área ambiental foi índice C, no entanto restou emitindo-se parecer favorável, julgado recente das E. Tribunal de Contas no dia 24/04/2018, in verbis:

*PRIMEIRA CÂMARA DE 24/04/18*

*PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – TC-003942/989/16*

*Prefeitura Municipal: João Ramalho. Exercício: 2016.*

*(...)*

*ÍNDICE ASSUNTO RESULTADO i-AMB*

*Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento. C+*

*(...)*

*A Municipalidade recebeu o conceito “C – Em fase de adequação” no índice i-AMB, que demonstra a necessidade de se realizar melhorias nessa área, especialmente no tocante à ausência de: ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e para provisão de água potável e de uso comum para as redes municipais de Atenção Básica da Saúde e ensino; plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de escassez; participação em treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares; Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final; e Plano Municipal de Saneamento Básico.*

(...)

*Nestas circunstâncias, Voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas do PREFEITO DE JOÃO RAMALHO, relativas ao exercício de 2016, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do Regimento Interno.*

Nesse mesmo sentido é também essa C. Corte de Contas que tem relevado tais apontamentos, pois há oportunidade de adaptações e realizações dos serviços prestados aos munícipes, assim, como se verifica da decisão em sessão de julgamento do dia **24/07/2018**, de autoria do D. D. Sidney Beraldo, abaixo transcrita:

**TC-003892/989/16**

**Prefeitura Municipal: Getulina.**

**Exercício: 2016.**

(...) **II – Diante da implantação do IEGM, da realização de Fiscalizações Operacionais e Ordenadas e de outros indicadores sociais existentes, é possível ser feita análise operacional sobre os atos praticados pela Administração no período, transcendendo a aferição de legalidade, de modo que possam ser realizadas análises a respeito dos resultados obtidos na condução da execução orçamentária e financeira.**(...) **d) Ante as notas atribuídas aos indicadores i-Amb (C+) e i-Gov- TI (C), o Município rever a condução de suas políticas públicas afetas ao saneamento básico, destinação de resíduos sólidos e transparência. Sobre tais temas, destaco que os trabalhos da 3ª e 4ª Fiscalizações Ordenadas de 2016, voltadas, respectivamente, à verificação dos requisitos da Transparência (evento 22.35) e à gestão dos Resíduos Sólidos (evento 7), também consignaram impropriedades nesses setores. É assim porque o Município não implantou o Serviço de Ouvidoria, não disponibiliza as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, nem divulga as atas de suas audiências públicas na internet. Da mesma forma, a Comuna não constituiu seu Conselho de Resíduos Sólidos e não estabeleceu sanções para o descumprimento das regras do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos agrossilvopastoris.**(...) **Tais apontamentos demandam a adoção de providências pelo gestor, o que será acompanhado nas futuras fiscalizações.**(...) Assim, diante do verificado nos autos, acompanho as manifestações de ATJ e sua i. **Chefia e voto pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de GETULINA, exercício de 2016, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal. Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com as seguintes recomendações:**(...) - **Corrija as desconformidades apontadas pelo i-Educ e i-Saúde, melhorando, também, o desempenho dos demais indicadores do IEGM;**(g.n.)

## **E.2. PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Sobre referido tópico, quer esta Prefeitura informar que já foram adotadas as medidas pertinentes para a regularização dos Alvarás, nos exatos

termos do artigo 4º do Decreto Municipal n. 3.048/2019, bem como da legislação autorizadora do licenciamento.

### **F.1. - IEG – I - CIDADE – ÍNDICE C:**

Com relação a este índice, muito embora se verifiquem algumas inadequações, certamente não são elas suficientes para motivar juízo de reprovação por parte dessa Corte de Contas, tendo em vista que se tratam de situações perfeitamente corrigíveis a curto prazo e que não comprometem as atividades às quais estão vinculadas.

Sem prejuízo dessa contatação, cabe salientar que a jurisprudência dessa Corte de Contas é absolutamente remansosa no sentido de relevar a qualificação "C" desse índice (fase de adequação), para efeitos de emissão de parecer favorável. Senão vejamos:

***TC-006663.989.16-8. Relator: Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. Sessão de 07.05.2019***

#### ***[...] 1. RELATÓRIO***

***1.1. Em apreciação, as CONTAS ANUAIS do exercício de 2017 da PREFEITURA MUNICIPAL DE IPAUSSU.***

***1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão do relatório (Evento 100.20) apontou as seguintes ocorrências:***

***[...]***

#### ***F.1. IEG-M – I – CIDADE – Índice C***

***Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação;***

***Anotações de irregularidades informadas no IEG-M pelo município;***

***[...]***

#### ***2.8. CONCLUSÃO***

***Acompanho o posicionamento da ATJ e do MPC e VOTO pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de 2017 da PREFEITURA MUNICIPAL DE IPAUSSU, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. [...] (Grifos nossos)***

E ainda,

“SEGUNDA CÂMARA

SESSÃO: 26/03/2019

GCDR-41

76 TC-006797/989/16

Prefeitura Municipal: Pirajuí.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Cesar Henrique da Cunha Fiala.

Advogado(s): Daniela Maria Rosa Foss Barbieri (OAB/SP nº 170.664), Ronan Figueira Daun (OAB/SP nº 150.425), Diego Rafael Esteves Vasconcellos (OAB/SP nº 290.219) e outros.

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

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II. Fiscalização atual: UR-2 - DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. PIRAJUÍ. SUPERÁVIT

ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CARGOS EM COMISSÃO

EM DESACORDO COM O ARTIGO 37, V DA CONSTITUIÇÃO

FEDERAL. IEGM: BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO. 1.

RELATÓRIO 1.1. Em apreciação as CONTAS ANUAIS do

exercício de 2017 da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru

– UR/02, que na conclusão do relatório (Evento 76.10) apontou

as seguintes ocorrências:

(...)

**F.1. IEG-M – I-CIDADE - Diversas falhas no IEG-M Cidade.**

## **2.8. CONCLUSÃO**

**Acompanho o posicionamento da ATJ e do MPC, VOTO**

**pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das**

**contas de 2017 da PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ,**

**ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.**

**Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à**

**Origem, com as seguintes recomendações e determinações:**

**(...) Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas**

**apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, D.2. IEGM – i-**

**Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, E.1.2. Resíduos Sólidos, E.1.3.**

**Estação de Tratamento de Esgoto, F.1. IEGM – iCidade e G.3.**

**IEGM – i-Gov-TI.**

(...)

DIMAS RAMALHO CONSELHEIRO “ (g.n.)

Roga-se seja dado tratamento idêntico às decisões *in examine*.

### **G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Não há divulgação das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade no website da Prefeitura Municipal, em desatendimento ao art. 8º, § 1º, inciso VI da Lei de Acesso a Informação; – O website do Município não garante a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, em inobservância ao art. 8º, § 3º, inciso VIII da Lei de Acesso a Informação.

Sobre o item em apreço, quer esta Prefeitura informar que irá adotar medidas urgentes para sanar as incongruências detectadas no item em apreço, visando proporcionar transparência e acesso simplificado à população, de modo a facilitar a análise das informações e dados da Administração Pública.

### **Item G.2. – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP:**

Nesse tópico a equipe de fiscalização apontou algumas incongruências nas informações prestadas por meio do sistema AUDESP, são elas: *Alguns empenhos não foram informados ao sistema AUDESP. A maioria é referente a despesas com pessoal; – Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes aos valores inscritos como Restos a Pagar processados para 98 empenhos; – Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes à Dívida Ativa Municipal; – Identificamos divergências entre as informações prestadas ao AUDESP referentes ao quadro de pessoal da Prefeitura;*

Sem prejuízo das medidas corretivas em andamento pelo setor da Contabilidade, é mister salientar que a alimentação do sistema AUDESP com informações imprecisas não pode, somente ela, ter o condão de ensejar a rejeição das contas municipais.

Isso porque a verificação dos dados por meio do sistema AUDESP é apenas uma das maneiras de se verificar as prestações de contas, em que a verificação por excelência é a diligência *in loco* e a requisição de documentos. Da mesma forma que o AUDESP não exclui a necessidade de esse C. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo proceder à verificação *in loco* dos órgãos públicos, a entidade auditada deve prestar as informações tanto ao AUDESP quanto aos agentes de fiscalização.

Dita sistemática visa evitar possíveis descompassos ocasionados em grande parte por equívocos meramente procedimentais. Tanto assim se passa que, mesmo após a realização da fiscalização local, é cabível ao i. Conselheiro Relator determinar a audiência dos responsáveis, nos termos do artigo 29, da Lei Estadual Complementar nº 709/1993, facultando-se aos municípios apresentarem as informações e esclarecimentos que julgarem necessárias.

Dessa forma, mesmo ao longo do processo, a Prefeitura poderá fornecer os dados necessários ao esclarecimento das dúvidas eventualmente aventadas pela auditoria.

Demais disso, ao proceder à correção de erros encontrados nos lançamentos efetuados no AUDESP, mesmo que em sede de manifestação formal nos autos da prestação de contas, a Municipalidade cumpre fielmente seu dever de transparência, não se fazendo aceitável a rejeição das contas.

Sem embargo de todos esses argumentos, há que se reconhecer também que as inconformidades detectadas pela sempre apta e capaz auditoria

desse Tribunal de Contas devem sua existência a meros erros formais, que em nada maculam a prestação de contas, **até porque foram detalhadamente consignados no relatório após análise da equipe de fiscalização, comprovando a inexistência de comprometimento da atuação da fiscalização.**

De outro lado, há igualmente diversos precedentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no sentido de relevar os mínimos equívocos indicados no apontamento em tela. Por exemplo:

[...] 1.1 *Em exame as contas da CÂMARA MUNICIPAL DE GAVIÃO PEIXOTO, exercício de 2013.*

[...]

*h) **Fidedignidade de Dados:** constatadas divergências nos dados relativos às modalidades licitatórias, relação de contratos e processos licitatórios, além de alguns históricos de empenhos em branco, em afronta ao princípio da transparência;*

[...]

*2.9 Em relação às divergências nos dados apresentados ao Sistema AUDESP e aos históricos de empenhos em branco, conforme relatado no item “Fidedignidade de Dados”, a **Origem esclareceu que já adotou providências, junto à empresa de Contabilidade responsável, no sentido de solucionar a questão.** Entretanto, advirto o Poder Legislativo que observe com rigor os princípios da transparência e da evidenciação contábil, conforme orientação do Comunicado SDG nº 34/2009.*

[...]

*2.13 Diante do exposto, e considerando as manifestações favoráveis da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas, **julgo regulares as contas** da Câmara Municipal de Gavião Peixoto, exercício de 2013, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com as advertências lançadas no corpo deste voto. [...]*  
(Grifos nossos)

*(TCE-SP. TC nº 000631/026/13. Voto do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Sessão 28.07.2015.)*

Com fulcro em todos esses motivos, pugna esta Municipalidade, desde já, pela relevação da incongruência em comento.

Posto isto, resta afastado o apontamento da i. equipe de fiscalização, uma vez que esta Municipalidade diligenciou de todas as formas possíveis para cumprir os apontamentos deste E. TCE/SP e sanar toda e qualquer irregularidade.

Diante disto, pugna-se pela aprovação da presente contas municipais.

### **G.3. IEG – M – I GOV TI – Índice C:**

Na perspectiva atinente ao IEG-M - Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação a i. equipe de fiscalização anota algumas ocorrências, nos seguintes aspectos: *A Prefeitura não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação. Conforme declaração da Origem há apenas local de suporte para pequenos reparos e instalação de softwares; – A Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação; – A Prefeitura não dispõe de Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório softwares; – O Município não regulamentou a LAI; – A Prefeitura não possui software para gestão de processos; – A Prefeitura não disponibiliza serviços públicos de atendimento ao cidadão à distância; – A Prefeitura não disponibiliza recursos para os cidadãos por meio de dispositivos móveis.*

Em relação a tais apontamentos temos a asseverar que a Prefeitura não possui departamento de TI, sendo tal atividade prestada por empresas devidamente licitadas.

Ademais, providencias já estão sendo tomadas por esta Prefeitura para sanar as impropriedades descritas no item em apreço.

Ademais, resta oportuno trazer à baila jurisprudência dessa C. Corte, não sendo anotações dessa natureza, óbice à aprovação das contas em exame, podendo ser objeto de recomendações, conforme jurisprudência dessa C. Corte. Confira-se:

*“SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 26/03/2019*

*GCDER-41 74 TC-006381/989/16*

*Prefeitura Municipal: Guareí. Exercício: 2017.*

*Prefeito(s): José Amadeu de Barros.*

*Advogado(s): Rafael Siqueira Oliveira (OAB/SP nº 334.275), Miguel Momberg Venâncio Junior (OAB/SP nº 219.879), Reginaldo Mendes da Costa Junior (OAB/SP nº 337.865) e outras. Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior. Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I. Fiscalização atual: UR-9 - DSF-II.*

#### *1. RELATÓRIO*

*1.1. Em apreciação, as CONTAS ANUAIS do exercício de 2017, da PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ.*

*1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR/09, que na conclusão do relatório (Evento 73.12) apontou falhas nos seguintes tópicos:*

*(...)*

***G.3. IEG-M – I-GOV TI - Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;***

*(...)*

*Os dados do quadro indicam que o município regrediu na nota geral do IEGM (de B+ para B), apresentando queda de rendimento em cinco dos sete índices, sendo que três deles obtiveram a nota mínima (Planejamento, Proteção aos Cidadãos e Governança de TI).*

*(...)*

#### *2.8. CONCLUSÃO*

*Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais do exercício de 2017, da PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAREÍ, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações:*

(...)

- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEG-M – i-Planejamento, B.3.1. Conservação do Patrimônio, D.2.1. Fiscalização Ordenada (Hospitais), E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.3. IEGM – **i-Gov-TI**.

O expediente referenciado aos autos deverá ser enviado ao arquivo definitivo.

DIMAS RAMALHO CONSELHEIRO” (g.n.)

Requer, portanto, seja dado o mesmo tratamento abrigado na decisão supramencionada.

### **III - CONCLUSÃO:**

Diante das alegações de defesa trazidas ao conhecimento desse Egrégio Tribunal, não há outra conclusão a se extrair senão a de que as Contas do Exercício de 2019 da Prefeitura Municipal de Embu - Guaçu estão aptas a merecer o beneplácito dessa Colenda Corte, mesmo porque como visto anteriormente este Executivo está em posição bastante favorável em relação aos pontos tidos como cruciais da Administração Pública.

Logo, é possível concluir que as impropriedades aqui tratadas não influenciaram na Administração do Município de Embu-Guaçu, não tendo ocasionado nenhum prejuízo aos cofres públicos, nem mesmo aos administrados, impossíveis, portanto, de macular todo o exercício financeiro de 2.019, merecendo quando muito eventuais recomendações no sentido de não mais serem cometidas.

Por todo o exposto, é a presente para requerer a Vossa Excelência seja emitido **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Exercício de 2.019 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, haja vista que foi dado atendimento aos pontos tidos como cruciais na Administração Pública.

Termos em que,

P. Deferimento.

Embu - Guaçu, 18 de Dezembro de 2.020.

**Danilo Atalla Pereira**  
**Procurador do Município**  
**OAB/SP 17480**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



Processo: TC-4864/989/19-9

Órgão: Prefeitura Municipal de Embu- Guaçu

Responsável – Maria Lucia da Silva Marques

Exercício: 2019

Senhora Assessora Procuradora-Chefe:

Em pauta as Contas Anuais, exercício de 2019, da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, cuja criteriosa fiscalização ficou a cargo da 7ª Diretoria de Fiscalização.

Preliminarmente apresento a síntese<sup>1</sup> dos seguintes percentuais apurados pelo órgão instrutivo após a inspeção *in loco*, a saber:

Tópico	Estabelecido	Efetivado
Resultado da Execução Orçamentária	<b>Superávit</b> de 2,91%	
Aplicação no Ensino Art. 212/CR	Mínimo: 25%	24,86%
Aplicação do FUNDEB Art. 60, XII/ADCT	Mínimo: 60%	98,88%
Total Geral Aplicado com Recursos do	Mínimo: 95% no exercício e 5% no	98,88%

<sup>1</sup> Em conformidade com o Evento 71.196 – fl. 106/107.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



FUNDEB Art. 21, §2º, LF nº 11494/07	primeiro trimestre seguinte – Não	
Aplicação em Ações e Serviços de Saúde Art. 77, III/ADCT	Mínimo: 15%	33.80%
Despesas com Pessoal Art. 20, III, “b”, LRF	Máximo 54%	54,23%

Em razão das ocorrências consignadas pela Fiscalização na conclusão do evento 71.196(fl.s.119/130), o Eminentíssimo Conselheiro Relator do feito determinou a notificação do Responsável, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentasse alegações de interesse (evento 75.1), publicada no DOE de 10/09/2020 (evento 82.1).

Em resposta, justificativas foram apresentadas no evento 185.1/21 e os autos encaminhados à apreciação desta Assessoria nos termos do r. Despacho inserido no evento 179.1.

É o relatório. Opino.

De início cumpre ressaltar a posição adotada pela Unidade Especializada desta ATJ, que em parecer emitido no evento 103.1 , aventou questão relevante apta para macular estas contas, indicando realização de despesas com pessoal acima do limite estabelecido artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Assessoria Técnico-Jurídica**



Complementar nº 101/2000(56,34% da RCL), no 2º quadrimestre porém com recondução dos gastos no último quadrimestre, mas alcançando o limite prudencial na forma prevista pelo artigo 23 do mesmo diploma legal.

De outro lado registrou-se a ofensas ao dispositivo Constitucional contido no artigo 212 da Carta Federal, eis que foram investidos 24,86% da receita de impostos manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o pagamento parcial da parcela diferida do Fundeb até 30 de março do exercício seguinte, em ofensa ao determinado pelo artigo 21, parágrafo 2º, da Lei Federal no 11494/07.

As considerações da defesa inseridas no evento 110.1/5, ilustram as soluções desencadeadas para o aperfeiçoamento da estrutura do controle interno e planejamento, demandando tempo para implementação das correções devidas, adequação dos pagamentos dos encargos sociais, cargos em comissão sem a devida qualificação, destacando as providências implementadas para saneamento das questões em desconformidade com a boa administração no exercício em questão, com respeito aos índices de gestão exigíveis no planejamento fiscal, educação, saúde e gestão ambiental.

Os repasses à Câmara dos Vereadores obedeceram ao limite estipulado pelo artigo 29-A, da Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



Por fim, registra-se oportuna a necessidade de confirmação da adequação de alguns setores da municipalidade, com a manutenção das ressalvas impostas pela fiscalização na conclusão do evento 71.196 (fls.119/130).

Figuram entre as quais; o **Controle Interno (item A.1.1); IEG-M-I-Planejamento (item A.2); Acompanhamento de Programas (item A.2.1); Precatórios (item B.1.5); Encargos (item B.1.6); Despesa de Pessoal (item B.1.8.1); Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos (item B.1.9.1); Excesso de Horas Extras (item B.1.9.1); Irregularidades em Gratificações (item B.1.9.2); Vencimentos Acima do Teto (item B.1.9.3) IEG-M-I-Fiscal (item B.2); Bens Patrimoniais (item B.3.1); Frota (3.3.1); Renúncia de Receitas (item B.3.2); Dívida Ativa (item B.3.3); Análise de Demais Despesas (item B.3.4); Tesouraria - Conciliação Bancária (item B.3.5); Licitações e Contratos - Tesouraria (item B.3.5.1); Multas de Trânsito (item B.3.6); Iluminação Pública (item B.3.9); Aplicação por Determinação (item C.1); IEG-M-I-Educ (item C.2); Expediente TC-009381/989/19 (item C.3); Licitações e Contratos - Ensino (item C.4) IEG-I-Saúde (item D.2); Programas Mais Médicos - Programa Saúde da Família (itens D.2.1 e D.2.1.1 ); Convênio com a Associação São Cristóvão (item D.2.2); Controle de Frequência dos Médicos - Folhas de Pagamento (item D.2.4.1); Licitações e Contratos (item D.2.4); IEG-M-I-AMB- (item E.1); IEG-M-I-Cidade (item F.1); Processos de Licenciamento Ambiental (item E.2); A Lei de Acesso À Informação e a Lei de Responsabilidade**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



**Fiscal(item G.1.1); Fidedignidade dos Dados Informados ao sistema Audesp (item G.2)e IEG-M-I-GOV TI (item G.3).**

Destaco, inicialmente, que as contas inerentes aos exercícios anteriores receberam os seguintes pareceres;

Exercício	Processo	Parecer
2018	4523/989/18-	Desfavorável c/rec
2017	6766/989/16-	Desfavorável/c rec
2016	4288/989/16	Desfavorável c/rec

Concluindo, considero que os resultados financeiros do exercício já avaliado pela Unidade Especializada desta ATJ comprometem o equilíbrio das contas em análise, cujos óbices apontados nos eventos 103.1 indicam falhas relevantes a aptas para macular os demonstrativos do exercício, oferecendo subsídios sólidos para minha posição no sentido da emissão de parecer **desfavorável** às contas em exame.

Ocorre, como bem ponderou a colega da Unidade Técnica desta ATJ, além da extrapolação ao limite legal previsto pela LRF no 2º quadrimestre do exercício em voga(56,34%) da RCL, porém com recondução no último quadrimestre, houve desatendimento ao disposto no artigo 212 da Carta Federal, eis que aplicou-se no ensino 24, 86% da receita resultante de impostos na sua manutenção e desenvolvimento, comprometendo as contas deste exercício.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



A origem também deixou e complementar a importância diferida do Fundeb até 30 de março do exercício seguinte(R\$ 44.663,71), na forma imposta pelo artigo 21 , paragrafo 2º, da Lei Federal no 11494/2007 .

Além disto, entendo que as diversas falhas relatadas na conclusão do evento 71.196(fl.s.119/130), algumas reincidentes, reclamam medidas de regularização e aperfeiçoamento, especialmente no setor de pessoal, e gestão municipal, servindo de parâmetro para o exercício subsequente.

Por todo o exposto, opino pela emissão de **parecer desfavorável** às contas anuais de 2019 da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, com as recomendações acima.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, em 2 de março de 2021

JOSE RICARDO TEIXEIRA CARSOLA

Assessoria Técnica

JRTC/



**PROCESSO:** TC - 4864.989.19-9  
**INTERESSADA:** PREFEITURA DO **MUNICÍPIO DE EMBU - GUAÇU**  
**ASSUNTO:** CONTAS DO EXERCÍCIO DE **2019**.

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Refere-se o processo à análise das contas do Executivo do Município de Embu-Guaçu, concernentes ao exercício econômico-financeiro de 2019, apresentadas a esta Corte de Contas e, "in loco", auditadas pela 7ª Diretoria de Fiscalização, apontando as ocorrências constantes do Evento 71.196.

Não obstante a publicação inserida no DOE de 10/09/2020, Evento 82.1, a Responsável deixou transcorrer "in albis" o prazo fixado para apresentação de defesa.

Por r. Despacho constante do Evento 97.1 vieram os autos a esta Assessoria Técnico - Jurídica.

É a síntese.

Tendo em vista os apontamentos da DF-7.1, especificamente no que se refere aos aspectos de competência desta Assessoria, consigno que:

#### **I - ITEM B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL:**

- O Executivo Municipal foi alertado, tempestivamente, por duas vezes, quanto à superação de 90% do específico limite da despesa laboral;
- No 2º quadrimestre do exercício, a Despesa Laboral do significou 56,34% da Receita Corrente Líquida, superando o limite legal em 2,34%;
- Desrespeito à vedação do inciso I, do Parágrafo Único, do artigo 22 da LRF, ao conceder, no 3º quadrimestre, novas gratificações.



- Desrespeito à vedação do inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019; e
- Desrespeito à vedação do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, por ter contratado horas extras ao longo de todo ano, sendo que tal ação também infringe a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município.

Quanto a esse tópico, do relatório de Acompanhamento da Gestão Fiscal [Portal da Transparência Municipal] consta:

Período	Gastos	RCL	% Gasto	% Permitido Legal
12/2018	R\$ 74.975.038,55	R\$ 135.445.818,59	55,3543%	54,0000%
4/2019	R\$ 72.254.751,80	R\$ 139.475.236,25	51,8047%	54,9029%
8/2019	R\$ 78.270.433,85	R\$ 138.935.591,75	56,3358%	54,0000%
12/2019	R\$ 79.268.279,47	R\$ 146.850.661,87	53,9788%	55,5573%

Depreende-se da planilha à fl. 26 – Evento 71.196 que, embora a Municipalidade tenha desrespeitado as vedações acima elencadas, a Despesa Laboral no último quadrimestre [Dezembro/2019] atendeu ao limite legal:

#### B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 74.975.038,55	R\$ 72.254.751,80	R\$ 78.270.433,85	R\$ 79.268.279,47
Receita Corrente Líquida	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 135.445.818,59	R\$ 139.475.236,25	R\$ 138.935.591,75	R\$ 146.850.661,87
% Gasto Informado	55,35%	51,80%	56,34%	53,98%
% Gasto Ajustado	55,35%	51,80%	56,34%	53,98%

**Conclusão:** diante dos elementos acima, os Gastos com Pessoal não superaram o limite previsto no artigo 20, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, porém o percentual apurado ultrapassou aquele previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei supracitada, estando sujeito, ainda, às vedações previstas nos incisos I, IV e V do parágrafo único do art. 22 da Lei já mencionada, haja vista o limite prudencial ter sido também alcançado.



