



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 10/11/2020 – ITEM 40

TC-004525.989.18-2

Prefeitura Municipal: Ferraz de Vasconcelos.

Exercício: 2018.

Prefeito: José Carlos Fernandes Chacon.

Procurador de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-4.

Fiscalização atual: GDF-4.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. GLOSAS EFETIVADAS NA APLICAÇÃO DO FUNDEB. REINTEGRADAS. PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS, COMPLEMENTAÇÕES E PENSÕES COM AUSÊNCIA DA CONTRAPARTIDA CONTRIBUTIVA DO ENTE PÚBLICO E DOS BENEFICIÁRIOS. RELEVADAS EM RAZÃO DA NÃO CONCESSÃO NO EXERCÍCIO. DÉFICIT DE VAGAS EM CRECHES. PARECER FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de FERRAZ DE VASCONCELOS**, relativas ao **exercício de 2018**.

A Diretoria de Fiscalização – DF-4, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante no evento 157.68, apontando o que segue:

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE “C” – apontamentos pendentes de providências; inadequações às metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 estabelecida entre países-membros da ONU.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - superávit da execução no montante de R\$ 24.753.551,96, correspondente a 7,41%; abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e transposições correspondentes a 23,94% da despesa fixada inicialmente, evidenciando falha no planejamento orçamentário do órgão.

PRECATÓRIOS – possível insuficiência na amortização de precatórios até 2024, no valor de R\$ 221.367,59, baseada nos depósitos efetuados junto ao TJ (Emenda Constitucional nº 99/2017).



ENCARGOS SOCIAIS - o Município de Ferraz de Vasconcelos não possui Regime Próprio de Previdência – RPPS; no entanto, desde o exercício de 2003 vêm sendo concedidas aposentadorias, pensões e complementações sem que haja contribuições previdenciárias; a Prefeitura possui em sua folha de pagamento 43 servidores inativos (aposentados, pensionistas e complementações).

DESPESAS COM PESSOAL – equivalentes a 49,30%; superação do limite de alerta (90%).

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – aumento excessivo dos servidores contratados temporariamente; contratações temporárias para cargos que compõem o quadro de pessoal, indicando ausência de concurso público; contratos temporários com prazo superior aos 6 (seis) meses previstos na Lei Municipal nº 2.585/2000; falta de especificidade da área de atuação nas contratações de servidores de nível superior, contrariando o inciso II, do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 166/2005.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – falta de apresentação anual das Declarações de Bens dos agentes políticos, contrariando a Lei Federal nº 8.429/92.

IEG-M - I-FISCAL – ÍNDICE “C” – apontamentos pendentes de providências; inadequações às metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 estabelecida entre países-membros da ONU.

RENÚNCIA DE RECEITAS – falta de realização da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se iniciou a vigência da concessão do REFIS/2018, contrariando o art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

DÍVIDA ATIVA - aumento de 294,64% dos valores cancelados em 2018 referentes a ajustes realizados pela Prefeitura e ao cancelamento da cobrança de Contribuição de Melhoria, no montante de R\$ 9.246.175,22; os 20 maiores devedores correspondem a 63,62% da composição da Dívida Ativa.



MULTAS DE TRÂNSITO - diferença não justificada na aplicação dos recursos de multas de trânsito, no valor de R\$ 1.592.472,98, caracterizando descumprimento do art. 320 da Lei Federal nº 9.503/1997; movimentação de recursos alheios às receitas nas contas vinculadas.

ROYALTIES – os ajustes efetuados pela Fiscalização no valor de R\$ 29.621,60 correspondem a débitos em contas correntes não identificados; cobrança de tarifas referentes a TEDs (R\$ 90,00); as aplicações apresentaram diferença de R\$ 99.212,60 em relação ao informado ao Sistema Audesp.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – o valor informado ao Sistema Audesp é maior que o registrado na movimentação bancária do Município, com ajuste efetuado pela Fiscalização no montante de R\$ 26.537,96.

