



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 21/08/2018

ITEM Nº 049

TC-003809/989/16

Prefeitura Municipal: Arco-Íris.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Ana Maria Zoner Leal Serafim.

Advogado(s): Ronan Figueira Daun (OAB/SP nº 150.425) e Diego Rafael Esteves Vasconcellos (OAB/SP nº 290.219).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	25,92% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	100,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	19,53% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	44,60% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Inexistente
Resultado da execução orçamentária	Superávit 1,10% - R\$ 138.235,34
Resultado financeiro	Positivo R\$ 1.589.863,71
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B+	B	
i-Educ	B+	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+	A	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	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	A	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C+	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B	C	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	C+	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte muito pequeno

Região Administrativa de Marília

Quantidade de habitantes 1.849

Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **ARCO-IRIS** cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Adamantina – UR/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No relatório de fls. 01/18 - Validação (evento 12) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

Item 3.1.1 – Demais Aspectos Relacionados à Educação

- A jornada de trabalho dos profissionais do magistério encontra-se em desacordo com a LF nº 11.738/2008;
- A remuneração do Magistério encontra-se em desacordo com o Piso Nacional;
- O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência, pois não elaborou o Plano de Ação 2016 (art. 35, VII e VIII da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013);

Item 7 – Planejamento das Políticas Públicas

- Não editou o Plano Municipal de Resíduos Sólidos;

Item 8 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- Não há a divulgação em tempo real das receitas e despesas em sua página eletrônica do Portal da Transparência, apresentando 8 (oito) dias de defasagem;

Item 9 – Controle Interno

- Inicialmente a responsável pelo Controle Interno, apesar de pertencer ao quadro efetivo, ocupava também o cargo de provimento em comissão de Secretária Municipal de Administração, em desacordo com o Comunicado SDG nº 32/2012; após troca, o responsável pelo Controle Interno passou a ser o contador, fato este que demonstra ausência de segregação de funções, uma vez que o responsável pela elaboração das informações contábeis, também é responsável por efetuar o controle sobre essas informações.

Item 10 – Iluminação Pública

- Embora tenha assumido os ativos de iluminação pública o município não criou a CIP – Contribuição de Iluminação Pública para fazer frente aos custos com serviços de manutenção que foi transferido a terceiros;
- O Município não incorporou em seu patrimônio os ativos da iluminação pública, os quais não foram detalhadamente discriminados;

Item 12 – Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP

- Descumprimento de recomendações deste Tribunal;

Item 14.1 – Remuneração dos Conselheiros Tutelares

- O Município classificou as despesas com remuneração dos seus Conselheiros Tutelares no subelemento de despesa “3.3.90.36.45 – Jetons a Conselheiros”, com isso deixou de contabilizar referido gasto como despesa de pessoal, já que nos termos da LF nº 12.696/12, a remuneração dos Conselheiros é obrigatória e assegurou diversos direitos exclusivos dos que mantém relação de emprego;

Item 14.2 – Descumprimento das Instruções do Tribunal

- Intempestividade no encaminhamento de informações ao Sistema AUDESP durante o exercício de 2016;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item 15.3 – Vedação da Lei nº 4.320, de 1964

- No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou 16,86% mais do que um duodécimo da despesa prevista desatendendo o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64;

Item 16 – Fiscalização Ordenada

- **TRANSPARÊNCIA:** A Prefeitura Municipal de Arco-Íris apresenta diversas deficiências no atendimento das leis de transparência, conforme Fiscalização Ordenada realizada por esta Corte de Contas e verificação por ocasião da inspeção *in loco*:

- O serviço de ouvidoria foi implantado na entidade por meio do site da Prefeitura. No entanto, necessita de melhorias, pois não consta informação do funcionário responsável pela Ouvidoria;

- Não foi regulamentada a Lei de Acesso a Informações neste município;

- As informações constantes no Portal de Transparência não são atualizadas em tempo real

- Na página eletrônica não consta relatórios estatísticos acerca do prazo médio de atendimento dos pedidos (SIC);

- O site do município não informa remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido;

- O site não constava os contratos na íntegra;

- O site não contém dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente;

- As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet; elas também não são setorizadas.

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 25,92% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das transferências – considerando a utilização do saldo diferido (0,45%) dentro do prazo estabelecido pela Lei 11492/07; e, mais ainda, que toda verba do Fundo foi empregada na valorização dos profissionais do Magistério.