Em atenção à solicitação do MPC, Ev. 92.1, informo que o percentual mencionado, à fl. 119 – Ev. 71.196, foi calculado com base nos dados constantes do doc. Ev. 71.49. Contudo, consoante AUDESP - Demonstrativos [3º quadri/19 e 1º quadri/20], o gasto totalizou R\$ 79.268.279,47, valor esse utilizado pela DF-7.1 para apuração da alíquota de **53,98% da RCL**:



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AUD@SP**

**Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal - Poder Executivo**

Period 3º Quadrimestre / 2019

Município Embu-Guaçu

**Evolução da Despesa Líquida nos Últimos Doze Meses**

DESPESAS													
Despesas com	01/2019	02/2019	03/2019	04/2019	05/2019	06/2019	07/2019	08/2019	09/2019	10/2019	11/2019	12/2019	Total
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Ativo	5.949.473,92	3.865.985,64	4.448.738,01	281.946,69	8.142.140,82	6.439.604,10	2.723.156,65	4.351.616,46	4.260.766,69	4.188.255,74	3.602.689,13	6.614.805,95	54.869.179,80
Remuneração de Agentes Políticos	115.266,67	93.391,67	90.100,00	0,00	171.700,00	82.910,58	70.600,00	94.916,22	98.532,29	108.532,29	118.532,13	5.015,45	1.049.497,30
Encargos Sociais	1.407.274,39	1.354.315,30	1.325.751,35	1.384.893,16	1.369.995,07	1.309.584,42	1.511.217,52	1.390.748,23	1.338.010,88	1.356.572,22	999.557,68	2.506.347,96	17.254.268,18
Inativos, Pensionistas e Outros Benefícios Previdenciários	13.142,02	12.848,15	13.337,19	51,11	26.594,58	14.063,98	13.608,29	13.185,89	13.101,01	13.397,09	14.769,69	16.381,32	164.480,32
Outras Despesas e Obrigações (variáveis)	525.595,37	450.859,19	533.929,83	13.294,54	1.243.266,89	635.484,24	200.920,16	464.671,91	528.587,39	505.376,35	571.002,37	257.865,63	5.930.853,87
Sentenças Judiciais	0,00	39.605,76	19.080,00	61.665,70	77.539,32	27.784,93	29.205,55	126.206,68	50.379,81	10.929,96	0,00	405.555,27	847.952,98
Indenizações e Restituições Trabalhistas	4.856,32	33.751,80	47.134,89	53.096,82	215.338,69	84.917,55	60.564,45	19.907,71	37.805,70	31.492,27	100.678,77	38.617,83	728.162,80
<b>TOTAL DESPESAS</b>	<b>8.015.608,69</b>	<b>5.850.757,51</b>	<b>6.478.071,27</b>	<b>1.794.948,02</b>	<b>11.246.575,37</b>	<b>8.594.349,80</b>	<b>4.609.272,62</b>	<b>6.461.253,10</b>	<b>6.327.183,77</b>	<b>6.214.555,92</b>	<b>5.407.229,77</b>	<b>9.844.589,41</b>	<b>80.844.395,25</b>
DEDUÇÕES													
Despesas com	01/2019	02/2019	03/2019	04/2019	05/2019	06/2019	07/2019	08/2019	09/2019	10/2019	11/2019	12/2019	Total
Indenização por Demissões	4.856,32	33.751,80	47.134,89	53.096,82	215.338,69	84.917,55	60.564,45	19.907,71	37.805,70	31.492,27	100.678,77	38.617,83	728.162,80
Decorrentes Decisão Judicial e Exercício Anteriores	0,00	39.605,76	19.080,00	61.665,70	77.539,32	27.784,93	29.205,55	126.206,68	50.379,81	10.929,96	0,00	405.555,27	847.952,98
<b>TOTAL DEDUÇÕES</b>	<b>4.856,32</b>	<b>73.357,56</b>	<b>66.214,89</b>	<b>114.762,52</b>	<b>292.878,01</b>	<b>112.702,48</b>	<b>89.770,00</b>	<b>146.114,39</b>	<b>88.185,51</b>	<b>42.422,23</b>	<b>100.678,77</b>	<b>444.173,10</b>	<b>1.576.115,78</b>
<b>DESPESA LÍQUIDA</b>	<b>8.010.752,37</b>	<b>5.777.399,95</b>	<b>6.411.856,38</b>	<b>1.680.185,50</b>	<b>10.953.697,36</b>	<b>8.481.647,32</b>	<b>4.519.502,62</b>	<b>6.315.138,71</b>	<b>6.238.998,26</b>	<b>6.172.133,69</b>	<b>5.306.551,00</b>	<b>9.400.416,31</b>	<b>79.268.279,47</b>



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AUD@SP**

**Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal - Poder Executivo**

Period 1º Quadrimestre / 2020

Município Embu-Guaçu

**Evolução da Despesa Líquida nos Últimos Doze Meses**

DESPESAS													
Despesas com	05/2019	06/2019	07/2019	08/2019	09/2019	10/2019	11/2019	12/2019	01/2020	02/2020	03/2020	04/2020	Total
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Ativo	8.142.140,82	6.439.604,10	2.723.156,65	4.351.616,46	4.260.766,69	4.188.255,74	3.602.689,13	6.614.805,95	5.541.261,22	4.616.622,19	4.532.103,13	4.490.402,05	59.503.424,11
Remuneração de Agentes Políticos	171.700,00	82.910,58	70.600,00	94.916,22	98.532,29	108.532,29	118.532,13	5.015,45	217.285,11	60.485,80	111.125,84	86.758,12	1.226.393,83
Encargos Sociais	1.369.995,07	1.309.584,42	1.511.217,52	1.390.748,23	1.338.010,88	1.356.572,22	999.557,68	2.506.347,96	1.608.090,48	1.452.614,81	1.442.164,07	1.465.141,65	17.750.044,93
Inativos, Pensionistas e Outros Benefícios Previdenciários	26.594,58	14.063,98	13.608,29	13.185,89	13.101,01	13.397,09	14.769,69	16.381,32	14.319,13	33.943,03	28.753,25	26.082,11	228.199,31
Outras Despesas e Obrigações (variáveis)	1.243.266,89	635.484,24	200.920,16	464.671,91	528.587,39	505.376,35	571.002,37	257.865,63	627.974,05	492.781,50	539.573,43	573.799,49	6.641.309,4
Sentenças Judiciais	77.539,32	27.784,93	29.205,55	126.206,68	50.379,81	10.929,96	0,00	405.555,27	485.343,91	23.083,17	5.145,10	0,00	1.241.173,70
Indenizações e Restituições Trabalhistas	215.338,69	84.917,55	60.564,45	19.907,71	37.805,70	31.492,27	100.678,77	38.617,83	16.816,81	57.887,36	43.438,85	49.258,71	756.724,71
<b>TOTAL DESPESAS</b>	<b>11.246.575,37</b>	<b>8.594.349,80</b>	<b>4.609.272,62</b>	<b>6.461.253,10</b>	<b>6.327.183,77</b>	<b>6.214.555,92</b>	<b>5.407.229,77</b>	<b>9.844.589,41</b>	<b>8.511.090,71</b>	<b>6.737.417,86</b>	<b>6.702.309,67</b>	<b>6.691.442,13</b>	<b>87.347.270,13</b>
DEDUÇÕES													
Despesas com	05/2019	06/2019	07/2019	08/2019	09/2019	10/2019	11/2019	12/2019	01/2020	02/2020	03/2020	04/2020	Total
Indenização por demissões	215.338,69	84.917,55	60.564,45	19.907,71	37.805,70	31.492,27	100.678,77	38.617,83	0,00	0,00	0,00	0,00	589.322,91
Incentivo à Demissão Voluntária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16.816,81	57.887,36	43.438,85	49.258,71	167.401,73
Decorrentes Decisão Judicial e Exercício Anteriores	77.539,32	27.784,93	29.205,55	126.206,68	50.379,81	10.929,96	0,00	405.555,27	485.343,91	23.083,17	5.145,10	0,00	1.241.173,70
<b>TOTAL DEDUÇÕES</b>	<b>292.878,01</b>	<b>112.702,48</b>	<b>89.770,00</b>	<b>146.114,39</b>	<b>88.185,51</b>	<b>42.422,23</b>	<b>100.678,77</b>	<b>444.173,10</b>	<b>502.160,72</b>	<b>80.970,53</b>	<b>48.583,95</b>	<b>49.258,71</b>	<b>1.997.898,40</b>
<b>DESPESA LÍQUIDA</b>	<b>10.953.697,36</b>	<b>8.481.647,32</b>	<b>4.519.502,62</b>	<b>6.315.138,71</b>	<b>6.238.998,26</b>	<b>6.172.133,69</b>	<b>5.306.551,00</b>	<b>9.400.416,31</b>	<b>8.008.929,99</b>	<b>6.656.447,33</b>	<b>6.653.725,72</b>	<b>6.642.183,42</b>	<b>85.349.371,73</b>



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AUD@SP**

**Relatório de Gestão Fiscal - Poder Executivo**

Períod 3º Quadrimestre / 2019

Município Embu-Guaçu

QUADRO COMPARATIVO COM OS LIMITES DA LRF:		
	R\$	%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	146.850.661,87	100,0000 %
<b>DESPESAS TOTAIS COM PESSOAL</b>		
Montante	79.268.279,47	53,9788 %
Limite Máximo (art. 20 LRF)	79.299.357,41	54,0000 %
Limite Prudencial 95% (par. único art. 22 LRF)	75.334.389,54	51,3000 %
Excesso a Regularizar	0,00	0,0000 %
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA</b>		
Saldo Devedor	3.297.010,40	2,2451 %
Limite Legal (art.s 3º e 4º Res. 40 Senado)	176.220.794,24	120,0000 %
Excesso a Regularizar	0,00	0,0000 %
<b>CONCESSÕES DE GARANTIAS</b>		
Montante	0,00	0,0000 %
Limite Legal (art. 9º Res. 43 Senado)	32.307.145,61	22,0000 %
Excesso a Regularizar	0,00	0,0000 %
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO (exceto ARO)</b>		
Realizadas no Período	0,00	0,0000 %
Limite Legal (inc. I art. 7º Res. 43 Senado)	23.496.105,90	16,0000 %
Excesso a Regularizar	0,00	0,0000 %
<b>ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>		
Saldo Devedor	0,00	0,0000 %
Limite Legal (art. 10 Res. 43 Senado)	10.279.546,33	7,0000 %
Excesso a Regularizar	0,00	0,0000 %

**II - ITEM C.1 - APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO: alíquota mínima de 25%** → considerando restos a pagar não quitados até a data limite e glosas efetuadas, a Fiscalização apurou que a Despesa Educacional atingiu **24,86%** da receita resultante de impostos.

Dessa forma, o Município não atendeu ao preceituado no artigo 212 da CF:

<b>Total aplicado no FUNDEB</b>	<b>R\$ 25.124.611,66</b>	
<b>DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO</b>		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	R\$ 10.542.179,87	
<b>Acréscimo: FUNDEB retido</b>	<b>R\$ 12.993.951,80</b>	
<b>Dedução: Ganhos de aplicações financeiras Ficha de Receita 29</b>		
<b>Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno</b>		
<b>Aplicação apurada até o dia 31.12 2019</b>	<b>R\$ 23.536.131,67</b>	<b>26,18%</b>
<b>Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5% [ ] Aplic. no 1º trim. de 2020</b>		
<b>Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 2020</b>	<b>-R\$ 544.365,11</b>	
<b>Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios</b>	<b>-R\$ 641.460,25</b>	
<b>Aplicação final na Educação Básica</b>	<b>R\$ 22.350.306,31</b>	<b>24,86%</b>



FUNDEB:	%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	98,43%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	98,43%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 95%)	90,19%
DESPESA EMPENHADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	98,43%
DESPESA LIQUIDADADA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	98,43%
DESPESA PAGA - RECURSO FUNDEB (mínimo 60%)	90,19%

### Conclusão:

Acompanho a Inspeção, confirmando os resultados constantes do Evento 71.196:

Após ajustes, a Municipalidade empregou o correspondente a **24,86%** na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cujo mínimo é de 25%, não cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Foi aplicado, antes dos ajustes, 97,48% do FUNDEB recebido, observando o percentual mínimo de 95%. Não obstante, constatou-se que houve pagamento de 90,19% dentro do exercício, sendo que os restos a pagar quitados até 31/03/2020 somaram apenas 7,29%.

A parcela diferida foi utilizada no 1º trimestre do exercício seguinte, atendendo ao § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. No entanto, houve pagamento parcial do valor, 1,40%, até 31/03/2020, apesar do empenhamento total da parcela diferida [1,57%].

Relativamente ao FUNDEB, o Município aplicou a totalidade na remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, dando cumprimento ao artigo 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [mínimo 60%].

À consideração de Vossa Senhoria.

**A.T.J.**, em 13 de novembro de 2020.

Rosângela Terezinha Querino de Oliveira  
Assessoria Técnica



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas

TC – 4864.989.19-9

Fl. 1

<b>Processo n°:</b>	TC-4864.989.19-9
<b>Prefeitura Municipal:</b>	Embu-Guaçu
<b>Prefeito (a):</b>	Maria Lúcia da Silva Marques
<b>População estimada (01/07/2019):</b>	69.385
<b>Porte do Município<sup>1</sup>:</b>	Médio
<b>Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>2</sup>:</b>	R\$ 146.850.661,87
<b>Exercício:</b>	2019
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

Retornam os autos ao MPC após cumprimento de diligência proposta em manifestação ministerial pretérita (evento 92.1).

<sup>1</sup> Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCE-SP.

<sup>2</sup> Evento 71.196, fl. 01.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcAcq](https://spoti.fi/20QcAcq)



A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente Regular
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	2,91%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	3,26%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	<b>Desfavorável</b>
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	Sim
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	53,98% <sup>3</sup>
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	<b>24,86%</b>
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%)	98,88%
ENSINO - Recursos FUNDEB aplicados no exercício	98,88%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31/03 do exercício subsequente?	<b>Não</b>
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	33,80%

Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de Acompanhamento Quadrimestral, com base no art. 1º, §1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 26.141 (1º Quadrimestre) e 44.125 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as Contas de Governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo TCESP.

<sup>3</sup> Conforme eventos 71.196, fl. 26 e 112.1, fl. 03.





Impende, desde já, salientar que o Poder Executivo do Município de Embu Guaçu vem recebendo pareceres desfavoráveis desde 2008, exceto nos anos de 2009 e 2013, revelando, no entender desta Procuradoria, a postura reiterada dos gestores em ignorar as recomendações e determinações da Corte de Contas Bandeirante.