APLICAÇÃO NO ENSINO - após os ajustes da Fiscalização, a aplicação dos recursos do Fundeb atingiu o índice de 93,36%, tendo ficado em conta corrente o valor residual de R\$ 777.601,24; no 2º Quadrimestre de 2018 o Município possuía demanda reprimida no Ensino Infantil de 2.980 vagas; glosas realizadas pela Fiscalização nas despesas com recursos do Fundeb nos valores de R\$ 1.951.434,68 (60%) e R\$ 273.984,16 (40%), relativos a pagamento de professores em desvio de função e referentes ao pagamento de “Bônus de Assiduidade” aos profissionais do Magistério, nas importâncias de R\$ 2.916.678,17 (60%) e R\$ 15.538,72 (40%).

IEG-M – I-EDUC – ÍNDICE “B” - I-SAÚDE – ÍNDICE “C” – I-AMB – ÍNDICE “C” - I-CIDADE – ÍNDICE “B” – I-GOV-TI – ÍNDICE “C” - apontamentos pendentes de providências; inadequações às metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 estabelecida entre países-membros da ONU.

FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – até a data da Fiscalização *in loco* perdurava pendência de providências quanto aos apontamentos efetuados nas Fiscalizações realizadas no Fornecimento de Material Escolar, na Merenda, na Creche Municipal e no Almoxarifado da Saúde.



FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados pelo Sistema Audesp.

Houve regular notificação dos interessados, com apresentação de defesa juntada no evento 178.1.

Instada, a ATJ – Cálculos atestou a suficiência dos gastos com Educação (25,89%) e a aplicação da integralidade dos recursos do Fundeb na proporção de 99,13% até 31/12/2018 e 0,87% no primeiro trimestre de 2019, reintegrando as despesas inicialmente glosadas pela Fiscalização por entender que a Origem alcançou comprovar que não houve desvio de função alheia à atividade de docência ou apoio e supervisão pedagógica.

A Assessoria Econômica não vislumbrou questão dentro de sua área de atuação que pudesse comprometer os autos examinados, opinando pela emissão de parecer favorável.

Sob o enfoque jurídico, sua congênere concluiu que as contas da Prefeitura podem ser aprovadas, no que foi endossada por sua i. Chefia.

De outra forma, o D. MPC se posicionou pela desaprovação das contas, pelos seguintes motivos: deficiências no planejamento municipal, reveladas quando da apuração do índice “C” do i-Planejamento, no âmbito do IEGM/TCESP; elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 23,94% da despesa inicialmente fixada; déficit de 2.980 vagas em creche (crianças de 0 a 3 anos de idade), apontamento já efetivado por este E. Tribunal quando da apreciação das contas de 2015 e 2016, em reincidência; desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino e oferta irregular dos serviços públicos, conforme falhas constatadas na apuração dos índices i-Educ e i-Saúde e nas Fiscalizações Ordenadas (material, escolar, merenda, creche municipal, transporte escolar e almoxarifado da saúde).

Opinou pela instrução na forma de autos Apartados para análise mais aprofundada dos apontamentos relativos aos Itens B.1.6 – Concessão de



Aposentadorias, Pensões e Complementações pelo Município sem que houvesse contribuição previdenciária; e D.2 – Médicos que não cumprem integralmente sua jornada de trabalho.

Pugnou, também, pela aplicação de multa ao gestor, com respaldo no artigo 104, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, por reincidência sistemática no descumprimento às recomendações exaradas por este E. Tribunal.

Sugeriu, adicionalmente, o encaminhamento de ofício ao D. Ministério Público da Comarca informando a respeito das situações verificadas na Educação, quanto ao déficit de vagas no ensino e à análise de eventual configuração de ato de improbidade administrativa com relação ao não cumprimento da carga horária por médicos contratados para prestar serviços no Município.

SDG, por seu turno, também se manifestou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, em razão da concessão de aposentadorias, pensões e complementações com ausência de contribuições previdenciárias desde o exercício de 2003, bem como pela realização de horas extras no valor de R\$ 5.186 milhões.

