CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

SENTENÇA

PROCESSO: TC-002790/989/23.

INTERESSADO: Consórcio de Municípios da Alta Mogiana - COMAM.

MUNICÍPIO-SEDE: Franca.

EM EXAME: Balanço Geral – Contas do exercício de 2023.

RESPONSÁVEL: José Ricardo Rodrigues Mattar – Presidente à época.

PERÍODO: 01/01/2023 a 31/12/2023.

INSTRUÇÃO: UR-17 Ituverava / DSF-II.

ADVOGADO: Marco Antonio Boscaia de Resende, OAB/SP n° 251.327 (Eventos 29.2 e 83.2).

RELATÓRIO

Em exame as contas de 2023 do Consórcio de Municípios da Alta Mogiana - COMAM, sediado no Município de Franca, órgão de direito público sob a forma jurídica de associação civil, regido pelas normas e princípios aplicáveis aos entes públicos, bem assim por seu Estatuto Social.

A sua constituição proveio da reunião de representantes de 30 municípios, em face de autorizações legislativas locais, discriminados no art. 3º, parágrafo único do Estatuto Social[1].

A **Auditoria**, em minudente relatório (evento 16,17), apontou extenso rol de ocorrências, resumidas na conclusão dos seus trabalhos.

Diante dos óbices levantados pela equipe de auditoria, o Consórcio e seu responsável foram notificados, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, a fim de tomarem conhecimento do laudo fiscalizatório e apresentarem as suas alegações a respeito (eventos 19.1 e 23.1).

---

[1] Altinópolis, Aramina, Batatais, Brodowski, Buritizal, Cravinhos, Cristais Paulista, **Franca**, Guaíra, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jardinópolis, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, Santo Antônio da Alegria, São Joaquim da Barra, São José da Bela Vista e Serrana.

O senhor **Eder Luiz Carvalho Gonçalves**, Vice-Presidente que substituiu o Presidente do COMAM (do final 2024 e até a eleição do novo titular para o ano de 2025) [2], juntou pedido de habilitação e procuração para o advogado senhor **Fernando Leme Sanches** [3], patrono que em seguida renunciou ao mandato [4], não ofertando documentos em seguida.

O senhor **José Ricardo Rodrigues Mattar**, Presidente à época (e responsável pelas contas em exame), por seu advogado senhor **Marco Antonio Boscaia de Resende**[5], solicitou prazo adicional para apresentar esclarecimentos [6], o que lhe foi deferido[7]. Transcorrido *in albis* tal prazo sem apresentação de justificativas[8], a notificação do evento 19.1 foi-lhe reiterada, desta feita, nos termos do art. 29 c/c art. 91, I, ambos da LCE nº 709/93[9]. Em resposta, juntou as suas **justificativas no evento 86.1.**

Por sua vez, o **Consórcio de Municípios da Alta Mogiana - COMAM,** por seu atual Presidente, senhor **Luiz Fernando Benedini Gaspar,** por seu então advogado senhor **Julio Cesar Machado** [**10**], solicitou prazo adicional para ofertar suas razões [11], o que lhe foi deferido [12].

Todavia, juntou renúncia do mandato desse procurador [13] e portaria de nomeação do senhor **Marco Antônio Boscaia de Rezende** ao cargo comissionado de Diretor Jurídico [14]. Por fim, o **COMAM**, representado por seu atual Presidente e por seu Diretor Jurídico, ofertou **razões no evento 63.1** e documentos correlatos nos eventos 63.2-18.

---

[2] Conforme Ata da Assembleia Geral dos Prefeitos, realizada em 10/12/2024 (evento 63.13), que aprovou que a eleição do Presidente para 2025 ocorra até 15/01/2025, com posse do mesmo seria considerada a partir do dia da eleição.
[3] Petição e Procuração juntadas no evento 39.1 e 39.2.
[4] Eventos 56.1 e 57.1.
[5] Procuração no evento 29.2.
[6] Petição no evento 29.1.
[7] Eventos 32.1 e 36.1.
[8] Término da contagem do prazo adicional deferido, evento 42.
[9] Conforme Despacho (evento 71.1 e 74.1), Ofício de Notificação (evento 79.1) e Certidão (evento 88.1).
[10] Não consta procuração nos autos para o mandato deste patrono, a despeito do despacho no evento 47.1, atendido com a juntada da Portaria de nomeação do novo Diretor Jurídico.
[11] Petição no evento 44.1.
[12] Conforme eventos 47.1 e 50.1.
[13] Documentos nos eventos 64.1 a 64.3.
[14] Eventos 83.1 e 83.2.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

As defesas carreadas aos autos são similares, em essência. Em breve síntese, buscaram justificar os desacertos apresentando argumentos item a item, agrupando razões para as desconformidades inerentes à contabilidade.

