



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR – CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI
21ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 17/07/2018

Item 54

TC-004073/989/16

Prefeitura Municipal: Santa Mercedes.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Rodrigo Eduardo Theodoro.

Advogado(s): Jairo Henrique Scalabrini (OAB/SP nº 156.496).

Procurador(es) de Contas: Rafael Antônio Baldo.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

Tratam os autos das **CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MERCEDES**, relativas ao exercício de 2016.

A fiscalização “*in loco*” foi realizada pela **UR-15 - Unidade Regional de Andradina** que, em relatório inserido no evento nº28, apontou as seguintes ocorrências:

SUBITEM 3.1.2 OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

- Os diagnósticos demonstrados no subitem, sobretudo o baixo investimento realizado, ausência de auto de vistoria do corpo de bombeiros nas escolas, elevada taxa de analfabetismo (17%) e elevado déficit de professores, evidenciam que a gestão da Educação no Município não deu pleno atendimento ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, a despeito de ter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

realizado acentuados gastos no setor.

SUBITEM 3.2.1 DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

- Os diagnósticos demonstrados no subitem, sobretudo a falta de adequado planejamento, baixo investimento realizado, déficit de profissionais da saúde, falta de ações para combate às drogas ilícitas, não realização de obras de acessibilidade aos portadores de necessidade especiais e a falta de AVCB nas unidades de saúde, evidenciam que a gestão da saúde não deu pleno atendimento ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior (falhas reincidentes).

ITEM 7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes.

ITEM 8. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão.

ITEM 9. CONTROLE INTERNO

- A inoperância do sistema de controle interno constitui falhas graves à medida que não proporciona confiança, credibilidade, segurança e integridade dos informes administrativos e contábeis; além de infringir diversas disposições legais e constitucionais (falha reincidente).

SUBITEM 9.1 OUVIDORIA

- O município não dispõe de Ouvidoria regulamentada, tampouco implementada de forma a assegurar a sua eficácia como instrumento de viabilização de comunicação entre o cidadão e o poder público, em violação ao previsto no inciso XXXIII, art. 5º, c/c artigo 37, § 3º, Inciso I da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ITEM 12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Haja vista os 02 últimos exercícios apreciados, verificamos que em 2016, a Prefeitura descumpriu recomendações/determinações deste Tribunal (falha reincidente).

SUBITEM 14.1 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Ineficiência na gestão da receita própria e da dívida ativa, com pífios investimentos (despesa de capital) e reflexos negativos nas importantes áreas da educação e saúde, desatendendo ao princípio basilar da eficiência preconizada na Constituição Federal.

SUBITEM 14.2 DESPESAS COM A MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS/MÁQUINAS

- Elevados gastos com a manutenção da frota de veículos sem que houvesse a avaliação do custo-benefício, em violação aos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e ao disposto no § 3º do artigo 50 da LRF;

SUBITEM 14.3 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

- As peças de planejamento registram unidades de medidas e indicadores inadequados que não permitem avaliar a eficácia e efetividade dos programas e ações de governo, contrariando os Princípios da Transparência e da Eficiência (falha reincidente).

SUBITEM 14.4 ADIANTAMENTOS

- Na amostra, identificamos os seguintes desacertos no uso do regime de adiantamento;
- Ausência de previsão legal regulamentando a concessão de diárias aos servidores da Prefeitura Municipal.

SUBITEM 14.5 CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Os cargos em comissão, observadas as suas atribuições, são originariamente técnicos e não correspondem às funções de direção, chefia ou assessoramento. Dessa forma, em desacordo com o disposto no art. 37, V, da Constituição Federal (falha reincidente).

SUBITEM 14.6 BENS PATRIMONIAIS

- Não foi realizado o inventário anual de bens imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/64 (falha reincidente).

SUBITEM 15.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista desatendendo ao art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64.

ITEM 16. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- A Prefeitura não providenciou adequações ao que foi apontado pelas Fiscalizações Ordenadas Transparência e Resíduos Sólidos.

Consta ainda no relatório da fiscalização o seguinte quadro indicativo:

ITENS	
Resultado da execução orçamentária - Superávit	3,04%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	52,03%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	28,66%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	69,02%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	100%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
Percentual aplicado na Saúde	20,51%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
Foi suficiente o pagamento de requerimentos de baixa monta?	Prejudicado ¹
Efetuada os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	Sim
Efetuada os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	Prejudicado ²
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	Sim
Atendido o artigo 42, da LRF?	Sim
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	Sim

¹Não houve requerimentos de baixa monta para pagamento.

