



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E PARCERIAS

EXAME DE CONTAS DO EXECUTIVO RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2015

BREVE SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de análise de contas do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício de 2015, cuja competência de fiscalização ficou a encargo da Unidade Regional de Campinas – UR-3, de relatoria do eminente Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

Em primeira análise, em parecer de fls., destacou os seguintes pontos:

A.2 – CONTROLE INTERNO

- Os servidores designados ocupam posições incompatíveis com as funções de controle interno;
- O controle interno não foi regulamentado;

B.1.5 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Regime inadequado de incidência do ISSQN com respeito ao serviço cartorário;

B.3.1 – ENSINO

- Após as exclusões feitas pela fiscalização, a aplicação no Ensino ficou abaixo dos 25%;

B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELATIVOS À EDUCAÇÃO

- Déficit de 3.440 vagas na Educação Infantil (creche – 0 a 3 anos);

C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Descumprimento de diversos dispositivos das Leis Federais n.º 8.666/93 e n.º 10.520/02;

D.2 – FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergências verificadas, entre a Origem e o AUDESP, nas informações referentes à Dívida Ativa e ao Balanço Orçamentário;

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- Nomeação de servidores para cargos em comissão sem as características exigidas pela norma constitucional;
- Pagamento de remuneração a servidor acima do teto municipal;

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

- Entregas parciais e intempestivas de documentos e informações ao Sistema AUDESP nos meses de janeiro, maio, novembro e dezembro de 2015;
- Cumprimento apenas parcial das recomendações deste Tribunal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A Prefeitura, após regular intimação apresentou suas justificativas, impugnando item a item das ocorrências apontadas, instruindo seu petitório com novos documentos.

O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica elaborou laudo, assim destacado no relatório, com os seguintes dizeres:

Acolheu a solicitação de apropriação dos Restos a Pagar de 2014, pagos em 2015 após 31 de janeiro, por não integrarem os cálculos do Ensino apreciados no Processo TC-363/026/14 (Contas Anuais de 2014), eis que consultando o relatório da fiscalização atinente aos cálculos de aplicação no Ensino do exercício de 2014, Processo TC-363/026/14, verificou que foi impugnado o montante de R\$5.081.790,16, correspondente aos Restos a Pagar de 2014 que não haviam sido pagos até 31/01/2015 (cópia às fls. 224/225).

Ponderou os argumentos da defesa no sentido de que a Associação Educacional Santa Rita de Cássia não recebeu recursos exclusivamente do Município de Sorocaba, formando suas receitas por diversas fontes, de modo que embora as aulas de iniciação musical constem de seu projeto, na parte socioeducativa, essas não foram custeadas pelos recursos repassados pela municipalidade.

Assim, pesquisando os documentos indicados pela fiscalização para fundamentar a glosa, fls. 77/93 do Anexo I, afirmou não ter deparado com registros cabais indicando que o repasse efetuado pela Prefeitura, no montante de R\$639.000,00 fora aplicado integralmente na parte socioeducativa – musicalização.

Portanto, considerando que em 2015 não houve apuração de forma cabal sobre a destinação dos recursos repassados à musicalização e, ainda, que dentre as atividades da Associação encontrava-se a "Educação Especial", com objetivo de: "promover o bem estar, a proteção e o ajustamento das pessoas com deficiência bem como estimular estudos e atividades a ele relacionadas; promover a integração do aluno com deficiência mental no processo educacional para que possa utilizar-se das oportunidades oferecidas a todos os elementos da sociedade", dentre outras relativas à Educação Especial em nível de Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) – fl. 78 do Anexo I, opinou pelo retorno do valor em comento, R\$639.000,00, aos cálculos de aplicação no ensino.

Sobre o Projeto de Musicalização nas Escolas (R\$1.453.768,89), em que pese a Origem justificar que destinava-se aos alunos da educação básica, entendeu não ter restado comprovado que era obrigatório a todos os alunos, ponderando, entretanto, que a Lei nº 12.287, de 13/07/2010, modificou o §2º do artigo 26 da LDB, passando a disciplinar que o ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, sendo que seu §6º (incluído pela Lei n. 11.769/2008) disciplina que a música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do componente curricular de que trata o mencionado §2º.

Concluiu que a partir da vigência legal mencionada, não deveria a fiscalização afastar da aplicação na educação os gastos decorrentes do ensino da arte, notadamente a música, porém, desde que inseridos na programação do ensino local obrigatório a todos os alunos da educação básica pública municipal.