Reconhecem as falhas e, em geral, sustentam que a administração herdou um quadro de desorganização crônica, agravado pela retenção indevida de documentos pela gestora anterior, o que dificultou o acesso a informações essenciais para a regularização contábil e fiscal. Afirmam que, para superar tais obstáculos, foram adotadas diversas medidas administrativas, técnicas, extrajudiciais e até ação judicial para a obtenção de documentos.

A seguir, os apontamentos e breve síntese das justificativas:

ITEM A.1.4. CONSELHO DE PREFEITOS:

- Emissão de Parecer meramente formal pelo Conselho, aprovando as demonstrações contábeis do Consórcio, antes da análise do Conselho Fiscal acerca das aludidas demonstrações do Consórcio, configurando falta de cumprimento de sua competência estatutária prevista nos artigos 9° ao 15 do Estatuto Social e descaso com a contabilidade da entidade. **E,**

A.1.5. CONSELHO FISCAL:

- Emissão de Parecer meramente formal, aprovando as demonstrações contábeis do Consórcio, sem citar as deficiências nos lançamentos contábeis realizados pela entidade, configurando falta de cumprimento de sua competência estatutária (art. 17, inciso IV), descaso com a contabilidade da entidade e descumprimento às recomendações de 2016 a 2021 proferidas por esta Corte de Contas.

Justificativas:

- A falta de análise adequada foi consequência da ausência de procedimentos formais e da retenção indevida de documentos contábeis pela gestão anterior, que prejudicou o funcionamento regular dos conselhos;

- Desde 2023, esforços têm sido feitos para aprimorar a governança e corrigir essas práticas, com compromisso formal de observância das competências estatutárias;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- Nesse sentido, foi editado ato normativo que estabelece o fluxo de trabalho a ser seguido pelos Conselhos de Prefeitos e Fiscal, a assegurar que as futuras aprovações das demonstrações contábeis ocorram conforme princípios de governança, Estatuto Social e legislação, para a correta emissão dos pareceres.

ITEM A.1.6. CONTROLE INTERNO.

- O Consórcio, em descumprimento ao disposto no art. 66 das Instruções TCESP nº 01/2020 e às recomendações de 2019 a 2021 proferidas por esta Corte de Contas, não instituiu seu Sistema de Controle Interno, o que poderia ter evitado ou mitigado diversas falhas constatadas no período em exame.

Justificativas:

- De fato, em 2023 o Estatuto Social do Consórcio não previa o cargo de Controlador Interno, o que impossibilitou a implementação formal do Sistema de Controle Interno conforme as exigências legais. Desde 2023 o Órgão iniciou o processo de revisão e modificação do Estatuto Social para criar o cargo de Controlador Interno, visando adequar a estrutura organizacional às exigências de governança e recomendações do TCESP;

- Em 2024, sob a gestão atual, a revisão e modificação do Estatuto foram concluídas, incluindo a criação formal e detalhada do cargo de Controlador Interno, com atribuições e competências previstas no novo Estatuto. O processo de seleção do servidor já foi realizado, e as providências legais e administrativas para formalizar a cessão estão em andamento, com previsão de discussão e formalização na próxima Assembleia do COMAM, já convocada, a qual, caso aprove, será celebrado Termo de Cooperação com o município cedente, permitindo assim que o servidor assuma as funções de Controlador Interno.

ITEM B.1.1. RECEITA – FORMALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO:

- Cerca de 14,71% (R$ 49.420,00) das cotas previstas para 2023 não foram pagas pelos entes consorciados, destacando-se ainda que não houve previsão de cotas para o município de Rifaina e São José da Bela Vista, dois dos consorciados. Tal falha desatende às recomendações de 2021 desta E. Corte de Contas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

Justificativas:

- A inadimplência e a falta de previsão para alguns municípios resultam da dificuldade em apurar e formalizar corretamente os valores devidos, em razão da desorganização herdada e questionamentos dos representantes dos municípios acerca dos lançamentos contábeis;

- A atual gestão adotou medidas administrativas e judiciais para corrigir essa situação, incluindo notificações extrajudiciais e deliberações em assembleias para a cobrança efetiva das cotas. O processo demandou tempo para assegurar a legalidade e evitar cobranças.