Ademais, convém explicitar ocorrência de movimentação processual alheia ao que preleciona o Regimento Interno deste Tribunal (artigos 194 e 195, *caput*).

Nota-se que o processo foi movimentado com carga ao MPC aos 02/10/2020 (evento 88), após regular notificação do interessado e em estrita observância ao r. despacho exarado aos 08/09/2020 (evento 75.1). Porém, em momento posterior, aos 13/01/2021 (evento 110), portanto, após exaurido o prazo regimental para oferta das razões de justificativa, foi indevidamente acrescida ao feito petição da defesa.

Nesse sentido foi a decisão proferida pelo Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho nas Contas Anuais do Município de Lavrinhas (TC-4185.989.18, evento 133.1), aos 19/02/2020, *in verbis*:

*Saliento que forma respeitados, também, os princípios da ampla defesa e do contraditório, posto que ao jurisdicionado foi oferecido o mesmo prazo concedido a todos os responsáveis por prestação de contas municipais, posteriormente estendido por solicitação do interessado, que o deixou transcorrer sem providências.*

*Tendo ocorrido preclusão temporal, cabe ao responsável, caso tenha interesse, apresentação de memoriais neste gabinete e/ou sustentação oral.*

**INDEFIRO** o pedido.

Cumprir lembrar que a emissão de parecer prévio sobre a prestação anual da administração financeira dos Municípios possui prazo final fixado em lei (até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento - art. 24 da LCE nº 709/1993), de modo que, nesta específica matéria, a preclusão merece destaque ainda mais acentuado, pois não se podem tolerar retardamentos desnecessários ao andamento de feito que conta com termo legal para apreciação.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas submete à elevada apreciação de Vossa Excelência proposta de desentranhamento do quanto acostado ao evento 110, sobretudo porque já houve plena observância do direito ao contraditório e à ampla defesa, com regular fluência do prazo regimental.

Sem prejuízo de tais considerações, e a fim de dar cumprimento à necessária celeridade processual, este *Parquet* passa a se manifestar no mérito.





Inicialmente, a **série histórica de classificação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (evento 71.196, fl. 02) reflete a desídia da Administração em seu múnus público ante a retração ou manutenção dos indicadores setoriais nos mais baixos níveis do marcador:

EXERCÍCIOS	2017	2018	2019
IEG-M	C+	C+	C
I-Planejamento	C	C+	C
I-Fiscal	C+	C+	B
I-Educ	B	C+	C
I-Saúde	B	B	C+
I-Amb	C	C	C
I-Cidade	C+	C+	C
I-Gov-TI	C+	C+	C

Diante do cenário sobredito, resta nítida a atuação dissonante ao princípio da eficiência, com dispêndio de recursos sem retorno qualitativo à população local.

Ademais, a **falta de zelo relacionada aos registros contábeis** denota que a Prefeitura não tem gerenciado adequadamente atividades indispensáveis para o planejamento e execução das políticas públicas formuladas, bem como para a obtenção do equilíbrio econômico-financeiro e para o atingimento das metas *a priori* estabelecidas.

Não obstante, ainda que existentes, a **ausência de fidedignidade** dos valores constantes nos balanços apresentados configura violação aos princípios da prudência contábil, da evidenciação e da transparência vez que gera uma situação irreal no orçamento da entidade, em relevante afronta ao que a Lei Complementar 101/2000 denomina de gestão responsável e transparente (evento 71.196, itens B.1.5, B.1.6.1, B.1.6.2, B.1.9, B.3.3, B.3.5 e G.2).

Além dos tópicos acima referenciados, a instrução colaciona relevantes incompatibilidades na execução dos programas estabelecidos em peças orçamentárias. Chamam a atenção a discrepância das situações de fato encontradas, quando comparadas à suposta realização afirmada pelo órgão municipal, bem como uma série de empenhos sem quaisquer relações com a temática da ação descrita, além da amplitude e abstração das metas e objetivos fixados (evento 71.196, fls. 06/16).

Convém ressaltar que este Tribunal, sob a égide do art. 70, *caput*, da Constituição Federal, desenvolve suas funções quanto ao aspecto operacional, não restrita, portanto, aos parâmetros meramente patrimoniais, contábeis, orçamentários e financeiros. Mas não só. O dispositivo sobredito abarca a fiscalização sobre o caráter de legitimidade e economicidade do





gasto público, valores estes desprezados pela responsável em epígrafe, conforme relatório da instrução.

De encontro à melhor gestão, o Executivo tomou decisões não lastreadas pelo interesse coletivo, bem como na contramão da responsabilidade fiscal imposta pela LRF (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000).

A fim de elucidar o fato supra narrado, houve substancial aporte de valores no **pagamento habitual e incompatível de horas extras** (R\$ 895.125,15), **irregularidades na concessão de gratificações** (R\$ 7.679.755,95), custeio de **vencimentos acima do teto legal** (R\$ 438.926,36<sup>4</sup>), **manutenção e dispêndio com convênio sem relatório que comprove a efetiva aplicação dos recursos** (R\$ 700.000,00), além de **renúncia de receitas desprovida de medidas de compensação e estudo de impacto orçamentário-financeiro** (R\$ 4.426.402,59<sup>5</sup>), em descumprimento à imposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 71.196, fls. 32/46, 54/55 e 93/96), enquanto há **reincidente déficit de vagas em creches** e, por manifestação do próprio órgão, “*sem a pretensão de zerar a lista de espera*” (correspondente a 31,07% da demanda alegada<sup>6</sup> pela Prefeitura) (eventos 71.128, fl. 04 e 71.196, fls. 73/74).

Assim, na **seara educacional**, igualmente ao apurado no ano anterior (TC-4523.989.18, evento 155.171, fls. 09/10), mesmo ciente da necessidade de expansão dos estabelecimentos escolares ao alunado de 0 a 3 anos, a gestora negligenciou a execução da Ação 1007 com um único empenho a ela referente, além de despender recursos no nível superior, ou seja, área não prioritária, nos termos do art. 211, §2º, da Constituição Federal (evento 71.196, fls. 13/14 e 82/83).

Ademais, a **inobservância dos índices vinculados do setor**, previstos pelo art. 212 da CF e art. 21 da Lei nº 11.494/2007, é fator impeditivo à emissão de parecer favorável aos demonstrativos.

Como bem expressa a Fiscalização, o Município foi notificado tempestivamente por 03 (três) vezes quanto ao possível descumprimento dos mínimos constitucional e legal da

<sup>4</sup> Valor obtido a partir do somatório das quantias excedentes ao subsídio do Prefeito, conforme tabela do evento 71.196, fls. 44/45.

<sup>5</sup> Valor obtido a partir do somatório dos montantes constantes na tabela do evento 71.196, fl. 54.

<sup>6</sup> A diligente Fiscalização anotou divergência entre a demanda alegada pela Origem e a apurada pelo INEP (evento 71.196, fl. 74).





área, porém, a despeito dos alertas expedidos, houve **aplicação a menor dos recursos provenientes do FUNDEB (98,88%) e o não alcance do percentual imposto pela Carta Magna (24,86%)** (evento 71.196, fls. 70/73).

Acerca do tema, não há de ser concedido beneplácito desta Corte eis que o déficit de aplicação em Ensino é item capital no exame das contas e do qual os gestores não podem descuidar. Como é cediço, tal fato, por si só, tem o condão de macular os balanços em sua integralidade, como bem dispõe o Manual<sup>7</sup> editado por este Tribunal. Outrossim, não é cabível arguição de insignificância do valor faltante, uma vez que a lesão ao pleno exercício de direitos fundamentais é insuscetível de valoração econômica.

Nesse viés, o descaso com área de tamanha importância é evidente diante da retração do índice setorial do IEG-M ao longo da gestão sob análise, que saiu do patamar “B”, em 2017, para o mais baixo nível de adequação “C” no ano em apreço (evento 71.196, fl. 02). Mas não é só. Alarmante a ocorrência do expediente TC-9381.989.19 no qual foi detectado o fornecimento de carnes ao alunado municipal em desacordo com a legislação, bem como apresentando “*características sensoriais de aparência e odor alteradas*” sem a devida adoção de providências pela Administração (evento 71.196, fls. 81/82).

O **cenário fiscal** é igualmente passível de críticas e reforça juízo desfavorável, pois, ainda que a Prefeitura tenha apresentado **resultado orçamentário em superávit, esse não foi suficiente a reverter o déficit financeiro advindo de exercícios pretéritos**, apresentando, portanto, índice de liquidez imediata de 0,54, o que denota a incapacidade de quitação dos compromissos de curto prazo (evento 71.196, fls. 16/18).

Houve, ainda, **excessivas alterações orçamentárias (19,35%) amparadas em superávit financeiro inexistente**. Assim, além da recorrente inobservância dos Comunicados SDG nº 29/2010 e 32/2015, ocorreu reincidente descumprimento do art. 43, *caput*, da Lei nº 4.320/1964 ante a ausência de recursos disponíveis para suportar o incremento de despesas (evento 71.196, fls. 04/05).

<sup>7</sup> Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. TCE/SP: São Paulo, 2016, p.25. Disponível em:

[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao\\_financeira\\_de\\_prefeituras\\_e\\_camaras\\_municipais\\_com\\_as\\_regras\\_do\\_ultimo\\_ano\\_de\\_mandato\\_e\\_da\\_legislacao\\_eleitoral.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/gestao_financeira_de_prefeituras_e_camaras_municipais_com_as_regras_do_ultimo_ano_de_mandato_e_da_legislacao_eleitoral.pdf)





Nessa senda, imperioso evidenciar o aumento da **dívida de longo prazo (16,27%)**, sobretudo o relevante percentual referente às contribuições previdenciárias (283%), confirmando a incongruência apontada pela d. Fiscalização no exercício anterior (evento 71.196, fl. 19 e TC-4523.989.18, evento 155.171, fls. 16/17), o que fortalece o entendimento de que a Prefeitura de Embu-Guaçu executa sua política na contramão da requerida responsabilidade fiscal (art. 1º, §1º, da LRF).

De igual forma, a Municipalidade novamente descumpre preceitos legais ao possibilitar **renúncias de receitas sem medidas de compensação e estudo de impacto orçamentário-financeiro** de encontro às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 71.196, fls. 54/55). Como já arguido no ano pretérito, *in verbis* (TC-4523.989.18, evento 213.1, fl. 13):

Os encargos compensatórios possuem como finalidade, além do caráter dissuasivo de condutas prejudiciais ao erário, a recomposição de prejuízo à Fazenda Pública gerado pelo inadimplemento ou adimplemento intempestivo de tributos devidos pelo contribuinte. Nesse diapasão, como bem expresso na Lei nº 4.320/1964<sup>8</sup> e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público<sup>9</sup>, configura-se dívida ativa tributária o crédito dessa natureza, proveniente de compromisso legal relativo a tributos e respectivos adicionais e multas.

Assim, a concessão de benefícios através de REFIS que consagre a redução ou exclusão de tais obrigações acessórias incidentes sobre os haveres tributários encontra subsunção ao conceito de renúncia de receitas constante no art. 14 da LRF<sup>10</sup>.

Em atenção à letra do dispositivo legal, nota-se caráter impositivo à necessidade de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para instituição de programa

<sup>8</sup> Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas [...]

<sup>9</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8ª Ed. pg. 353 Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/260> Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) distingue a dívida ativa quanto à origem, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964:

a. **Dívida Ativa Tributária: é proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.**

b. Dívida Ativa Não Tributária: é proveniente dos demais créditos da Fazenda Pública, decorrentes de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

<sup>10</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **DEVERÁ** estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A **renúncia compreende anistia**, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.





de recuperação fiscal com previsão de benefícios tributários (já que afasta ou reduz multa ou juros originários de obrigações desta natureza).

Sob o viés das **despesas com pessoal**, o Executivo de Embu Guaçu apresenta graves irregularidades que corroboram imposição de juízo negativo à Prefeitura.

Nesse diapasão, apesar de não extrapolado o limite total estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, “b”) ao final do período analisado – conforme reitera a ATJ-CAL (evento 112.1, fls. 01/04), constata-se que, a despeito das restrições legais e dos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP, o gestor continuou sua política de concessão de adicionais, contratação de servidores comissionados e de horas extras, em patente infringência às vedações constantes no art. 22, parágrafo único, I, IV e V, da norma sobrescrita (evento 71.196, fls. 26/29).

Quanto à matéria, decisões deste egrégio Tribunal revelam que o descumprimento dos impedimentos prescritos pelo normativo acima citado foi uma das causas de rejeição, por exemplo, das contas anuais da Prefeitura de Uchoa:

V – Em que pesem os pontos destacados até o momento, as contas estão comprometidas por ocorrências graves, que inquinam os demonstrativos, relativas ao não recolhimento das contribuições patronais devidas ao RPPS local e à inobservância das vedações previstas no Parágrafo Único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-002659/026/15, contas de 2015 da Prefeitura de Uchoa, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Decisão com Trânsito em Julgado em 03/10/2017, v.u., g.n.)

Ainda sob o viés da **gestão de pessoal**, constata-se, mais uma vez, (i) retribuição excessiva e inconsistente de horas extras (evento 71.196, fls. 32/34); (ii) cargos em comissão sem características e requisitos de escolaridade compatíveis às atribuições de direção, chefia e assessoramento (evento 71.196, fls. 30/32); (iii) vencimentos acima do teto constitucional aos servidores médicos municipais (evento 71.196, fls. 44/46) e (iv) irregularidades nas gratificações concedidas aos agentes públicos (evento 71.196, fls. 34/44).