Propôs, ainda, o encaminhamento dos autos ao D. Ministério Público Estadual para as providências de sua alçada.

É o relatório.

EAS



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de FERRAZ DE VASCONCELOS**, relativas ao **exercício de 2018**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	25,89%
FUNDEB	100%
Magistério	79,58%
Pessoal	49,30%
Saúde	18,97%
Execução Orçamentária	Superávit 7,41% = R\$ 24.753.551,96
Resultado Financeiro	Superávit = R\$ R\$ 103.283.774,55
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Relevado
Transferências ao Legislativo	Regular

Consoante consta do Relatório de Fiscalização, o Município alcançou média geral de resultado “C”, considerado, portanto, com baixo nível de adequação perante os critérios¹ de avaliação do IEGM.

O Poder Executivo Municipal observou a aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

No plano fiscal, a execução orçamentária se afigurou superavitária em R\$ 24.753.551,96, correspondente a 7,41%, aumentando o superávit financeiro do exercício anterior em 34%, passando de R\$ 76.519.220,25 para R\$ 103.283.774,55.

Referido resultado evidenciou a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo,

1

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



apresentando índice de liquidez imediata de 2,09, ou seja, a Prefeitura possui o dobro de recursos para liquidar seus compromissos imediatos.

Consigno que, em um Município com tantas carências como Ferraz de Vasconcelos, um superávit de tal expressão não representa, em si, situação desejável. Disponibilidade dessa monta deve ser revertida em forma de serviços públicos quantitativa e qualitativamente adequados às necessidades da sociedade local.

Igualmente favorável se mostrou a Dívida de Longo Prazo que diminuiu 5,28%, passando de R\$ 309.812.865,75 no exercício de 2017 para R\$ 293.469.880,40 em 2018, cabendo destaque para o cumprimento dos pagamentos dos parcelamentos junto à Receita Federal do Brasil e Procuradoria da Fazenda Nacional.

Assim, as alterações orçamentárias, equivalentes a 23,94% da despesa inicialmente fixada, não inquinaram os demonstrativos ora analisados; todavia, há de se alertar a Origem a fim de que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, bem como para que estabeleça certo limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices de inflação do período.

Em relação às despesas com Ensino, assim como a ATJ – Setor de Cálculos, tenho que as despesas inicialmente glosadas pela Fiscalização podem ser reintegradas aos gastos, por entender que a Origem alcançou comprovar que não houve desvio de função alheia à atividade de docência ou apoio e supervisão pedagógica.

Relativamente ao Fundeb, a Origem havia apresentado a utilização integral de tais recursos até 31/03/2019; porém houve glosas pela Fiscalização do total de R\$ 5.157.638,73, relativas ao pessoal em desvio² de função, bem como dos pagamentos de Bônus³ de Assiduidade aos Profissionais da Educação.

² R\$ 1.951.434,68 (60%) + R\$ 273.987,16 (40%) do Fundeb;

³ R\$ 2.916.678,17 (60%) e R\$ 15.538,72 (40%) do Fundeb.



Sobre o pessoal em desvio de função, a Origem comprovou que os servidores relacionados⁴ pela Fiscalização estiveram investidos em cargos efetivos de Professores Municipais, os quais passaram a desenvolver exclusivamente atividades de Supervisão de Ensino, Coordenação Pedagógica, Planejamento e de Orientação Educacional. Informou, ainda, individualmente, as atividades desempenhadas e os respectivos atos administrativos de atribuição (Portarias).

Tais funções, pela sua própria natureza, são caracterizadas como de suporte pedagógico direto às atividades de docência, nos termos da legislação e normas do respectivo sistema de ensino, as quais devem ser consideradas como atividades dos profissionais do magistério para fins do recebimento da parcela relativa aos 60% do FUNDEB. Ademais, apenas o registro na Sede da Secretaria Municipal de Educação como sendo o local de trabalho desses profissionais não configura desvio de função de apoio direto à docência, devendo os valores glosados a este título serem reintegrados ao cômputo de gastos com o Ensino.