ITEM B.1.2. DÍVIDA ATIVA

- Aumento de 13,18% no saldo inscrito em dívida ativa, ocasionado pela falta de recebimento das contribuições devidas pelos municípios consorciados e falhas nas medidas de cobrança pelo Consórcio, em desatendimento às recomendações desta Corte de Contas nos exercícios de 2020 e 2021;

- Ausência do registro do saldo da dívida ativa (R$ 575.247,99) no Balanço Patrimonial da entidade em 31/12/2023, em ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF), da fidedignidade e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), distorcendo, assim, os resultados obtidos;

- Não adoção de cobranças dos créditos inscritos na Dívida Ativa por meio de protesto extrajudicial, o que é permitido, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Justificativas:

- A gestão enfrentou graves obstáculos pela retenção indevida de documentos contábeis pela administração anterior, que inviabilizou a regularização imediata;

- Medida judicial foi necessária para obtenção coercitiva de documentos essenciais.

- Em 2024, foram instaurados processos administrativos para atualização e cobrança da dívida ativa, com notificações, deliberação de protesto e parcelamentos em até 24 vezes, resultando em redução da inadimplência;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- O uso de protestos foi inicialmente limitado para evitar cobranças indevidas, mas posteriormente implementado conforme autorização da Assembleia;

- Essas ações têm demonstrado eficácia na redução da inadimplência, evidenciando o compromisso da administração em resolver a questão de forma legal e responsável, mesmo diante dos obstáculos herdados.

Os apontamentos inerentes à contabilidade foram arrazoados em conjunto pela defesa, conforme síntese que segue:

ITEM B.2. DESPESA – FORMALIZAÇÃO E CONTEÚDO

- O Balanço Patrimonial do Consórcio não demonstra os valores referentes as parcelas com exigibilidade até doze meses após a data das demonstrações contábeis no Passivo Circulante, e tampouco o montante referente às demais parcelas do débito previdenciário no Passivo Não Circulante, conforme preceitua o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

- A situação demonstra falhas no registro e controle da dívida com parcelamentos e vai de encontro aos princípios da fidedignidade, da transparência na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), distorcendo a interpretação dos resultados obtidos e desatendendo as recomendações desta Corte de Contas nos exercícios de 2020 e 2021.

ITEM B.3.1. REGISTROS CONTÁBEIS

- Diversas inconsistências nas peças contábeis, as quais infringem as regras de contabilidade aplicadas ao setor público e ferem princípios fundamentais, impossibilitando a demonstração adequada da situação financeira, orçamentária e patrimonial da entidade e revelando graves deficiências do setor;

- As falhas contábeis são reincidentes, sendo verificados apontamentos sobre o assunto nos relatórios de fiscalização das contas do Órgão dos últimos oito exercícios, inclusive representando um fator determinante para a reprovação das contas do exercício de 2020 do COMAM e a aplicação de multa ao gestor responsável.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

ITEM B.3.3. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- O Balanço Patrimonial apresentado não consta o saldo exercício anterior, mas tão somente os lançamentos do ano analisado, o que revela deficiências nos lançamentos contábeis realizados pela entidade e desrespeito ao método basilar de escrituração contábil;

- A falha supracitada impossibilita a apuração escorreita dos resultados patrimonial, financeiro e econômico. Tal divergência, revela ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF), da fidedignidade e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), distorcendo a interpretação dos resultados obtidos;

- Desatendimento às recomendações desta Corte de Contas nos exercícios de 2020 e 2021.

ITEM B.3.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- O Balanço Patrimonial apresentado não apresenta o saldo no Passivo Não Circulante, impossibilitando a análise e apuração do endividamento de longo prazo do Órgão, em detrimento ao disposto no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005;

- As ocorrências supracitadas demonstram falhas no registro e controle da dívida com parcelamentos e vão de encontro aos princípios da fidedignidade, da transparência na gestão fiscal e da evidenciação contábil;

- Desatendimento às recomendações desta Corte de Contas nos exercícios de 2020 e 2021.