Sobre esse último, saltam aos olhos as autorizações de pagamento suportadas por documentos sem data ou pós-datados, além de carentes de justificativas, bem como custeio de montantes a servidores comissionados por serviços extraordinários, em afronta à legislação vigente (evento 71.196, fls. 35/37 e 40/42). Tal cenário evidencia panorama de ilegalidades graves no âmbito do Executivo local. Diante disso, faz-se necessária remessa de ofício ao Ministério Público Estadual para apurar ações com possível enquadramento nos artigos 299, parágrafo único, e 359-D do Código Penal.





De igual forma, representam alarmante afronta aos princípios norteadores da seara estatal a reiteração na extrapolação do limite pecuniário aos servidores da saúde assim como dispêndios laborais a maior aos profissionais vinculados ao Programa Mais Médicos, sem amparo legal, e gastos relativos ao convênio firmado sem relatório que demonstre efetiva aplicação dos recursos (evento 71.196, fls. 44/46, 90/91 e 93/96).

Não bastasse os desacertos sobreditos, constatou-se simultaneidade de atendimentos e retribuição salarial superior às horas trabalhadas, conforme evidencia a equipe de auditoria (evento 71.196, fls. 96/99), em patente infringência ao ordenamento jurídico pátrio e aos preceitos da legalidade e moralidade.

Ainda, as **diversas irregularidades encontradas nos procedimentos licitatórios** realizados pela Prefeitura de Embu Guaçu revelam graves achados de conluio e possível malversação de recursos, com deslinde, inclusive, na prisão do pregoeiro por fraudes na realização dos certames (evento 71.196, fls. 52/54, 82/86 e 99/102).

Importante vislumbrar possível cominação de multa ao Chefe do Executivo local por inobservância do dever de cuidar, no caso em apreço tanto por “culpa in vigilando”, como “in eligendo”, já que gozava de posição hierárquica que impunha adoção dos cuidados relativos à integridade das avenças contratadas pelo Município em inescusável responsabilidade.

Acerca do tema, cita-se posicionamento recente desta Corte:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTRATO. TOMADA DE PREÇOS. TERMOS ADITIVOS. O PREFEITO POSSUI RESPONSABILIDADE HIERÁRQUIA, IN ELIGENDO E IN VIGILANDO SOBRE OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS QUE ADMINISTRA. NÃO PROVIMENTO. TCE/SP. TC-000492/001/13 2ª Câmara. Sessão de 29/09/2020. Relator Dimas Ramalho.

Ora, é sabido que o Prefeito erige-se na autoridade máxima da estrutura administrativa do Executivo Municipal, e, por exercer cargo de tamanha relevância, se encontra na obrigação de cumprir as atribuições previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, além de possuir o dever de observar todo o arcabouço jurídico-normativo.

Dentre as inúmeras atividades de planejamento, direção, coordenação e controle, ao Prefeito cabe, ainda, cuidar do efetivo acompanhamento dos procedimentos licitatórios, não só em decorrência do exercício de sua supervisão hierárquica, mas, também, porque possui responsabilidade ‘in eligendo’ e ‘in vigilando’ sobre todos os servidores públicos municipais que administra, não fazendo sentido responder única e exclusivamente pelos atos por ele mesmo praticados, de forma pessoal.

Noutro norte, sob o viés da **dívida ativa** (evento 71.196, fls. 56/64), a não atualização dos valores inscritos, bem como o precário controle da rubrica reforçam juízo negativo às





contas de governo ora em análise. Sobre o tema, retoma-se o arguido em manifestação do exercício anterior deste *Parquet* (TC-4523.989.18, evento 213.1, fl. 12):

Ante essas considerações, merece censura a postura da Administração que não gere adequadamente sua dívida ativa, permitindo relevante privação de receitas sem demonstrar as ações intentadas para a retomada de recursos inscritos na rubrica. Reconhecendo que os valores devidos por terceiros à Fazenda Pública representam uma significativa fonte potencial de fluxo de caixa, deve o gestor empreender esforços contínuos para sua cobrança, utilizando-se da diversidade de opções, inclusive extrajudiciais, disponíveis<sup>11</sup> para a recuperação dos créditos, conforme ensina a “*Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais*”<sup>12</sup> elaborada pelo TJSP.

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, notadamente, pelos seguintes motivos:

1. **IEG-M** – grande parte dos indicadores setoriais se encontram nos mais baixos patamares do marcador;
2. **Item A.2** – excessivo percentual de alterações orçamentárias (19,35%), a despeito dos Comunicados SDG nº 29/2010 e 32/2015, fundado em inexistente superávit financeiro inexistente (REINCIDÊNCIA);
3. **Itens B.1.1, B.1.2 e B.1.3** – superávit orçamentário insuficiente à reversão do resultado financeiro negativo advindo de exercícios anteriores, com reflexo na dívida de curto prazo e manutenção da iliquidez para quitação das obrigações de maior exigibilidade (REINCIDÊNCIA);
4. **Itens B.1.5, B.1.6.1, B.1.6.2, B.1.9, B.3.3, B.3.5 e G.2** – falta de fidedignidade e inconsistências contábeis das informações prestadas pela Origem (REINCIDÊNCIA);
5. **Item B.1.8.1** – desrespeito às vedações do art. 22, parágrafo único, I, IV e V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude do alcance do limite prudencial;
6. **Item 1.9** – existência de cargos em comissão sem as características requeridas pelo art. 37, V, da CF/1988 e com grau de escolaridade incompatíveis (REINCIDÊNCIA);
7. **Item B.1.9.1** – excesso de contratação e pagamentos de horas extras dissonantes ao registro de frequência (REINCIDÊNCIA);
8. **Item B.1.9.2** – concessão irregular de gratificações, sem critérios objetivos de percepção e com vícios formais graves nos documentos autorizativos (REINCIDÊNCIA);
9. **Item B.1.9.3** – custeio de vencimentos acima do teto constitucional fixado à Municipalidade;
10. **Itens B.3.1.1, C.4 e D.2.4** – série de irregularidades apuradas nos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura, com possível malversação de recursos públicos;

<sup>11</sup> I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL

- 1) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA);
- 2) Conciliação Extrajudicial;
- 3) Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida;
- 4) Parcelamento incentivado de créditos (PPI);
- 5) Inclusão do nome do devedor no CADIN;
- 6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>





11. **Item B.3.2** – realização de renúncia de receitas sem estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o art. 14 da LRF;
12. **Item B.3.3** – má gestão da dívida ativa; e
13. **Item C.1** – déficit de vagas no Ensino Infantil – Creche (correspondente a 31,07% da demanda), além de descumprimento dos percentuais vinculados relativos à matéria, nos moldes dos artigos 212 da CF (24,86%) e 21 da Lei nº 11.494/2007 (98,88%).

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71., IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.1.1** – empreenda melhorias na atuação do Sistema de Controle Interno, sobretudo na produção tempestiva de relatórios;
2. **Itens B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3** – implemente ações que repercutam nos índices apurados pelo IEG-M, a fim de garantir maior efetividade dos serviços prestados à população local;
3. **Item B.3.1** – realize o levantamento geral de bens móveis e imóveis;
4. **Item B.3.1.1** – regularize as falhas encontradas na gestão da frota municipal;
5. **Item E.2** – sane os desacertos elencados nos processos de licenciamento ambiental;
6. **Item G.1.1** – cumpra integralmente a Lei de Acesso à Informação;
7. **Item H.1** – busque o alcance das metas propostas pela Agenda 2030 dos países-membros da ONU; e
8. **Item H.3** – atenda a Lei Orgânica, Instruções e recomendações exaradas pela Corte de Contas bandeirante.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993.

A respeito dos **itens B.1.9.1, D.2.3 e D.2.4**, ante a necessidade de aprofundamento do tema, sugere-se abertura de AUTOS PRÓPRIOS para tratativa da excessiva contratação de horas suplementares, custeio de vencimentos dissonantes à folha de frequência e inobservância do PMVG na aquisição de medicamentos e da Lei nº 8.666/1993, nos termos do art. 2º da Deliberação SEI nº 11.209/2020 c/c art. 2º, XVIII, da Lei Orgânica deste e. Tribunal.

Adicionalmente, pugna-se pela **aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, V e VI, da LCE nº 709/93** em virtude da **inescusável sonegação de documentos e informações** (itens B.3.3, fl. 61, B.3.4, fl. 65, B.3.6, fl. 68 e F.1, fls. 109/110), bem como pela **reincidência sistemática** no descumprimento às recomendações exaradas pelo Tribunal,





atitudes que têm merecido rígido tratamento por parte desta Corte, a exemplo do decidido nos autos dos processos TC-1777/026/13, TC-2342/026/15 e TC-4050.989.16.

Em tempo, a respeito dos **itens B.1.9.3 (vencimentos acima do teto constitucional) e D.2.1 (pagamento de auxílios moradia e alimentação em quantia superior ao definido legalmente)**, ante a necessidade de ressarcimento dos valores irregularmente percebidos, necessário que as conclusões externadas pela diligente Fiscalização sejam expressamente consignadas em Parecer, bem como informadas à Câmara Municipal e ao MPSP para adoção de medidas de suas competências, nos termos do art. 1º, §§2º e 3º, da Deliberação SEI nº 11.209/2020.

Sugere-se, ainda, o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao déficit de vagas no ensino (71.196, fls. 73/74) ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal.

É o parecer.

São Paulo, 12 de abril de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA  
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-49



**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**24ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 20/07/2021**

**Item 32**

**Processo:** TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

Tratam os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019.

A 7ª Diretoria de Fiscalização/ DF-7 em seu relatório, indicou falhas, destacando-se: (evento 71)

- Despesa de Pessoal acima do limite prudencial, sendo que no 2º quadrimestre do exercício atingiu 56,34% da Receita Corrente Líquida com desrespeito às vedações do inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao conceder gratificações no 3º quadrimestre e ao inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019, além do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, no pagamento horas extras ao longo de todo ano;
- Servidores municipais com vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito em reincidência;
- Despesa educacional atingiu 24,86% da receita resultante de impostos, e 98,88% do FUNDEB recebido;
- Licitações e contratos;

Notificado, evento 75, o responsável apresentou suas razões de defesa, evento 110, alegando em síntese:

- Os créditos suplementares efetivamente abertos no exercício de 2019 estavam autorizados na Lei Orçamentária Anual;
- O superávit orçamentário de 2,91% reduziu em 41,77% o déficit financeiro anterior;
- A despesa de pessoal representava 51,80% da Receita Corrente Líquida (1º quadrimestre de 2019), encerrando o 4º quadrimestre com 53,98% da RCL. Assim, é correto afirmar que os Gastos com Pessoal observaram o limite disposto no artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 53,98% (máximo 54%), em observância às vedações do Parágrafo Único, do art. 22, da LRF, pertinentes ao cumprimento dos regramentos relativos a Despesa com Pessoal;
- Relativamente ao descumprimento do limite prudencial, a grande maioria das contratações efetuadas atenderam as pastas da Educação e da Saúde, ou seja, serviços essenciais, sendo que a extrapolação se deu em menos de 1%;
- Todos os cargos foram regularmente criados por lei e têm suas atribuições devidamente especificadas. Demais disso, não há norma cogente no ordenamento jurídico pátrio que preconize a obrigatoriedade de diploma em curso superior para assunção de cargos comissionados;

A Assessoria Técnica Jurídica, atendendo a diligência solicitada pelo MPC, manifestou-se pela desaprovação das contas diante das despesas com Educação abaixo dos mínimos legais (24,86% - art. 212 da CF e 98,88% FUNDEB - art. 21 da Lei nº 11.494/2007) (evento 112).

O Ministério Público de Contas, ao rejeitar a totalidade das razões da defesa apresentada, opinou pela emissão de parecer desfavorável, evento 115.

Na sessão de 18/5/2021 o processo foi retirado de pauta para a finalidade do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

**É O BREVE RELATÓRIO.**

TCESP, em 20 de julho de 2021.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**CONSELHEIRO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



**24ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA, REALIZADA EM 20 DE JULHO DE 2021, POR MEIO DE PLATAFORMA PARA VIDEOCONFERÊNCIA, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO TCESP Nº 02/2020.**

**PRESIDENTE E RELATOR**– Conselheiro Antonio Roque Citadini

**PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** – Rafael Antonio Baldo

**SECRETÁRIO “AD HOC”** – Alexandre Teixeira Carsola

**PROCESSO** – 32 TC-004864.989.19-9

**PREFEITURA MUNICIPAL:** Embu-Guaçu.

**EXERCÍCIO:** 2019.

**PREFEITA:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**ADVOGADO:** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**PROCURADOR DE CONTAS:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**FISCALIZAÇÃO ATUAL:** GDF-8

**PRESIDENTE E RELATOR** – Senhores Conselheiros, Procurador do Ministério Público de Contas e senhor Secretário-Diretor Geral. No **item 32** há pedido de sustentação oral a ser proferida por videoconferência pela senhora Maria Lúcia da Silva Marques, Prefeita de Embu-Guaçu, que já nos ouve.

Cumprimento a senhora Maria Lúcia da Silva Marques e passo ao relatório. Tratam os autos das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu relativas ao Exercício de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



(RELATÓRIO JUNTADO AOS AUTOS)

A defesa tem a palavra pelo prazo regimental.