No tocante ao Bônus de Assiduidade aos Profissionais da Educação, igualmente a Origem informou que a concessão foi autorizada pela Lei Municipal n. 3.197/2013, com o objetivo de adotar medidas visando o combate ao absenteísmo (padrão habitual de ausências no processo de trabalho) da Rede Municipal de Ensino, bem como que sua concessão ocorre há 7 (sete) anos aos servidores municipais da Pasta da Educação, não sendo, até então, apontado ou glosado na apreciação de contas de exercícios anteriores.

Sobre a matéria, houve a protocolização nesta E. Corte do Ofício nº 446/2019 da 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ferraz de Vasconcelos, o qual deu origem à instauração do Expediente TC-9915/989/19 por este E. Tribunal de Contas; todavia, ambos os procedimentos foram arquivados sem apreciação do mérito, depois de determinado que os mesmos subsidiarem o exame das presentes contas.

⁴ págs. 40/41 do Evento 157.98



Como bem observou a Assessoria Técnica Especializada, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com fulcro nos artigos 111, 128 e 144, todos da Constituição Estadual, tem decretado a inconstitucionalidade de leis municipais da espécie, sob o posicionamento de que inexistente na norma que concede abonos semelhantes causa jurídica razoável à justificar a concessão de vantagem pecuniária, não se vislumbrando situação excepcional que vá além do simples exercício da própria função pública ou do dever básico exigível de todo e qualquer servidor no desempenho de suas atribuições funcionais.

No caso concreto, há de se ponderar que a lei municipal autorizadora do referido Abono esteve vigente desde 1º de setembro de 2013 e nunca houve questionamentos anteriores sobre o benefício, bem como tão logo promovido questionamento pelo D. Ministério Público Estadual e exclusão de tais despesas do câmputo do ensino pela Fiscalização, o Senhor Prefeito adotou providência no sentido de regularizar a situação, provocando o Legislativo Municipal para a revogação da Lei n. 3.197 restabelecendo-se a regularidade do ordenamento jurídico local.

Neste contexto, assim como a instrução, tenho que as despesas glosadas pela Fiscalização podem excepcionalmente ser reintegradas ao câmputo do ensino nos cálculos relativos ao exercício de 2018, sem prejuízo de que sejam cessadas imediatamente e verificadas pela Fiscalização do desfecho das providências adotadas pelo senhor Prefeito.

Após os devidos ajustes, o Município aplicou no ensino global **25,89%** das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição Federal, bem como atendeu ao artigo 60, inciso XII, do ADCT da Carta Magna, aplicando **79,58%** dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério. Ainda em relação ao Fundo, houve aplicação integral (100%), na proporção de 99,13% até 31/12/2018 e 0,87% no primeiro trimestre de 2019, observando ao estabelecido no “caput” e § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Prosseguindo, embora os gastos com Ensino tenham observado ao mínimo constitucional, foram constatadas impropriedades relevantes, das



quais destaco o déficit de 2.980 vagas em creches e problemas de infraestrutura nas unidades escolares, razão pela qual há de se formular advertência à Origem para que corrija as falhas registradas no i-Educ.

Registro que a Origem informou a criação de 2 (duas) novas creches e 1 (uma) escola de ensino infantil com a criação de 780 vagas para o exercício de 2019, o que deve ser verificado oportunamente pela Fiscalização.

A despeito dos pagamentos de aposentadorias, pensões e complementações com recursos do Tesouro Municipal sem a devida contribuição pelos beneficiários se revestirem de potencial suficiente para comprometimento dos demonstrativos, a análise mais aprofundada da questão indicou que a falha pode ser relevada.

O Executivo extinguiu seu Regime Próprio de Previdência mediante a edição da Lei Complementar Municipal nº 135, de 19/12/2002, a qual adotou o Regime Geral e previu em seu art. 3º que a Prefeitura fosse responsável pelos pagamentos dos benefícios já concedidos e a conceder, somente aos servidores cujos requisitos haviam sido cumpridos anteriormente à extinção.