Justificativas em conjunto para os itens B.2; B.3.1; B.3.3; e B.3.4:

- As irregularidades contábeis são consequência direta da retenção indevida de documentos pela gestão anterior, que bloqueou o acesso às informações necessárias para a escrituração correta;

- Em 2023 e 2024 foram adotadas medidas judiciais para recuperação dos documentos essenciais e contratada empresa contábil especializada (Ormeneze Ltda) para reestruturação dos registros.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- Foi realizado levantamento detalhado e atualizado dos bens patrimoniais, corrigindo falhas anteriores. O Consórcio adotou novos controles para dívida ativa e parcelamentos, adequando os registros contábeis às normas vigentes. O processo é gradual, porém com firme comprometimento para regularização plena, transparência e conformidade legal.

Retomando os esclarecimentos acerca dos demais itens:

ITEM E.1. QUADRO DE PESSOAL

- O Órgão não apresentou o ato normativo, ata de reunião ou outro documento emitido pelo Conselho de Prefeitos que regulamentou seu quadro de pessoal, em desobediência ao art. 10, XVI, do Estatuto Social, prejudicando a análise de regularidade do referido quadro e da admissão ocorrida no exercício, bem como da conformidade das remunerações pagas aos seus empregados.

Justificativas:

- Desde 2023 a administração realizou estudos e promoveu alterações estatutárias para regulamentar o quadro de pessoal, com aprovação em assembleia geral;

- Foram efetuadas contratações seguindo rigorosos procedimentos legais e aprovadas pelos conselhos competentes.

ITEM E.3. ENCARGOS

- No exercício em exame, o Órgão não possuía certidão de regularidade fiscal referente aos débitos relativos a tributos federais, haja vista à omissão de diversas declarações a serem enviadas à Receita Federal.

Justificativas:

- Quanto às pendências fiscais, a gestão está empenhada em regularizar as declarações e obter a certidão de regularidade junto à Receita Federal, demonstrando compromisso com a conformidade legal e administrativa.

ITEM F.1.1. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Não foi lançado o saldo dos Bens Patrimoniais no Balanço Patrimonial, restando prejudicada a afirmação quanto à correção das informações contábeis;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- Tal divergência, revela ofensa aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF), da fidedignidade e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), distorcendo a interpretação dos resultados obtidos, além de desatender às recomendações desta Corte de Contas nos exercícios de 2020 e 2021.

Justificativas:

- A atual gestão realizou levantamento detalhado dos bens patrimoniais a corrigir os lançamentos no Balanço Patrimonial;

- O processo de atualização patrimonial foi essencial para o restabelecimento da fidedignidade dos registros.

ITEM F.1.2. LIVROS E REGISTROS

- Foram constatadas diversas falhas nos registros da entidade, as quais foram tratadas nos itens B.1.2, B.2, B.3.3 e B.3.4 e F.1.1, deste relatório.

Justificativas:

- Reiteram que a retenção indevida de documentos pela gestão anterior causou bloqueio administrativo e impossibilitou ações regulares;

- A atual administração promoveu medidas judiciais para obtenção dos documentos e contratou escritório contábil especializado para reestruturação e correção dos registros, com foco em transparência, legalidade e adequada gestão documental.

ITEM G.1. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO CONSÓRCIO

- O Consórcio Público não deu ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, de acordo com as normas aplicadas ao Ente.

Justificativas:

- Repisam que a desorganização herdada resultou na ausência de mecanismos adequados para divulgação e transparência;

- A partir de 2024 o COMAM instituiu a publicação regular dos atos em Diário Oficial do Município, Diário Oficial da União e criou o portal eletrônico oficial (www.comam.sp.gov.br);

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- O portal disponibiliza documentos como atas de assembleias, demonstrações contábeis, relatórios fiscais e de gestão, garantindo amplo acesso público;

- Essas medidas demonstram o empenho da gestão em atender às exigências legais e promover a transparência na administração pública.

ITEM G.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES DO TCESP:

- Desatendimento ao art. 66, das Instruções nº 01/2020, além de descumprimento a diversas recomendações proferidas por este Tribunal.

Justificativas:

A gestão tem implementado ações para adequar-se integralmente às normas e recomendações do TCESP, incluindo revisão estatutária, fortalecimento do controle interno, aprimoramento dos processos administrativos e contábeis, e cooperação contínua com a Corte para assegurar o cumprimento das determinações;

- O Consórcio busca consolidar procedimentos que garantam a conformidade e a excelência na administração pública.

Concluindo, consideram os apontamentos uma oportunidade para diagnóstico das condições do Consórcio, recebendo-os como orientações fundamentais para a reconstrução e fortalecimento da gestão, com firme e contínuo compromisso para a sua correção. Pedem ainda escusas pela extensão das defesas, atribuída à complexidade da matéria e tradução das medidas adotadas.