²Não possuem RPPS no município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Devidamente notificada, a Prefeitura Municipal de Santa Mercedes, após concessão de dilação de prazo, apresentou as justificativas e documentação, que foram inseridas no evento nº 56. Alegou em síntese:

Quanto ao baixo índice de investimento, justificou que a manutenção da máquina administrativa está cada vez mais onerosa, elevando as despesas de custeio, mais a crise financeira e último ano mandato com as restrições da LRF não contribuem para despesas com investimentos.

Com relação à ausência de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas unidades escolares, esclareceu que foi firmado contrato com uma empresa especializada, mas foi rescindido, com aplicação de penalidades e a nova contratação está em curso.

No que tange ao alto índice de analfabetismo, explicou que a população é flutuante em razão do município sediar usinas, que atraem a migração de famílias nordestinas.

No que se refere ao combate às drogas ilícitas, afirmou que a Secretaria Municipal de Saúde está desenvolvendo ações intersetoriais para o combate às drogas.

Quanto às despesas com veículos, asseverou que as despesas foram realizadas de forma paulatina para evitar a paralisação dos mesmos.

Ouvidoria não foi instituída porque o município é de pequeno porte e as recepcionistas do paço municipal encaminham os assuntos aos responsáveis.

Com referência ao quadro de pessoal, informou que foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto à Promotoria de Panorama (tendo sido concedido o prazo de até 31/03/2019 para extinção de 28 cargos em comissão e criação de cargos efetivos).

Quanto ao controle patrimonial, asseverou que foi constituída Comissão Especial para Reavaliação dos bens móveis e imóveis pertencentes à Municipalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

E acerca do descumprimento do artigo 59 da Lei nº 4.320/64, justificou que tal regra foi derogada pelo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não se destina apenas aos Prefeitos, mas a todos os ordenadores de despesa em todos os entes da federação.

A Assessoria Técnica, sob o enfoque econômico-financeiro, manifestou-se pela emissão de parecer favorável (evento 73.1).

A Unidade Jurídica acatou as alegações de defesa apresentadas quanto à ausência de combate às drogas ilícitas e às despesas de manutenção de veículos, e opinou pela emissão do parecer favorável com ressalvas e recomendação no sentido de que os adiantamentos sejam adequadamente geridos e medidas concretas sejam implantadas para o tratamento prévio dos resíduos sólidos (evento 73.2)

A Chefia da Assessoria Técnica endossou as manifestações das unidades retromencionadas (evento nº 73.3).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer desfavorável em razão do descumprimento do § 1º do artigo 59 da Lei 4.320/64, manutenção de cargos em comissão com atribuições de servidores efetivos e das críticas ao controle interno (evento nº 78).

O Município apresentou os seguintes indicadores relacionados ao índice de efetividade no exercício de 2016:

Indicador	2015	2016	
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.	B	C+	Investimento, Pessoal, Programas e Metas
i-Fiscal	B	B	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

i-Cidade	C	C	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.
IEGM	B	B	

Legenda

A: Altamente efetiva; **B+:** Muito efetiva; **B:** Efetiva; **C+:** Em fase de adequação; **C:** Baixo nível de adequação

Porte Muito Pequeno

Região Administrativa de Presidente Prudente

Quantidade de habitantes 2815

Contas anteriores:

Exercício	Autos	Decisão	DOE
2015	TC-2441/026/15	Favorável com recomendações	21/03/2017
2014	TC-0349/026/14	Favorável com recomendações	04/03/2016
2013	TC-1876/026/13	Favorável com recomendações	03/06/2015

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

As contas da Prefeitura Municipal de Santa Mercedes, relativas ao exercício de 2016, apresentaram a seguinte situação:

ITENS		SITUAÇÃO
Ensino	Ref. 25%	28,66%
FUNDEB	Ref. 95%-100%	100%
Magistério	Ref. 60%	69,02%
Pessoal	Limite 54%	52,03%
Saúde	Ref. 15%	20,51%
Transferência do Legislativo	Limite 7%	Regular
Execução Orçamentária		Superávit 3,04%
Remuneração dos Agentes Políticos		Regular
Precatórios		Regular

Depreende-se do quadro o atendimento aos mandamentos constitucionais e legais, referentes à aplicação dos recursos no Ensino e na Saúde, bem como a observância aos limites de gastos com pessoal e transferência de recursos ao Legislativo.

Na área da Educação:

A aplicação de 100% do FUNDEB, sendo 69,02% na remuneração do magistério da educação básica, nos termos do artigo 60, inciso XII do ADCT.

Na manutenção e desenvolvimento do ensino foi aplicado o equivalente a 28,66% da receita resultante de impostos, superior ao mínimo obrigatório de 25%, conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal.