**DRA. MARIA LÚCIA DA SILVA MARQUES** – Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhores Auditores, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas, Senhor Secretário-Diretor Geral e todos que nos assistem nessa Sessão, boa tarde, cumprimento a todos.

Primeiramente eu quero agradecer a oportunidade de realizar esta sustentação oral no intuito de esclarecer a realidade vivenciada no Exercício de 2019. No Exercício analisado consegui com muita dificuldade erradicar o deficit orçamentário, vez que encerrei o Exercício com superavit de 2,91% da receita arrecadada, saldando dívidas passadas, sem deixar de cumprir as obrigações constitucionais impostas.

Embora o resultado orçamentário não tenha sido suficiente para reverter o resultado financeiro, ele contribuiu para considerável diminuição. Para o ano de 2019 consegui reduzir o deficit financeiro para aproximadamente R\$ 9.664.000,00 (nove milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil reais), o que representa 27 dias de arrecadação, portanto, dentro do limite tolerável por esta Corte, evidenciando meu compromisso em reverter os resultados negativos anteriores para sanear os desajustes existentes nas contas públicas do Município.

Senhor Presidente, conforme bem observado por esta Corte quando do exame das contas do Executivo, a saúde financeira do Município de Embu-Guaçu registrava sucessivos deficits, tanto orçamentário quanto financeiro, por isso trago para ilustrar um gráfico comparativo da saúde financeira dos valores que herdei do meu antecessor até o final de 2020 do meu mandato.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**  
**SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9**



Aqui eu vou falar rapidamente sobre o gráfico. O que eu recebi de deficit orçamentário da gestão de 2016 foram R\$ 24.673.116,11 (vinte e quatro milhões, seiscentos e setenta e três mil, cento e dezesseis reais e onze centavos). Em 2017 ele foi para R\$ 16.640,873,56 (dezesseis milhões, seiscentos e quarenta mil, oitocentos e setenta e três reais e cinquenta e seis centavos). Em 2018 ele foi para R\$ 15.598.012,34 (quinze milhões, quinhentos e noventa e oito mil, doze reais e trinta e quatro centavos). Em 2019, R\$ 9.664.680,84 (nove milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e oitenta reais e oitenta e quatro centavos), e em 2020 eu fechei positivo com R\$ 7.514.215,89 (sete milhões, quinhentos e catorze mil, duzentos e quinze reais e oitenta e nove centavos).

Eu não sei se é possível Vossas Excelências terem essa visão do gráfico, mas o aumento aqui foi bem diferente de quando eu peguei e de quando eu entreguei .

Como já ponderado por este egrégio Tribunal, a jurisprudência revela que a condenação é por atos de administradores que comprometem o equilíbrio fiscal e não daqueles que demonstram adoção de esforços para sanear o desajuste das contas públicas, como no caso do Município de Embu-Guaçu.

Outra questão registrada pelas Assessorias no Exercício de 2019 refere-se à aplicação de 24,86% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do Ensino. Sobre o apontamento, trago ao conhecimento de Vossa Excelência, através de memoriais, que a Fiscalização, ao aferir o índice de aplicação no ensino deixou de considerar no cômputo os valores inscritos em restos a pagar quitados no Exercício de 2019, relativos a exercícios anteriores, 2015, 2016, 2017 e 2018, cujos valores totalizam R\$ 812.305,97 (oitocentos e doze mil, trezentos e cinco reais e noventa e sete centavos) aproximadamente, observando assim o percentual de 25,77% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**  
**SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9**



Nesse contexto não existe razão para se excluir do cômputo do ensino de 2019 tais despesas, já que as mesmas não foram Integradas ao percentual de aplicação no ensino de 2018, ou ainda nos exercícios anteriores, como se pode verificar o relatório da Fiscalização relativos aos respectivos Exercícios.

Outra questão que também fora apontadas refere-se ao pagamento parcial diferida do FUNDEB até 30 de Março do Exercício seguinte, no valor de R\$ 44.663,71 (quarenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e três reais e setenta e um centavos) Sobre o item, o relatório de movimentação de pagamentos da Prefeitura de Embu-Guaçu juntado nos memoriais, comprova que referida parcela de R\$ 44.633,71 (quarenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e três reais e setenta e um centavos) foi paga em 1/4/2020, portanto, um dia após o prazo legalmente estipulado, sendo referido recurso utilizado para folha de pagamento do Magistério.

Em que pese o prazo legal devidamente estabelecido, o recurso em questão foi comprovadamente utilizado no setor Educacional, razão pela qual houve a devida aplicação dos recursos provenientes do FUNDEB no importe de 100%. Assim, Vossa Excelência, ao analisar a documentação constante dos memoriais irá verificar que o Município de Embu-Guaçu atendeu os dispositivos constitucionais no setor Educacional em sua integralidade, com a aplicação dos recursos do FUNDEB em 100%, e 25,77% na manutenção e desenvolvimento educacional.

Sobre as despesas com pessoal acima do limite no Exercício de 2019, houve a devida recondução dos gastos para 53,98 da RCL dentro do prazo legal, portanto, de acordo com o estabelecido no Artigo 20, inciso III, alínea B da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, no Exercício subsequente, 2020, é possível verificar que o gasto com pessoal no primeiro e segundo quadrimestres de 2020 foi resolvido no prazo legal, eis que no último quadrimestre do Exercício a despesa laboral do Executivo Municipal significou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



52,84% da receita corrente líquida, o que demonstra que o Executivo nunca se manteve inerte frente as despesas com pessoal.

Assim, roga-se para uma profunda reflexão sobre as contas em exame, tendo a elucidar que particularmente sobre os fatores considerados fundamentais no julgamento, o Município promoveu boa atuação, estando pois em face a esses atributos a merecer um julgamento condizente com o esforço empreendido.

Por fim, Excelência, em nenhum momento do meu mandato houve qualquer ato que não tenha sido pautado no interesse público da comunidade que sirvo, pois sempre busquei efetuar economia de recursos, atender satisfatoriamente todas as exigências do Ministério Público Estadual, acolher as recomendações deste colendo Tribunal de Contas e prestar um bom serviço à população da minha cidade.

Assim, agradeço a oportunidade de vir esclarecer os fatos pessoalmente e reitero o pedido anteriormente formulado para que seja emitido o parecer favorável às contas do Exercício de 2019 da Prefeitura de Embu-Guaçu relativas ao meu mandato como Prefeita no ano de 2019.

Muito obrigada.

**PRESIDENTE E RELATOR** - Agradeço a senhora Prefeita. Foi muito bom ter ouvido toda a argumentação. Eu vou retirar o processo de pauta, posto que há uma série de questões que foram colocadas, os gráficos, acredito que em benefício da própria conta da Prefeitura.

Retiro e recoloco na próxima sessão, não sei se na próxima sessão ou na seguinte, mas retiro de pauta para incorporar as questões trazidas pela senhora Prefeita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



**DECISÃO CONSTANTE DE ATA:** Apresentado o relatório pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, a Senhora Maria Lúcia da Silva Marques, Prefeita de Embu-Guaçu, produziu sustentação oral, após o que, a pedido do Conselheiro Relator, foi o presente processo retirado de pauta, devendo ser encaminhado ao Gabinete de S. Exa., para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno, conforme exposto nas **respectivas notas taquigráficas**, inseridas aos autos.

Taquígrafa: Anahy  
SDG-1-ESBP



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL – SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
24ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada por  
Videoconferência



**TC-004864.989.19-9**  
**Municipal**  
**Item 32**

**DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

**DATA DA SESSÃO – 20-07-2021**

Apresentado o relatório pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, a Senhora Maria Lúcia da Silva Marques, Prefeita de Embu-Guaçu, produziu sustentação oral, após o que, a pedido do Conselheiro Relator, foi o presente processo retirado de pauta, devendo ser encaminhado ao Gabinete de S. Exa., para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno, conforme exposto nas **respectivas notas taquigráficas**, inseridas aos autos.

**PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS RAFAEL ANTONIO BALDO**

- Nota de decisão, Notas taquigráficas e Relatório juntados pela SDG-1.
- Ao Gabinete do **Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator**, para o que couber.

SDG-1, em 22 de julho de 2021

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**  
**SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL**

SDG-1/ESBP/ms/cleo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS - TC-004864.989.19-9



**33ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 05 DE OUTUBRO DE 2021, POR MEIO DE PLATAFORMA PARA VIDEOCONFERÊNCIA, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO TCESP Nº 02/2020.**

**PRESIDENTE E RELATOR**– Conselheiro Antonio Roque Citadini

**PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** – Élide Graziane Pinto

**SECRETÁRIO** – Sérgio Ciquera Rossi

**PROCESSO** - TC-004864.989.19-9

**PREFEITURA MUNICIPAL:** Embu-Guaçu.

**EXERCÍCIO:** 2019.

**PREFEITO:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**ADVOGADO:** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**PROCURADOR DE CONTAS:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**FISCALIZAÇÃO ATUAL:** GDF-8.

**[SUSTENTAÇÃO ORAL PROFERIDA EM SESSÃO DE 20-07-21.](#)**

**PRESIDENTE E RELATOR** – Senhores Conselheiros, Procuradora do Ministério Público de Contas e senhor Secretário-Diretor Geral.  
**Item 32.** Tratam os autos das Contas do Executivo Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019.

(RELATÓRIO JUNTADO AOS AUTOS)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS - TC-004864.989.19-9



No caso, foram cumpridos todos os índices obrigatórios de ensino, magistério, saúde, pessoal. Houve uma redução do déficit financeiro e a proposta é de Parecer favorável, com algumas recomendações.

Em discussão. Com a palavra o Conselheiro Sidney Beraldo.

**CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO** – Senhor Presidente e Relator, vou pedir vista desse processo. Tenho uma conta muito parecida com relação ao Fundeb, em que eles fizeram a defesa, pediram para que fosse computada, e Vossa Excelência está aceitando. Eu gostaria de analisar, até porque é um processo muito parecido que está na pauta de amanhã.

Então, com a compreensão de Vossa Excelência, peço vista.

**PRESIDENTE E RELATOR** – Estou de todo o acordo. É muito bom que peça vista, mesmo.

**DECISÃO CONSTANTE DE ATA:** Havendo o Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, votado pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019, encontrando-se o processo em fase de discussão, foi o seu julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, conforme exposto nas **correspondentes notas taquigráficas**, inseridas aos autos.

Taquígrafo: Nicomedes  
SDG-1-ESBP

**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 05/10/2021**

**Item 32**

**Processo:** TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

Tratam os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019.

A 7ª Diretoria de Fiscalização/ DF-7 em seu relatório, indicou falhas (evento 71), destacando-se:

- Despesa de Pessoal acima do limite prudencial, sendo que no 2º quadrimestre do exercício atingiu 56,34% da Receita Corrente Líquida, com desrespeito às vedações do inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao conceder gratificações no 3º quadrimestre —e ao inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019, além do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, no pagamento horas extras ao longo de todo ano;
- Servidores municipais com vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito, em reincidência;

- Despesa educacional atingiu 24,86% da receita resultante de impostos, e 98,88% do FUNDEB recebido; e
- Licitações e contratos.

Notificado (evento 75) o responsável apresentou suas razões de defesa (evento 110) alegando em síntese que:

- I. os créditos suplementares efetivamente abertos no exercício de 2019 estavam autorizados na Lei Orçamentária Anual;
- II. o superávit orçamentário de 2,91% reduziu em 41,77% o déficit financeiro anterior;
- III. a despesa de pessoal representava 51,80% da Receita Corrente Líquida (1º quadrimestre de 2019), encerrando o 4º quadrimestre com 53,98% da RCL. Assim, é correto afirmar que os Gastos com Pessoal observaram o limite disposto no artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 53,98% (máximo 54%), em observância às vedações do Parágrafo Único, do art. 22, da LRF, pertinentes ao cumprimento dos regramentos relativos à Despesa com Pessoal;
- IV. relativamente ao descumprimento do limite prudencial, a grande maioria das contratações efetuadas atenderam as pastas da Educação e da Saúde, ou seja, serviços essenciais, sendo que a extrapolação se deu em menos de 1%; e ainda
- V. todos os cargos foram regularmente criados por lei e têm suas atribuições devidamente especificadas. Demais disso, não há norma cogente no ordenamento jurídico pátrio que preconize a obrigatoriedade de diploma em curso superior para assunção de cargos comissionados.

A Assessoria Técnica Jurídica, atendendo diligência solicitada pelo MPC, manifestou-se pela desaprovação das contas diante das despesas com Educação abaixo dos mínimos legais (24,86% - art. 212 da CF e 98,88% do FUNDEB - art. 21 da Lei nº 11.494/2007) (evento 112).

O Ministério Público de Contas, ao rejeitar a totalidade das razões da defesa apresentada, opinou pela emissão de parecer desfavorável (evento 115).

Na sessão de 18/5/2021 o processo foi retirado de pauta para a finalidade do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Houve sustentação oral da Prefeita Maria Lúcia da Silva Marques na sessão de 20/7/2021, após o que foi o presente processo retirado de pauta para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

**É O BREVE RELATÓRIO.**

TCESP, em 05 de outubro de 2021.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**CONSELHEIRO**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL – SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada por  
Videoconferência



**TC-004864.989.19-9**  
**Municipal**

**DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

**DATA DA SESSÃO – 05-10-2021**

Havendo o Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, votado pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019, encontrando-se o processo em fase de discussão, foi o seu julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, conforme exposto nas **correspondentes notas taquigráficas**, inseridas aos autos.

**PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS ÉLIDA GRAZIANE PINTO**

**PREFEITURA MUNICIPAL: EMBU-GUAÇU**  
**EXERCÍCIO: 2019**

- Nota de decisão e Notas taquigráficas (ou Relatório e voto) juntados pela SDG-1.
- À **SDG-3** para anotações.
- Ao Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, **para vista**.

SDG-1, em 06 de outubro de 2021

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**  
**SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL**

SDG-1/ESBP/grs

**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 16/11/2021.**

**Item 37**

TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

**Pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

**RECONDUÇÃO DE VOTO**

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019, apresentaram falhas que podem ser afastadas, diante dos argumentos da defesa e documentos trazidos aos autos.

A sustentação oral da Prefeita enfatizou as dificuldades do município em diminuir o déficit financeiro em 2018 de (44) quarenta e quatro para (27) vinte e sete dias de arrecadação neste exercício, tornando-se resultado superavitário em 2020 (R\$ 7.514.215,89).

Os investimentos na Educação foram justificados com a inclusão dos restos a pagar de exercícios anteriores, elevando os gastos no Ensino para 25,77%<sup>(1)</sup>, cumprindo o art. 212 da Constituição Federal.

Sobre os valores do FUNDEB foram demonstrados o pagamento do saldo restante no primeiro dia subsequente ao prazo legal (R\$ 44.663,71), o que

---

<sup>1</sup> 27,35% em 2020.

pode ser aceito diante do valor envolvido, considerado atendido, portanto, o art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/ 2007 com a utilização de 100% dos recursos recebidos.

O Município cumpriu os índices obrigatórios com MAGISTÉRIO 98,88%, SAÚDE 33,8%, PESSOAL 53,98%<sup>(2)</sup> e SUPERÁVIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2,91%.

Assim, as demais situações que o MPC destacou, podem ficar no campo das recomendações<sup>(3)</sup>.

Nestes termos, MANTENHO VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às contas em exame.

Na sessão de 05/10/21 houve o pedido de vista dos autos do Conselheiro Beraldo que ouço com muita atenção.

---

<sup>2</sup> 52,84% em 2020 (TC3212/989/20).

<sup>3</sup> cargos em comissão sem as características requeridas pelo art. 37, V, da CF/1988 e com grau de escolaridade incompatível; excesso de contratação e pagamentos de horas extras; concessão irregular de gratificações; custeio de vencimentos acima do teto constitucional; série de irregularidades nos procedimentos licitatórios; renúncia de receitas sem estudo de impacto orçamentário-financeiro; má gestão da dívida ativa; déficit de vagas no Ensino Infantil – Creche.

**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 16/11/2021.**

**Item 37**

TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

**Pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. PARECER FAVORÁVEL.**

Cumprimento dos índices obrigatórios relativos aos gastos com ensino, magistério, saúde, pessoal e execução orçamentária. Redução do déficit financeiro. Parecer favorável. Recomendações.

Tratam os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019.

A 7ª Diretoria de Fiscalização/ DF-7 em seu relatório, indicou falhas, destacando-se: (evento 71)

- Despesa de Pessoal acima do limite prudencial, sendo que no 2º quadrimestre do exercício atingiu 56,34% da Receita Corrente Líquida com desrespeito às vedações do inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao conceder gratificações no 3º quadrimestre e ao inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019, além do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, no pagamento horas extras ao longo de todo ano;
- Servidores municipais com vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito em reincidência;

- Despesa educacional atingiu 24,86% da receita resultante de impostos, e 98,88% do FUNDEB recebido;
- Licitações e contratos;

Notificado, evento 75, o responsável apresentou suas razões de defesa, evento 110, alegando em síntese:

- Os créditos suplementares efetivamente abertos no exercício de 2019 estavam autorizados na Lei Orçamentária Anual;
- O superávit orçamentário de 2,91% reduziu em 41,77% o déficit financeiro anterior;
- A despesa de pessoal representava 51,80% da Receita Corrente Líquida (1º quadrimestre de 2019), encerrando o 4º quadrimestre com 53,98% da RCL. Assim, é correto afirmar que os Gastos com Pessoal observaram o limite disposto no artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 53,98% (máximo 54%), em observância às vedações do Parágrafo Único, do art. 22, da LRF, pertinentes ao cumprimento dos regramentos relativos à Despesa com Pessoal;
- Relativamente ao descumprimento do limite prudencial, a grande maioria das contratações efetuadas atenderam as pastas da Educação e da Saúde, ou seja, serviços essenciais, sendo que a extrapolação se deu em menos de 1%;
- Todos os cargos foram regularmente criados por lei e têm suas atribuições devidamente especificadas. Demais disso, não há norma cogente no ordenamento jurídico pátrio que preconize a obrigatoriedade de diploma em curso superior para assunção de cargos comissionados;

A Assessoria Técnica Jurídica, atendendo a diligência solicitada pelo MPC, manifestou-se pela desaprovação das contas diante das despesas com Educação abaixo dos mínimos legais (24,86% - art. 212 da CF e 98,88% FUNDEB - art. 21 da Lei nº 11.494/2007) (evento 112).

O Ministério Público de Contas, ao rejeitar a totalidade das razões da defesa apresentada, opinou pela emissão de parecer desfavorável, (evento 115).

Na sessão de 18/5/2021 o processo foi retirado de pauta para a finalidade do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Houve sustentação oral da Prefeita Maria Lúcia da Silva Marques na sessão de 20/7/2021, após o que foi o presente processo retirado de pauta para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Na sessão de 05/10/2021 após o voto do Relator, encontrando-se o processo em fase de discussão, foi o seu julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

**É O BREVE RELATÓRIO.**

## VOTO.

Memoriais apresentados reforçam as razões da defesa apresentada.

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019, apresentaram falhas que podem ser afastadas, diante dos argumentos da defesa e documentos trazidos aos autos.

Principalmente, os investimentos na Educação foram justificados com a inclusão dos restos a pagar de exercícios anteriores, elevando os gastos no Ensino para 25,77%<sup>(4)</sup>, cumprindo o art. 212 da Constituição Federal.

Sobre os valores do FUNDEB foi demonstrado o pagamento do saldo restante no primeiro dia subsequente ao prazo legal (R\$ 44.663,71), o que pode ser aceito diante do valor envolvido, considerado atendido, portanto, o art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/ 2007 com a utilização de 100% dos recursos recebidos.

O Município cumpriu os índices obrigatórios relativos aos gastos com MAGISTÉRIO 98,88%, SAÚDE 33,8%, PESSOAL 53,98%<sup>(5)</sup> e SUPERÁVIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2,91%.

A sustentação oral da Prefeita enfatizou as dificuldades do município em diminuir o déficit financeiro em 2018 de (44) quarenta e quatro para (27) vinte e sete dias de arrecadação neste exercício, tornando-se resultado superavitário em 2020 (R\$ 7.514.215,89).

Assim, as demais situações que o MPC destacou, podem ficar no campo das recomendações<sup>(6)</sup>.

---

<sup>4</sup> 27,35% em 2020.

<sup>5</sup> 52,84% em 2020 (TC3212/989/20).

<sup>6</sup> cargos em comissão sem as características requeridas pelo art. 37, V, da CF/1988 e com grau de escolaridade incompatível; excesso de contratação e pagamentos de horas extras; concessão irregular de gratificações; custeio de vencimentos acima do teto constitucional; série de irregularidades nos procedimentos licitatórios; renúncia de receitas sem estudo de impacto orçamentário-financeiro; má gestão da dívida ativa; déficit de vagas no Ensino Infantil – Creche.

Nestes termos, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às contas em exame.

RECOMENDO, a margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pela ATJ e MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da L. C. nº 709/93.

DETERMINO que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Finalmente, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, arquivem-se, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.

**É O MEU VOTO.**

TCESP, em 16 de novembro de 2021.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**CONSELHEIRO**

02



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



**37ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 16 DE NOVEMBRO DE 2021, POR MEIO DE PLATAFORMA PARA VIDEOCONFERÊNCIA, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO TCESP Nº 02/2020.**

**PRESIDENTE E RELATOR** – Conselheiro Antonio Roque Citadini

**PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** – Renata Constante Cestari.

**SECRETÁRIO** – Sérgio Ciquera Rossi

**PROCESSO** – TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

**Pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

**PRESIDENTE E RELATOR** – Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora do Ministério Público de Contas e Senhor Secretário-Diretor Geral.

**Item 37.** Tratam-se os autos das contas do Executivo de Embu-Guaçu, exercício de 2019, com falhas que foram afastadas com os argumentos trazidos. Houve sustentação oral da Prefeita, que demonstrou as dificuldades do Município em diminuir o déficit financeiro, tornando, porém, o resultado superavitário em 2020. Também, falou sobre os investimentos em educação, ou seja, me convenci dos argumentos da Prefeita e votei pelo parecer favorável. Naquela oportunidade, pediu visto o eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo a quem ouço com atenção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



**CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO** - Senhor

Presidente, passo a proferir meu voto revisor.

A matéria fez parte dos trabalhos desta Câmara na Sessão de 05-10-21, ocasião em que o eminente Conselheiro Relator Antonio Roque Citadini proferiu seu voto pela emissão de parecer prévio favorável às contas.

Solicitei vista dos autos para melhor análise da questão atinente à aplicação no ensino.

A Fiscalização, após realizar ajustes, apurou que a despesa educacional atingiu 24,86 % da receita resultante de impostos. Os ajustes decorreram de glosas relativas aos restos a pagar não quitados até a data limite e também a despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB (despesas com merenda escolar).

Em sede de memoriais, a Prefeitura solicitou que sejam computados os valores inscritos em restos a pagar quitados no exercício de 2019 (a partir de 01-02-2019), referentes aos exercícios anteriores (2015, 2016, 2017 e 2018). Tais quantias, argumenta, deixaram de ser computadas no exercício auditado, mas se referem ao setor educacional.

Entendo, com o eminente Relator que o pleito pode ser acolhido uma vez que, pelo fato de os restos a pagar citados não terem sido quitados até a data limite (31-01 do exercício seguinte), realmente não ingressaram no cômputo daqueles exercícios, pelo que considero possível sua inclusão nas despesas do exercício em exame.

Constato, ainda, que a grande maioria dos valores corresponde a despesas com energia elétrica, água e materiais descartáveis. Como tais gastos são elegíveis ao ensino, o município no exercício 2019 então cumpriu o disposto na Constituição Federal, tendo aplicado 25,77 das receitas de impostos e transferências na educação básica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL  
SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9



Diante do exposto, acompanho, na íntegra, o Eminentíssimo Relator e voto pela emissão de parecer prévio favorável às contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019.

**PRESIDENTE E RELATOR – Em discussão.**

Creio que nisso haja uma visão lógica, pois em algum momento temos que computar o gasto de ensino. Se foi realizado o pagamento nesse exercício, então deve ser computado, ainda que tenham sido restos a pagar do exercício anterior, não pagos e não computados.

Portanto, fico satisfeito com os cumprimentos do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo e penso que esteja correta a linha de pensamento que adotamos.

Continua em discussão. Em votação. Aprovado.

**DECISÃO CONSTANTE DE ATA:** Pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Sidney Estanislau Beraldo, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator e nas **respectivas notas taquiográficas**, juntados aos autos, decidiu emitir parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019.

Recomendou, ainda, à margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pela ATJ e MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da Lei Complementar nº 709/93.

Determinou, outrossim, que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**  
**SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-004864.989.19-9**



Por fim, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, determinou o arquivamento, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.

Taquógrafo: Pedro  
SDG-1-ESBP



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL – SDG-1 - TAQUIGRAFIA**  
37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada por  
Videoconferência



**TC-004864.989.19-9**  
**Municipal**

**DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

**DATA DA SESSÃO – 16-11-2021**

Pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Sidney Estanislau Beraldo, a E. Câmara, ante o exposto no voto do Relator e nas **respectivas notas taquigráficas**, juntados aos autos, decidiu emitir parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019.

Recomendou, ainda, à margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pela ATJ e MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da Lei Complementar nº 709/93.

Determinou, outrossim, que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Por fim, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, determinou o arquivamento, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.

**PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS RENATA  
CONSTANTE CESTARI**

**PREFEITURA MUNICIPAL: EMBU-GUAÇU**  
**EXERCÍCIO: 2019**

- Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1.
- Ao Cartório do Relator para:
  - redação e publicação do parecer.
  - oficiar à origem, nos termos do voto do Relator.
- À Fiscalização competente para:
  - cumprir o determinado no voto do Relator..
  - os devidos fins, encaminhando cópia em mídia digital do processo, acompanhada de Ofício, à Câmara Municipal.

SDG-1, em 18 de novembro de 2021

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**  
**SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL**

SDG-1/NFC/grs/hh/rpl



**PRIMEIRA CÂMARA**  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
(11) 3292-3251 - sdg1@tce.sp.gov.br

## DESPACHO

---

**PROCESSO:** 00004864.989.19-9  
**ÓRGÃO:** ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUACU (CNPJ 46.523.148/0001-01)  
■ **ADVOGADO:** DANILO ATALLA PEREIRA (OAB/SP 172.480)  
**INTERESSADO(A):** ■ MARIA LUCIA DA SILVA MARQUES (CPF 058.150.021-00)  
**ASSUNTO:** Contas de Prefeitura - Exercício de 2019  
**EXERCÍCIO:** 2019  
**INSTRUÇÃO POR:** DF-08  
**PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):** 00010933.989.19-6  
**PROCESSO(S) REFERENCIADO(S):** 00009386.989.19-8, 00009385.989.19-9,  
00009384.989.19-0, 00009383.989.19-1,  
00009382.989.19-2, 00009381.989.19-3,  
00009380.989.19-4, 00020029.989.19-1,  
00019437.989.19-7, 00017802.989.20-2

---

1 - NO EVENTO 150, DESCONSIDERAR O DOCUMENTO "RELATÓRIO E VOTO (DE DECISÃO)" JUNTADO EQUIVOCADAMENTE.