Citou algumas decisões proferidas nesta E. Corte de Contas afastando da aplicação no ensino despesas vinculadas à música, quando apurado que não beneficiou, de forma extensiva, a todos os alunos.

Destacou, ainda, que no Processo TC-1379/026/11 (Voto da Substituta de Conselheiro Sílvia Monteiro, 1ª Câmara, sessão de 04/06/2013) e TC- 1263/026/11 (de minha Relatoria, 1ª Câmara, Sessão de 14/05/2013) as despesas com aquisição de instrumentos musicais não foram recepcionadas no ensino, justamente pelo fato de não atenderem à base curricular educacional.

Concluiu ser acertada a impugnação levada a efeito pela fiscalização, da despesa destinada ao Projeto de Musicalização, no valor de R\$1.453.768,89, eis que não integrante da matriz curricular da Educação Básica local.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto ao Pagamento de Inativos (R\$1.667.794,77), informou que a impugnação está amparada no documento de fl. 121 do Anexo I, relacionando as despesas em questão precedidas das Notas de Empenhos nºs 53, 18037 e 25262, onerando o elemento de despesa cód. "31.91.13.42" e que analisando-as com base em no Sistema PENTAH0, deparou-se com os registros identificados no quadro abaixo através dos quais verificou que as despesas de R\$87.794,77 (NE 25262) e R\$790.000,00 (NE 18037) compuseram a aplicação na Educação Infantil, ao passo que a despesa de R\$790.000,00 (NE 53) onerou a Administração Geral da Educação (subfunção 122), não integrando a aplicação no ensino:

Subfunção de Governo	Cód. Aplicação - Fixo	Subelemento	Nr. Empenho	Dt. Emissão	Vi. Empenho Líquido	Vi. Pago
365 - EDUCAÇÃO INFANTIL	210 - EDUCAÇÃO INFANTIL RECURSOS ESPECÍFICOS	31911342 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DO EXERCÍCIO PARA O RPPS - PESSOAL CIVIL INATIVO - INTRA-ORÇAMENTÁRIO	25262	7/12/2015	87794,77	87794,77
365 - EDUCAÇÃO INFANTIL	210 - EDUCAÇÃO INFANTIL RECURSOS ESPECÍFICOS	31911342 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DO EXERCÍCIO PARA O RPPS - PESSOAL CIVIL INATIVO - INTRA-ORÇAMENTÁRIO	18037	7/8/2015	790000	790000
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	220 - ENSINO FUNDAMENTAL RECURSOS ESPECÍFICOS	31911342 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DO EXERCÍCIO PARA O RPPS - PESSOAL CIVIL INATIVO - INTRA-ORÇAMENTÁRIO	53	2/1/2015	790000	790000
SOMA						1667794,77

Assim, opinou pelo retorno da parcela de R\$790.000,00 aos cálculos do ensino, por ter sido impugnada pelo órgão instrutivo sem que estivesse inicialmente computada pela Origem na aplicação dos 25% educacionais, eis que foi contabilizada na Administração Geral (cód. 122).

No tocante às despesas com adiantamentos com desfiles na semana de aniversário da cidade (R\$4.999,99), defendeu que gastos realizados com festividades, tais como festas juninas, aniversário da cidade, desfile de "7 de Setembro", entre outras semelhantes, por caracterizarem-se como manifestações culturais, não devem ser considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, à luz da própria orientação do Ministério da Educação:

Citou decisão proferida no Processo TC-1585/026/12, ocasião em que esta E. Corte de Contas manteve afastada do cômputo de aplicação no ensino o gasto com a mesma natureza ao ora analisado:

Sobre o fornecimento de kit's alimentação para reuniões pedagógicas da Secretaria da Educação (R\$302.314,73), salientou que à luz do artigo 71 da LDB, os dispêndios com gêneros alimentícios não são aceitos na manutenção e desenvolvimento do ensino quando destinados ao alunado, que é o foco do investimento educacional.

Assim, por simetria, também não poderiam ser utilizados nos mínimos da Educação quando em benefício dos servidores.

Entendeu que o gasto deve ser custeado por outras fontes de recursos que não estejam vinculadas ao ensino, citando decisão proferida em Plenário, na sessão de 19/08/2009, acolhendo o voto do Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Relator do Processo TC-3455/026/064, minuciosamente apreciando questão análoga, conforme transcrito:

Citou ainda precedente afastando os gastos com gêneros alimentícios do ensino (TC-2000/026/13, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, Primeira Câmara, sessão de 20/10/2015).