Em que pese o cumprimento dos índices obrigatórios, entre as impropriedades apontadas pela fiscalização merecem destaque:

- baixo investimento (despesa de capital) apenas 1,49% da receita arrecadada (uma das causas da falta do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas escolas);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- alta taxa de analfabetismo do Município (17%¹);
- a Secretaria Municipal de Educação não dispõe de ações que estimulem a qualidade no ensino e valorização dos profissionais, acarretando déficit de professores (80% para professor da Educação Infantil).

Assim, recomendo ao Gestor Público que tenha como foco melhorar as práticas educacionais nas instituições de ensino, com desenvolvimento de processos pedagógicos significativos, ações efetivas de valorização dos professores, bem como investimentos na estrutura, de forma que as unidades escolares obtenham os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

Na área da Saúde:

A aplicação em ações e serviços de saúde alcançou 20,51% da arrecadação de impostos, acima do mínimo de 15% obrigatório e acima da média dos municípios jurisdicionados à Unidade Regional de Andradina, mas os apontamentos também são relevantes:

- planejamento deficiente, ausência de metas e de prazos, o que inviabiliza uma gestão eficiente;
- baixo investimento (despesa de capital) apenas 0,24% da receita orçamentária (uma das causas da falta do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas Unidades de Saúde);
- não há plano de carreiras, cargos e salários, o que não favorece uma política salarial que possa contribuir para a atração, retenção e a motivação dos profissionais;
- o Município apresenta déficit de profissionais (médicos, nutricionista, educador físico, terapeuta ocupacional, farmacêutico e enfermeiro);

Assim, como na Educação, o Administrador Público deverá adotar medidas corretivas para a situação da Área da Saúde, e também providenciar os Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros das unidades de saúde.

¹ A taxa de analfabetismo em Santa Mercedes é de 17%, portanto, é superior, desfavoravelmente, em 295,34% em relação ao índice do Estado de São Paulo, que atingiu 4,3% (evento nº 28).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nos aspectos econômico, orçamentário e financeiro:

Os resultados obtidos foram satisfatórios: na execução orçamentária ocorreu superávit de 3,047%, de R\$ 397.157,48, revertendo o déficit orçamentário de R\$ 695.656,17, equivalente a 5,45% das receitas arrecadadas. E um superávit financeiro de R\$ 529.671,91.

No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista desatendendo ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

A alegação de que o artigo 42 da LRF derogou o § 1º, do artigo 59, da Lei 4.320/64 não merece guarida, conforme entendimento exposto no Manual deste Tribunal **“Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral”** que adverte os jurisdicionados acerca da necessidade de rigorosa observância do referido mandamento legal:

(...) 4.3 Vedação da Lei 4.320/64 A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais de um duodécimo da despesa prevista. É o que determina o § 1º do art. 59: “Artigo 59 – O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos orçamentários. § 1º – Ressalvado o disposto no art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês de mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”. Tem-se argumentado que tal regra foi abolida por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este restringe a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato, o que alcança o último mês da gestão. De outra parte, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados e liquidados entre maio e dezembro do último ano de gestão. Já, a norma transcrita ampara-se no cenário orçamentário; impede que o Prefeito empenhe, em dezembro do ano de eleição, mais de um duodécimo da despesa orçamentariamente prevista. Considerando que empenhar não é o mesmo que liquidar ou pagar, sob tal raciocínio, resta válida a sobredita regra da Lei 4.320”.

Contudo, considerando o pequeno valor que ultrapassou o duodécimo², tal falha, de forma isolada, não tem o condão de macular as contas, podendo ser relevada e alçada ao campo das recomendações.

² R\$ 1.278.362,31 valor empenhado. Valor do duodécimo: R\$ 1.258.333,33 (anexos 60 e 61 do evento 28).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, houve atendimento do disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando, assim, o cuidado da administração em não deixar despesas inscritas em restos a pagar sem respaldo financeiro.

As alegações de defesa foram satisfatórias para afastar as impropriedades quanto às despesas com a manutenção da frota e medidas de combate às drogas ilícitas e informaram a adoção de medidas corretivas para o quadro de pessoal (TAC celebrado) e levantamento patrimonial.

Advirto ao Gestor Público que a reincidência sistemática das falhas poderá ensejar o juízo desfavorável das contas futuras, bem como sujeitá-lo às sanções previstas no artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93.

Assim, considerando as manifestações favoráveis dos Órgãos Técnicos da Casa, **VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS ÀS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MERCEDES, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016**, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, acolho as recomendações propostas pelo Ministério Público de Contas no parecer inserido no evento nº 78, as quais deverão ser endereçadas por ofício.

Caberá à unidade de fiscalização, na próxima auditoria, certificar-se das providências a serem adotadas pela origem, fazendo constar no Relatório.

É o meu voto.

São Paulo, 17 de julho de 2018.

**ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO RELATOR**