2 – SEGUE JUNTADA NO PRÓXIMO EVENTO "RELATÓRIO E VOTO (DE DECISÃO)" A QUE SE REFERE O JULGAMENTO DO PROCESSO EM EPÍGRAFE, NA SESSÃO DA PRIMEIRA CÂMARA DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021.

SDG-1, 13 de dezembro de 2021

Roseli Chagas de Arruda  
SDG-1 - Taquigrafia

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ROSELI CHAGAS DE ARRUDA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-LFMN-3H1X-5PB0-ANAI



**PRIMEIRA CÂMARA**  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA  
(11) 3292-3251 - sdg1@tce.sp.gov.br

## DESPACHO

---

**PROCESSO:** 00004864.989.19-9  
**ÓRGÃO:** ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUACU (CNPJ 46.523.148/0001-01)  
■ **ADVOGADO:** DANILO ATALLA PEREIRA (OAB/SP 172.480)  
**INTERESSADO(A):** ■ MARIA LUCIA DA SILVA MARQUES (CPF 058.150.021-00)  
**ASSUNTO:** Contas de Prefeitura - Exercício de 2019  
**EXERCÍCIO:** 2019  
**INSTRUÇÃO POR:** DF-08  
**PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):** 00010933.989.19-6  
**PROCESSO(S) REFERENCIADO(S):** 00009386.989.19-8, 00009385.989.19-9,  
00009384.989.19-0, 00009383.989.19-1,  
00009382.989.19-2, 00009381.989.19-3,  
00009380.989.19-4, 00020029.989.19-1,  
00019437.989.19-7, 00017802.989.20-2

---

1 - NO EVENTO 150, DESCONSIDERAR O DOCUMENTO "RELATÓRIO E VOTO (DE DECISÃO)" JUNTADO EQUIVOCADAMENTE.

2 – SEGUE JUNTADA NO PRÓXIMO EVENTO "RELATÓRIO E VOTO (DE DECISÃO)" A QUE SE REFERE O JULGAMENTO DO PROCESSO EM EPÍGRAFE, NA SESSÃO DA PRIMEIRA CÂMARA DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021.

SDG-1, 13 de dezembro de 2021

Roseli Chagas de Arruda  
SDG-1 - Taquigrafia

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ROSELI CHAGAS DE ARRUDA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-LFMN-3H1X-5PB0-ANAI

**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 16/11/2021.**

**Item 37**

TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado(s):** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-7.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

**Pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. PARECER FAVORÁVEL.**

Cumprimento dos índices obrigatórios relativos aos gastos com ensino, magistério, saúde, pessoal e execução orçamentária. Redução do déficit financeiro. Parecer favorável. Recomendações.

Tratam os autos das CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019.

A 7ª Diretoria de Fiscalização/ DF-7 em seu relatório, indicou falhas, destacando-se: (evento 71)

- Despesa de Pessoal acima do limite prudencial, sendo que no 2º quadrimestre do exercício atingiu 56,34% da Receita Corrente Líquida com desrespeito às vedações do inciso I do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao conceder gratificações no 3º quadrimestre e ao inciso IV do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, ao nomear diversos comissionados que não se enquadram nas áreas da educação, saúde ou segurança no 2º e 3º quadrimestres de 2019, além do inciso V do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, no pagamento horas extras ao longo de todo ano;
- Servidores municipais com vencimentos superiores ao subsídio fixado para o Prefeito em reincidência;

- Despesa educacional atingiu 24,86% da receita resultante de impostos, e 98,88% do FUNDEB recebido;
- Licitações e contratos;

Notificado, evento 75, o responsável apresentou suas razões de defesa, evento 110, alegando em síntese:

- Os créditos suplementares efetivamente abertos no exercício de 2019 estavam autorizados na Lei Orçamentária Anual;
- O superávit orçamentário de 2,91% reduziu em 41,77% o déficit financeiro anterior;
- A despesa de pessoal representava 51,80% da Receita Corrente Líquida (1º quadrimestre de 2019), encerrando o 4º quadrimestre com 53,98% da RCL. Assim, é correto afirmar que os Gastos com Pessoal observaram o limite disposto no artigo 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 53,98% (máximo 54%), em observância às vedações do Parágrafo Único, do art. 22, da LRF, pertinentes ao cumprimento dos regramentos relativos à Despesa com Pessoal;
- Relativamente ao descumprimento do limite prudencial, a grande maioria das contratações efetuadas atenderam as pastas da Educação e da Saúde, ou seja, serviços essenciais, sendo que a extrapolação se deu em menos de 1%;
- Todos os cargos foram regularmente criados por lei e têm suas atribuições devidamente especificadas. Demais disso, não há norma cogente no ordenamento jurídico pátrio que preconize a obrigatoriedade de diploma em curso superior para assunção de cargos comissionados;

A Assessoria Técnica Jurídica, atendendo a diligência solicitada pelo MPC, manifestou-se pela desaprovação das contas diante das despesas com Educação abaixo dos mínimos legais (24,86% - art. 212 da CF e 98,88% FUNDEB - art. 21 da Lei nº 11.494/2007) (evento 112).

O Ministério Público de Contas, ao rejeitar a totalidade das razões da defesa apresentada, opinou pela emissão de parecer desfavorável, (evento 115).

Na sessão de 18/5/2021 o processo foi retirado de pauta para a finalidade do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Houve sustentação oral da Prefeita Maria Lúcia da Silva Marques na sessão de 20/7/2021, após o que foi o presente processo retirado de pauta para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Na sessão de 05/10/2021 após o voto do Relator, encontrando-se o processo em fase de discussão, foi o seu julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

**É O BREVE RELATÓRIO.**

## VOTO.

Memoriais apresentados reforçam as razões da defesa apresentada.

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, exercício de 2019, apresentaram falhas que podem ser afastadas, diante dos argumentos da defesa e documentos trazidos aos autos.

Principalmente, os investimentos na Educação foram justificados com a inclusão dos restos a pagar de exercícios anteriores, elevando os gastos no Ensino para 25,77%<sup>(1)</sup>, cumprindo o art. 212 da Constituição Federal.

Sobre os valores do FUNDEB foi demonstrado o pagamento do saldo restante no primeiro dia subsequente ao prazo legal (R\$ 44.663,71), o que pode ser aceito diante do valor envolvido, considerado atendido, portanto, o art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/ 2007 com a utilização de 100% dos recursos recebidos.

O Município cumpriu os índices obrigatórios relativos aos gastos com MAGISTÉRIO 98,88%, SAÚDE 33,8%, PESSOAL 53,98%<sup>(2)</sup> e SUPERÁVIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2,91%.

A sustentação oral da Prefeita enfatizou as dificuldades do município em diminuir o déficit financeiro em 2018 de (44) quarenta e quatro para (27) vinte e sete dias de arrecadação neste exercício, tornando-se resultado superavitário em 2020 (R\$ 7.514.215,89).

Assim, as demais situações que o MPC destacou, podem ficar no campo das recomendações<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> 27,35% em 2020.

<sup>2</sup> 52,84% em 2020 (TC3212/989/20).

<sup>3</sup> cargos em comissão sem as características requeridas pelo art. 37, V, da CF/1988 e com grau de escolaridade incompatível; excesso de contratação e pagamentos de horas extras; concessão irregular de gratificações; custeio de vencimentos acima do teto constitucional; série de irregularidades nos procedimentos licitatórios; renúncia de receitas sem estudo de impacto orçamentário-financeiro; má gestão da dívida ativa; déficit de vagas no Ensino Infantil – Creche.

Nestes termos, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às contas em exame.

RECOMENDO, a margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pela ATJ e MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da L. C. nº 709/93.

DETERMINO que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Finalmente, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, arquivem-se, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.

**É O MEU VOTO.**

TCESP, em 16 de novembro de 2021.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**CONSELHEIRO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

P A R E C E R

TC-004864.989.19-9

**Prefeitura Municipal:** Embu-Guaçu.

**Exercício:** 2019.

**Prefeito:** Maria Lúcia da Silva Marques.

**Advogado:** Danilo Atalla Pereira (OAB/SP nº 172.480).

**Procurador de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalização atual:** GDF-8.

**Sustentação oral proferida em sessão de 20-07-21.**

**Pedido de vista do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. PARECER FAVORÁVEL.**

Cumprimento dos índices obrigatórios relativos aos gastos com ensino, magistério, saúde, pessoal e execução orçamentária. Redução do déficit financeiro. Parecer favorável. Recomendações. Votação unânime.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-004864.989.19-9.

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, a E. Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 16 de novembro de 2021, pelo Voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Sidney Estanislau Beraldo, decidiu emitir parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, exercício de 2019.

Recomendou, ainda, à margem do parecer e por ofício, que o município atente para as correções devidas, conforme manifestado pela ATJ e MPC, evitando a aplicação das medidas de estilo na eventual reincidência, nos termos da Lei Complementar nº 709/93.

Determinou, outrossim, que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado e sobre as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.

Por fim, exauridas as providências deste Tribunal a respeito do objeto dos autos, determinou o arquivamento, inclusive eventuais expedientes a este referenciados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**

Presente a Procuradora do Ministério Público de  
Contas, Dra. Renata Constante Cestari.  
Publique-se.  
São Paulo, 10 de janeiro de 2022.

**ANTONIO ROQUE CITADINI - Presidente e Relator**

MS



CARTÓRIO DO CONSELHEIRO  
**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
(11) 3292-3518 - [cgcarc@tce.sp.gov.br](mailto:cgcarc@tce.sp.gov.br)

## CERTIDÃO

---

**PROCESSO:** 00004864.989.19-9  
**ÓRGÃO:** ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUACU (CNPJ 46.523.148/0001-01)  
■ **ADVOGADO:** DANILO ATALLA PEREIRA (OAB/SP 172.480)  
**INTERESSADO(A):** ■ MARIA LUCIA DA SILVA MARQUES (CPF 058.150.021-00)  
**ASSUNTO:** Contas de Prefeitura - Exercício de 2019  
**EXERCÍCIO:** 2019  
**INSTRUÇÃO POR:** DF-08  
**PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):** 00010933.989.19-6  
**PROCESSO(S) REFERENCIADO(S):** 00009386.989.19-8, 00009385.989.19-9,  
00009384.989.19-0, 00009383.989.19-1,  
00009382.989.19-2, 00009381.989.19-3,  
00009380.989.19-4, 00020029.989.19-1,  
00019437.989.19-7, 00017802.989.20-2

---

Certifico que o r. Parecer do processo em epígrafe publicado no DOE de 29/01/22 transitou em julgado em 17/03/2022.

Cartório do GCARC, 29 de março de 2022.

**GISELE CRISTINA DA SILVA ANTUNES**  
Assessor Técnico de Gabinete II

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: GISELE CRISTINA DA SILVA ANTUNES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-RF1Z-IYQ0-7GY4-KKOF



## CENTRO DE GESTÃO DO E-TCESP



Senhor/a Diretor/a da DF/UR,

Conforme solicitado, envio o link da cópia dos processos de Contas referentes à **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu** do ano de 2019, para disponibilização à **CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU**:

[https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/607736BD36C1B275915986EE9BE94459/sftp/00004864989199\\_e\\_outros\\_0007497202219.zip](https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/607736BD36C1B275915986EE9BE94459/sftp/00004864989199_e_outros_0007497202219.zip)

As instruções para download e visualização da cópia digital podem ser obtidas em:

[https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes\\_copia\\_digital.pdf](https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes_copia_digital.pdf)

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **SANDRA MAIA DE SOUZA, Coordenadora do E-TCESP**, em 24/05/2022, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sp.gov.br/validar/>, informando o código verificador **0532299** e o código CRC **2CF42147**.



## GABINETE DA 8ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO



Excelentíssimo Presidente,

Cumprimento-vos e, ao ensejo, disponibilizamos o link de acesso à cópia do Processo eTC-004864.989.19-9, referente à prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu**, exercício de 2019, para os fins previstos no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 150 da Constituição do Estado de São Paulo.

[https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/607736BD36C1B275915986EE9BE94459/sftp/00004864989199\\_e\\_outros\\_0007497202219.zip](https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/607736BD36C1B275915986EE9BE94459/sftp/00004864989199_e_outros_0007497202219.zip)

As instruções para download e visualização da cópia digital podem ser obtidas em:

[https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes\\_copia\\_digital.pdf](https://camaras.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes_copia_digital.pdf)

Solicitando que este documento seja assinado para comprovação do recebimento, apresento a Vossa Excelência os protestos de distinta consideração.

Respeitosamente,

---

Declaro ter recebido os links indicados, assinando.



Documento assinado eletronicamente por **ALUISIO GENOFRE BICUDO**, Diretor Técnico de Divisão, em 25/05/2022, às 08:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO FILHO BOTELHO**, Presidente da Câmara Municipal, em 25/05/2022, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sp.gov.br/validar/>, informando o código verificador **0533197** e o código CRC **60AD0679**.