Por fim, requerem que esta Corte reconheça os esforços e a dedicação empenhados na implementação das estratégias para a melhoria da situação do COMAM e que as falhas sejam reservadas às recomendações, por conta das inúmeras diligências, inclusive judicial, visando seu completo contorno.

Encaminhado para vista do **d. Ministério Público de Contas,** o feito não foi selecionado para análise específica, sendo restituído nos termos do Ato Normativo PGC 006/2014, publicado no DOE de 08/02/2014 (evento 67.1).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

As contas anteriores mais recentes foram assim julgadas por esta Corte de Contas:

Exercício	Processo TC nº	Decisão	Trânsito em Julgado
2022	2579.989.22	***Irregular*** **[15].** (Não houve Recurso)	Decisão de 23/04/2025 (DOE de 25/04/2025). Trânsito em Julgado em 20/05/2025.
2021	3180.989.21	Regular com Ressalvas. Com recomendações.	Decisão de 08/03/2023 (DOE de 10/03/2023). Trânsito em Julgado em **03/04/2023**.
2020	4696.989.20	***Irregular com multa*** **[16].** (Decisão recorrida mantida na íntegra)	E. 2ª Câmara, sessão de 29/11/2022. Acórdão de 13/02/2023 (DOE de 06/03/2023). Trânsito em Julgado em **13/03/2023**.
2019	3186.989.19	Regular com Ressalvas. Com recomendações	Decisão de 29/03/2022 (DOE de 01/04/2022). Trânsito em Julgado em **28/04/2022**.
2018	2824.989.18	Regular com ressalvas. Com determinações.	Decisão de 11/05/2020 (DOE de 19/05/2020). Trânsito em Julgado em 10/06/2020.
2017	2501.989.17	Regular com ressalvas. Com recomendações.	Decisão de 05/04/2022 (DOE de 12/04/2022). Trânsito em Julgado em 09/05/2022.
2016	1701.989.16	Regular com ressalvas. Com determinações.	Decisão de 15/01/2021 (DOE de 30/01/2017). Trânsito em Julgado em 22/02/2021.
2015	5121.989.15	Regular com ressalva.	Decisão de 23/05/2019 (DOE de 25/06/2019). Trânsito em Julgado em 18/07/2019.

É o relatório necessário.

[15] Responsável Sra. Katiuscia de Paula Leonardo Mendes, com inclusão na "Relação de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares" (evento 51 do TC-2579.989.22), conf. Deliberação SEI 13122/2021-07 (Republicada no DOE de 17/05/2022).

[16] Responsável Sr. João Baptista Mateus de Lima, com inclusão na "Relação de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares" (evento 115 do TC-4696.989.20), conf. Deliberação SEI nº 13122/2021-07 (Republicada no DOE de 17/05/2022).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

DECISÃO

Em exame as contas do Consórcio de Municípios da Alta Mogiana - COMAM, exercício de 2023, apresentadas em face do disposto no artigo 2º, III, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.(I)

Preliminarmente, friso que as razões defensórias foram aqui devidamente analisadas e sopesadas, no contexto das anunciadas dificuldades advindas da retenção indevida de documentos pela gestão anterior.

No mérito, ainda que se considere as conformidades declinadas no laudo fiscalizatório, dentre outras, a verificação de que o COMAM em 2023 encontrava-se legalmente constituído (Item A.1.1), realizou atividades consentâneas com os seus objetivos legais (item A.1.2) e registrou superávit orçamentário de R$ 88.185,22 (da ordem de 30,74% das receitas realizadas. de R$ 286.834,97), o Balanço Geral apresentado não comporta aprovação.

Extrai-se dos autos que, tanto o gestor responsável pelas contas à época quanto o atual reconhecem o persistente, desorganizado e caótico cenário administrativo e contábil, ainda que herdado, bem como os recorrentes apontamentos em relatórios de fiscalização anteriores.

Para mitigar e sanear as falhas sistematicamente apontadas, anunciaram que algumas medidas já foram iniciadas em 2023 (exercício fiscalizado), outras foram adotadas em 2024 ou ainda estão em curso.