Quanto às despesas decorrentes do Convênio com Associação Educacional e Profissional Pérola, com desenvolvimento do Programa Sabe Tudo (R\$7.311.697,57), que trataria de um projeto social de inclusão digital com oferta gratuita à população em geral, com diversos cursos de informática, montagem e manutenção de computadores, acesso à internet, etc., informou que gastos desta natureza já foram analisados e refutados nas Contas Anuais dos exercícios anteriores (2008 - TC 1898/026/08, 2009 - TC 0363/026/09, 2012 - TC 1822/026/12 e 2014 TC- 363/026/14).

Sobre a despesa com campanha publicitária com a empresa ATUA AGÊNCIA S/A (R\$531.000,00), não vislumbrou documentos juntados pela Origem que pudessem respaldar os esclarecimentos ofertados, tais como: nota de empenho, nota fiscal discriminando o serviço e, por amostragem, cópia do material divulgado em consonância com suas justificativas, razão pela qual propôs a manutenção da glosa correspondente a despesas relativas à campanha publicitária onerando recursos do ensino.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim sendo, a Assessoria Técnica concluiu que a aplicação no ensino global inicialmente apurada às fl. 20, na ordem de 24,82%, pode ser ajustada para 25,30% da receita resultante de impostos:

No tocante ao FUNDEB, apurou que também houve o atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal, eis que a Municipalidade investiu 82,28% na remuneração dos profissionais do magistério e utilizou integralmente os recursos recebidos do FUNDEB (100%), em conformidade com o preceituado no artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007.

Quanto aos aspectos econômicos, a Assessoria Técnica destacou os resultados contábeis obtidos pela Municipalidade, opinando pela emissão de parecer favorável (fls. 242/244).

A i. Chefia de ATJ aquiesceu à posição de seu predecessor, assim como o d. Ministério Público de Contas posicionou-se favoravelmente à aprovação das contas.

Procedendo à análise propriamente dita, aquele órgão auxiliar deste Legislativo, emitiu o parecer no sentido da aprovação das contas, com recomendações, assim ementado:

PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 04.07.2017 - ITEM 081

Processo: TC-2455/026/15
Interessada: Prefeitura Municipal de Sorocaba
Responsável: Antonio Carlos Pannunzio
Período: 01.01 a 26.09, 01.10 a 16.12 e 20 a 31.12.2015
Substituta: Edith Maria Garboggini Di Giorgi
Período: 27 a 30.09 e 17 a 19.12.2015
Assunto: Contas Anuais do Exercício de 2015
Procurador: Anderson Tadeu Oliveira Machado OAB/SP-221.808 e outros

(Expedientes que acompanham: TC-2455/126/15; TC-336/009/16 e TC-2276/009/15)

Aplicação total no ensino	25,30% (mínimo 25%) Apurado pela ATJ
Investimento no magistério - verba do FUNDEB	82,28% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na Saúde	29,12% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	42,50%
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 2,97% - R\$ 50.949.327,64
Resultado financeiro	Positivo em R\$ 53.881.747,56

	2015	2014	Resultado
i-EGM	B	C	
i-Educ	B	B	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	B	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B	C	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	A	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

Porte Grande
Região Administrativa de Sorocaba
Quantidade de habitantes: 623.739



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim foi a conclusão apresentada:

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SOROCABA, exercício de 2015**, 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 **recomendação** para que:

- Regule o Sistema de Controle Interno mediante adequado instrumento legal;
- Adote mecanismos eficientes à cobrança de sua dívida ativa;
- Atente às regras incidentes quanto ao processamento das licitações, contratos e despesas;
- Reveja suas políticas públicas do setor do ensino, visando aumentar as notas do IDEB para os anos finais da educação básica;
- Melhore os índices do IEGM passíveis de revisão e incremento da atuação municipal;
- Elimine o déficit de 3.440 vagas na Educação Infantil (creche – 0 a 3 anos);
- Regularize a situação dos cargos comissionados, restringindo-os às funções de direção, chefia e assessoramento
- Cumpra as Instruções desta E.Corte;

O Expediente TC-2276/009/15, com informações acerca da constituição e funcionamento do Conselho Tutelar Municipal deve retornar à fiscalização, para auxílio em futuras inspeções.