Todavia, referida Lei não previu o caráter contributivo ao sistema previdenciário por parte do ente público e por parte dos servidores pertencentes ao Regime Próprio extinto, contrariando o art. 40, em seus §§ 15 e 18, da Constituição Federal e, desde o exercício de 2003, o Executivo Municipal vem concedendo tais benefícios sem a implantação das devidas contribuições, procedimento que se afigura irregular e deve ser corrigido de imediato pela Prefeitura.

No tocante aos pagamentos dos benefícios, observo que foram concedidos para 43 (quarenta e três) servidores⁵ no decorrer dos anos, no montante total mensal de R\$ 175.583,96 (mês referência 12/2018); porém no exercício de 2018 não houve nenhuma concessão de aposentadoria, pensão

⁵ Arquivo 25 do Evento 157.



ou complementação, motivo pelo qual entendo ser possível relevar a impropriedade, ao menos no exercício ora examinado.

Não obstante, há de se determinar o encaminhamento de cópia da Lei Municipal nº 135/2002 ao D. Ministério Público Estadual para medidas de sua alçada, especialmente no que tange à avaliação da constitucionalidade, bem como há de se recomendar ao atual gestor que adote providências regularizadoras quanto aos pagamentos dos benefícios nos termos previstos na Constituição Federal.

Cabe advertência, para que a Prefeitura passe a controlar de modo efetivo a realização de horas extras e defina requisitos de escolaridade para os cargos em comissão, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2015. Embora o preenchimento dos referidos cargos atenda à legislação municipal vigente, cabe ao Responsável atual a iniciativa de revisar as normas pertinentes ao tema, de forma a enquadrá-las ao ordenamento jurídico.

Cabe advertência, também, para que o atual Responsável passe a observar com rigor a legislação municipal que autoriza as contratações temporárias e elimine as realizadas em excesso, bem como promova a reestruturação de seu Quadro de Pessoal eliminando déficits de mão de obra e privilegiando o concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Considero que as demais falhas apontadas no Relatório de Fiscalização não possuem força para reprovar as contas em apreço, cabendo, contudo, a emissão de recomendações para correção das irregularidades.

Derradeiramente, é de se formular alertas específicos quanto aos aspectos objeto de avaliação menos favorável por ocasião dos informes do IEG-M e das Fiscalizações Ordenadas.

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Cálculos, Econômica, Jurídica e Chefia), **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de FERRAZ DE**



VASCONCELOS, relativas ao exercício de 2018, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Determino seja a Prefeitura Municipal cientificada, via sistema eletrônico, recomendando-se o que segue: adote providências acerca dos apontamentos efetivados nos relatórios elaborados pelo Controle Interno; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, considerando, principalmente, os questionários dos índices que obtiveram conceito “C”; estabeleça limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício, observando o disposto ao Comunicado SDG nº 29/10; cesse os pagamentos dos benefícios relativos ao Abono de Assiduidade aos profissionais da Educação; elimine o déficit de vagas do Ensino Infantil; regularize a extensa lista de irregularidades na prestação dos serviços da saúde; adote providências imediatas e eficazes para cumprimento da carga horária dos médicos; atente ao ritmo de depósitos efetuados ao TJSP, visando amortização até 2024; observe rigorosamente os termos da Lei Municipal nº 2.585/2005 ao proceder às contratações temporárias; providencie que os agentes públicos apresentem anualmente sua declaração de bens, nos termos da Lei nº 8.429/1992; adote medidas diferenciadas em relação aos maiores devedores inscritos em dívida ativa, para garantir maior eficácia nos mecanismos de cobrança; aperfeiçoe os registros e controles dos recursos referentes à multas de trânsito e royalties em cumprimento ao princípio da transparência; alimente o Sistema Audesp com dados fidedignos; e, por fim, cumpra às recomendações deste E. Tribunal.

Determine-se, ainda o encaminhamento de cópias das Leis Municipais nºs 135/2002 e 3.197/2013 ao D. Ministério Público Estadual para medidas de sua alçada, especialmente quanto ao exame de sua constitucionalidade.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
Substituto de Conselheiro