Nesse passo, anunciaram, em suma: contratação de empresa especializada para a regularização do balanço patrimonial e da escrituração contábil e fiscal; edição de ato normativo contendo fluxo de trabalho aos Conselhos de Prefeito e Fiscal; atualização do Estatuto Social tocante ao quadro de pessoal e controle interno, com formalização para a cessão de servidor; aprimoramento de processos administrativos para a cobrança e recebimento dos créditos e da dívida ativa; e criação de portal eletrônico para a transparência.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

Depreendo, do contexto, que comportam **acolhimento**, mediante aferição pelas próximas inspeções, os argumentos e medidas anunciadas quanto às falhas lançadas no itens: **A.1.4. Conselho de Prefeitos** (parecer meramente formal e anterior à apreciação das demonstrações contábeis do Consórcio antes da análise pelo Conselho Fiscal); **A.1.5. Conselho Fiscal** (parecer meramente formal, sem citar as deficiências contábeis); **B.1.1 – Receita – Formalização e Arrecadação** (apenas ante o processo administrativo n° 004/2024, com o objetivo de promover a atualização e regularização da dívida ativa); **E.1 – Quadro de Pessoal** (próxima inspeção aferirá a suficiência da atualização estatutária, a regularidade das contratações anunciadas e a prestação de informações ao Sistema Audesp)/

Contudo, cabe **alertar** ao Órgão e seus responsáveis para que **devem** certificar-se de que os demonstrativos financeiros e contábeis sejam tempestiva e efetivamente apreciados, com posterior emissão dos competentes pareceres pelos Conselhos de Prefeito e Fiscal. Estes **devem** ter ciência dos relatórios de fiscalização e respectivas decisões exaradas por esta Corte de Contas, seja por meio de envio de ofícios ou por registros em atas das assembleias.

Insta também **alertar** o COMAM, seus responsáveis e membros dos Conselhos de Prefeitos e Fiscal, demais agentes que, considerando o exercício das de suas funções estatutárias, em prol da população assistida pelos serviços prestados pelo COMAM, estão sujeitos à eventual declaração de responsabilidade solidária[17].

---

[17] **Artigo 15 -** Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:
I - os ordenadores de despesa, administradores, destores e demais responsáveis por bens e valores públicos;
II - qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado que houver arrecadado ou recebido depósito, auxílio, subvenção, e contribuição do Estado ou Município, ou tenha sob sua guarda e administração bens ou valores públicos;
III - o servidor público civil ou militar que der causa a perda, extravio ou dano de bens e valores públicos, ou pelos quais este responda;
IV - qualquer pessoa ou entidade mantida, ainda que parcialmente, pelos cofres públicos;
V - os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
VI - quem receber benefício dos Poderes Públicos por antecipação ou adiantamento; e
VII - todos quantos, por disposição legal, lhe devam prestar contas, incluídos os diretores de empresas, sociedades de economia mista ou fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e responsáveis por fundos especiais de despesa.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas, em suas decisões, levará em conta a **responsabilidade solidária ou individual** dos ordenadores ou gestores de despesa e dos que as efetuarem em desacordo com a ordenação ou com as normas legais ou regulamentares, bem como os que tiverem sob sua guarda bens ou valores públicos, ou forem responsáveis pelo controle interno.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

Prosseguindo, contribui para a irregularidade das contas a **não implementação ainda em 2023 do Controle Interno (Item A.1.6)**, de modo formal, atuante e efetivo, em apoio ao Gestor, Conselho de Prefeitos e Fiscal, e ao Controle Externo. A falha ganha relevância pois **reincide** no descumprimento de matéria constitucional, além da inobservância do art. 66 das Instruções TCESP n° 01/2020 e das recomendações exaradas nas decisões de 2019, 2020 e 2021, transitadas em julgado, com tempo hábil para a conclusão de medidas corretivas.

Milita ainda em desfavor das presentes contas, conforme **Item G.1 – Transparência**, a falta de ampla e tempestiva divulgação, dentre outros, do orçamento, do contrato de rateio e das demonstrações contábeis. O Órgão, por sua defesa, admite que antes de 2024 não se adotava a prática de disseminar de forma abrangente seus principais atos nos meios eletrônicos conforme a legislação estabelece. Diz que a partir de 2024 diligenciou para corrigir tal lacuna, passando a regular a publicação dos atos em Diário Oficial e no portal eletrônico, medidas que, por óbvio, só terão a sua eficácia verificada em inspeções futuras.

Sobressai com maior gravidade um conjunto persistente de falhas que, por si só, é suficiente para inquinar o Balanço Geral examinado.