Os demais Expedientes que serviram de subsídio à fiscalização devem acompanhar os presentes autos até o seu deslinde.

A fiscalização deverá certificar-se da efetiva adoção das medidas saneadoras anunciadas.

Eis a síntese do necessário.

DA ANÁLISE DESTA COMISSÃO

Após uma detida análise das questões levantadas neste feito, em que pese o entendimento firmado por esta Comissão em relação ao não computo dos restos a pagar do ano anterior para fins de cálculo de investimento em educação, temos que as justificativas apresentadas pela Prefeitura embora não mereçam ser acolhidas em sua totalidade, justificam a conclusão apontada pelo Tribunal de Contas.

Com efeito, de maneira geral as ocorrências apontadas foram corrigidas, por meio de novas documentações, ou foram demonstrados os motivos das divergências, razão pela qual a desaprovação não seria a conclusão recomendada.

Restam as contas relativas à Educação.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 212, da Constituição da república Federativa Brasileira assim prescreve:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Como podemos observar, o mandamento constitucional consagrada o princípio da anualidade, portanto, a **APLICAÇÃO** de verba em educação deve observar o exercício correspondente.

Nesse sentido a própria orientação constante do Manual Básico de Aplicação no Ensino, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, atualizado em 2016, (disponível em 10/04/2017, no endereço eletrônico <https://www4.tce.sp.gov.br/>), *in verbis*:

21. Período de aplicação dos 25% e o excesso de Arrecadação

A regra básica do financiamento da Educação, o art. 212 do Texto Constitucional, abrange os 12 meses do ano como período de aplicação. E, nem poderia ser diferente, já que o orçamento público obedece ao princípio da anualidade.

Assim, temos que o período a ser considerado deve ser idêntico para o computo da aplicação e para o computo da arrecadação, sob pena de esvaziar o sentido da norma, e necessariamente deve corresponder ao calendário base, compreendido entre 01 de janeiro e 31 de Dezembro do referido exercício, *in casu*, 2015.

É cediço que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo permite que sejam computados para este fim os restos a pagar do exercício anterior, desde que sejam realizados até 31 de janeiro do exercício subsequente.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Eis a maneira recomendada pelo Tribunal de Contas, no referido Manual Básico,

p.30:

Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.

De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.

Tal exclusão assim se vê:

Restos a Pagar/Educação, inscritos em 31.12.2015.....	R\$ 1.000
(-) Pagamento de RP/Educação até 31.01.2016.....	R\$ 800
(=) Glosa de RP/Educação não pagos até 31.01.2016.....	R\$ 200

Todavia, o próprio Tribunal de Contas vem consolidando um entendimento de que podem ser computados para o mesmo fim, os restos a pagar ainda que realizados posteriormente a 31 de janeiro do exercício subsequente.

Reiteramos nossas considerações anteriores a respeito do tema em comento, principalmente dos riscos de se criar uma capitalização indevida de tais dívidas, como se fosse uma espécie de cheque especial.

Entretanto, analisando-se o caso concreto, percebemos que o percentual aplicado corresponde a 24,94%, estando, portanto abaixo do limite exigido constitucionalmente por apenas 0,06%.

No mais, e não pode passar sem ser notado, os valores de restos a pagar do ano anterior (2014), pagos após 1º de fevereiro de 2015 (R\$ 6.241.229,36), que no nosso entendimento deveriam ser considerado neste exercício (2015), perfazem montante superior ao efetivamente computado neste ano pelo Tribunal de Contas (R\$ 5.081.790,16), pagos após 1º de fevereiro de 2016, o que levaria ao atendimento do mandamento constitucional, com índice superior ao considerado, inclusive.

Destaque-se que também representa uma diminuição dos riscos apontados por esta Comissão, eis que os valores de restos a pagar diminuíram aproximadamente 17% entre um exercício e outro.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

CONCLUSÃO

Considerando as questões acima apontadas, bem como as recomendações firmadas pelo Tribunal de Contas em seu parecer, parcialmente acolhido por esta Comissão, com divergência apenas em relação ao exercício que devem ser considerados os restos à pagar após 1º de fevereiro de 2015 e 1º de fevereiro de 2016, opinamos, S.M.J., pela **APROVAÇÃO DAS CONTAS APRESENTADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015.**

É o parecer.

Sorocaba, 17 de outubro de 2017.

HUDSON PESSINI

Presidente

PÉRICLES RÉGIS

Membro

ANSELMO NETO

Membro