Com efeito, as razões defensórias não socorrem a Origem, que não logrou êxito em apresentar os demonstrativos financeiros e contábeis de 2023 devidamente atualizados, retificados e publicados, levando-se em conta o seguinte rol relevante de falhas:

- B.1.2 – Dívida Ativa: ausência do registro do saldo da dívida ativa no Balanço Patrimonial, de 31/12/2023, apurada no valor de R$ 575.247,99;

Artigo 30 - Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal de Contas adotará as medidas cabíveis, especialmente:
I - definindo a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado;
Artigo 109 - No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal de Contas, de ofício, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.
§ 1º - Estará solidariamente responsável a autoridade competente que, no prazo determinado pelo Tribunal de Contas, deixar de atender à determinação prevista no "caput" deste artigo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

- **B.2 – Despesa – Formalização e Conteúdo:** ausência de demonstração, no Balanço Patrimonial, em seu *Passivo Circulante,* dos valores referentes às parcelas com exigibilidade até 12 meses, tampouco, no *Passivo Não Circulante,* das demais parcelas do débito previdenciário;

- **B.3.1 – Registros Contábeis:** apesar da escrituração reger-se pelas normas gerais de direito financeiro da Lei n° 4.320/64, diversas inconsistências foram encontradas nas peças contábeis, impossibilitando a adequada demonstração e análise da situação financeira, orçamentária e patrimonial; foram apresentados demonstrativos contábeis não assinados, desprovidos de notas explicativas e de comprovante de publicação, impossibilitando atestar a sua autenticidade e fidedignidade; problema crônico e recorrente, haja vista que falhas envolvendo a contabilidade foram verificadas nos relatórios de fiscalização das contas dos últimos oito exercícios.

- **B.3.3 – Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial:** no Balanço Patrimonial apresentado não consta o saldo exercício anterior, mas tão somente os de 2023, ano analisado, impossibilitando a escorreita apuração dos resultados obtidos nesse exercício;

- **B.3.4 – Dívida de Longo Prazo:** o Balanço Patrimonial apresentado não apresenta o saldo no *Passivo Não Circulante*, impossibilitando a análise e apuração do endividamento de longo prazo do Órgão, em detrimento ao disposto no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005;

- **E.3 – Encargos:** ausência de apresentação da certidão de regularidade fiscal relativa aos débitos de tributos federais;

- **F.1.1 – Bens Patrimoniais:** o Balanço Patrimonial apresentado não apresenta corretamente o valor do inventário patrimonial.

Como se observa, tais desconformidades impossibilitam a escorreita análise dos aspectos econômico-financeiros pelos diversos usuários das informações contábeis (Gestor, Conselho de Prefeitos, cidadãos usuários dos serviços e o Controle Externo), uma vez distorcidos os resultados obtidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

Realço que em 2023 há peças contábeis não assinadas e não divulgadas tempestivamente. A ausência de autenticidade e transparência está desalinho aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF), da fidedignidade e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), e ainda, com as recomendações desta Corte proferidas nos exercícios de 2020 e 2021.

De fato, as falhas envolvendo a contabilidade lastrearam o juízo de irregularidade das **contas de 2020** (TC-04696.989.20), com aplicação de multa e determinações, mantido em grau recursal, transitado em julgado em 13/03/2023, conforme trechos de interesse extraídos do v. Relatório e Voto:

> *"O juízo de irregularidade da matéria decorreu da constatação de diversas ocorrências nas peças e registros contábeis apresentados, em desalinho com a disciplina instituída pela Lei Federal nº 4.320/64 e com o princípio da transparência, abrigado no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
>
> *"A r. Decisão determinou, ainda, que o atual responsável pelo COMAM: (i)...; (ii) observasse com rigor à competência do Conselho Fiscal, nos termos do Estatuto Social; (iii) instituísse e estruturasse seu Sistema de Controle Interno; (iv) reforçasse seus instrumentos de cobrança, de maneira a evitar a inadimplência e conter o crescimento do estoque da sua dívida ativa; (v) afastasse as inconsistências e elaborasse as Demonstrações Contábeis nos moldes estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público; (vi) efetuasse o pagamento de seus encargos sociais tempestivamente, evitando a incidência de juros e multas; e, (vii) elaborasse o inventário de bens patrimoniais, conforme disposições instituídas pelo art. 94 e seguintes da Lei nº 4.320/94".*
>
> *...*
>
> *"Considero que o Recorrente não logrou afastar o motivo que levou ao juízo de reprovação das contas do COMAM relativas ao Exercício de 2020, qual seja, a ocorrência de diversas irregularidades na elaboração e entrega das peças e dos registros contábeis, o que impossibilitou a apuração escorreita dos resultados obtidos pelo Consórcio no período em análise.*
>
> *Ainda, como bem observado por SDG, as determinações contidas na r. Decisão recorrida evidenciaram as ilegalidades praticadas pelo Responsável no exercício de 2020, não podendo ser aceita a argumentação do Recorrente de que se trata de meras orientações para as devidas correções futuras. Também são. Mas decorreram das irregularidades do passado".*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

> *Não merece guarida a afirmação do Recorrente de que a documentação contábil corrigida e reapresentada não teria sido apreciada em Primeira Instância, já que o E. Julgador não só as analisou como as reputou insuficientes, por carecerem de autenticidade:..”* (TC-011271.989.22. Relator: Conselheiro Renato Martins Costa. Recurso Ordinário do TC-004696.989.20) (grifei).

Como pode ser observado acima, esta Corte de Contas já desconsiderou o argumento de que as falhas ou determinações sejam apenas orientações para as devidas correções futuras. A r. sentença proferida em grau recursal (2020) foi clara em fixar que *“Também são. Mas decorreram das irregularidades do passado”*, e reprovou os documentos contábeis ofertados pelas diversas inconsistências e *“... por carecerem de autenticidade”*.

No presente caso, a Origem sequer reapresentou os demonstrativos contábeis de 2023 retificados, assinados e publicados. Destaco que, até a conclusão desta Decisão, o relatório de fiscalização do Balanço Geral do ano seguinte (2024) não se encontrava disponível no processo eletrônico (TC-2691.989.24), inviabilizando aqui cotejar o andamento e a eficácia das medidas ora noticiadas pela defesa.

Nesse cenário, considero como a aplicada equipe de auditoria e adoto o mesmo juízo proferido nas contas de 2020, eis que remanescem falhas que afrontam o princípio constitucional da legalidade, os princípios da transparência (art. 1°, §2° da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da fidedignidade e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/1964), o art. 9° parágrafo único, da Lei Federal n° 11.107/2005, disposições do “Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”, e determinações em julgamentos definitivos desta E. Corte de Contas.

Posto isso, **JULGO IRREGULARES** as contas do Consórcio de Municípios da Alta Mogiana – COMAM, exercício de 2023, com fulcro no art. 33, inciso III, b, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, aplicando-se, por via de consequência, o contido nos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo diploma legal.

Alerto a Origem, sem prejuízo do atendimento das recomendações e determinações pretéritas, para o cumprimento das

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

determinações proferidas no corpo desta decisão e para que ultime as medidas anunciadas em sede de defesa, o que será aferido pelas próximas inspeções.

Considerando as inconsistências nas peças contábeis, as quais prejudicaram a apuração escorreita dos resultados, em descompasso com a Lei nº 4.320/64 e ao princípio da transparência previsto no art. 1º, § 1º, da LRF, aplico ao Responsável, Sr. José Ricardo Rodrigues Mattar, **multa de 160 (cento e sessenta) UFESPs,** nos termos do art.104, II c.c. art. 86 da LCE 709/93, cujo recolhimento deverá ser providenciado no prazo de 30 dias, contado do trânsito em julgado da decisão, consoante o disposto na Lei Estadual n.º 11.077/02 e devidamente comprovado perante esta Corte de Contas, implicando, o não recolhimento, na inscrição de seu montante em dívida ativa.

Transitada em julgado a presente decisão, deverá o atual Presidente do Consórcio ser oficiado, a fim de que tome inequívoca ciência do quanto aqui decidido. Esta decisão não alcança eventuais atos pendentes de instrução e/ou julgamento por esta Corte

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para que, certificado o trânsito em julgado:

a. Oficiar às Prefeituras e Câmaras Municipais integrantes do COMAM nos termos dos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93;

b. Providencie as comunicações de estilo ao atual Presidente do Consórcio;

c. Notifique pessoalmente o responsável pelas presentes contas, senhor **José Ricardo Rodrigues Mattar**, para recolhimento da multa imposta, no prazo de 30 (trinta) dias;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B

d. Na ausência do recolhimento da multa, adote as providências necessárias para inscrição do débito em dívida ativa.

2. .Após, ao arquivo.

Gab. VAP, em 1º de agosto de 2025.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(Assinado digitalmente)

pcsn

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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: 6-5864-3ITI-7EOK-4A9B