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 19,53% do valor da receita e transferências de impostos.

Foi destacada a regularidade na transferência financeira à Câmara, dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

A fiscalização anotou que a execução orçamentária produziu resultado de superávit de 1,10% - R\$ 138.235,34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Esse resultado positivo elevou o saldo financeiro a R\$ 1.589.863,71.

Diante desse quadro, a Municipalidade possuía liquidez suficiente à quitação de suas dívidas de curto prazo; e, bem assim, inexistia registro de dívida de longo prazo.

A despesa com pessoal atingiu 44,60% da RCL no período, portanto, fixando-se abaixo do chamado “limite de alerta”.

A Origem apresentou as guias pertinentes ao recolhimento dos encargos sociais no período.

Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	Sim
2	FGTS:	Sim
3	RPPS:	Não há
4	PASEP:	Sim

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos.

A fiscalização anotou que a Municipalidade não possuía dívida com precatórios.

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato é importante destacar que o Município cumpriu o art. 42 da LRF, considerando a liquidez existente ao final do exercício, de tal sorte suficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos no período.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016
2.189.898,74
-
504.910,37
1.684.988,37
1.724.422,47
50.115,10
-
-
-
1.674.307,37

A taxa de despesas com pessoal sofreu redução nos últimos 180 dias de mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	5.732.792,39	12.416.375,94	46,1712%	46,1712%
07	6.195.986,91	12.608.395,81	49,1418%	
08	5.824.298,68	12.714.270,46	45,8091%	
09	5.945.187,20	12.671.531,82	46,9177%	
10	6.337.917,23	12.763.762,05	49,6556%	
11	6.367.640,59	13.225.806,05	48,1456%	
12	6.133.709,12	13.749.899,71	44,6091%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				1,56%

Quanto ao regramento eleitoral foi anotado que o Município não empenhou gastos de publicidade a partir de 02.07.16; ademais, na comparação do 1º semestre/16 com os primeiros semestres dos exercícios anteriores houve redução das despesas dessa natureza.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	13.589,00	3.299,34	6.360,64	4.000,00
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				7.749,66
DESPESAS DO EXERCÍCIO INFERIORES À MÉDIA EM:				-3.749,66

Ainda quanto à limitação legal imposta no último ano de mandato, a inspeção registrou que o empenho em dezembro superou 1/12 das despesas do período.

Despesa Prevista [LOA – doc. 34]	Valor permitido (1/12)	Valor Empenhado no mês 12/2016
R\$ 14.000.000,00	R\$ 1.166.666,67	R\$ 1.363.438,76

A inspeção a cargo da UR/18, ao longo do exercício sob exame, também procedeu a elaboração da Fiscalização Ordenada III – Transparência (evento 48).

Por meio do DOE de 05.12.17 procedeu-se a notificação da Responsável Sra. Ana Maria Zoner Leal Serafim – Prefeita Municipal à época (evento 17), a fim de que tomasse ciência do laudo de inspeção e fizesse a apresentação de justificativas.

Em seguida, após solicitar e obter dilação de prazo (eventos 25 e 33), a Municipalidade procedeu a apresentação de defesa, pleiteando a regularidade das contas e quitação da responsável (evento 36).

Em síntese, após invocar os índices favoráveis constituídos no período, a defesa notificou que está implementando medidas corretivas quanto à jornada de trabalho e remuneração do magistério local; que firmou convênio em 02.10.13 com a Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos, visando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



obtenção de recursos financeiros e técnicos à elaboração do Plano de Saneamento – o qual foi aditado em 30.06.16, prorrogando o ajuste até 31.01.18; que as censuras lançadas pela fiscalização quanto à transparência e o controle interno foram formalistas; que a implantação da CIP afetaria a saúde financeira dos munícipes – mas que o serviço custa ao Município R\$ 4.600,00 mensais, através de empresa terceirizada; que tem procurado atender as recomendações da Corte; que regularizou o lançamento das despesas com o Conselho Tutelar; bem como, ressaltou que dezembro é um mês onde concorrem maiores despesas, pelo empenho do 13º salário e encargos.

A Assessoria Técnica, com a aquiescência de sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável aos demonstrativos (evento 47).

O d. MPC, ao contrário, considerou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista a remuneração dos profissionais do magistério público abaixo do piso nacional e o empenho de despesas acima do duodécimo previsto no orçamento vigente (evento 52).

Por fim, registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2015	2726/026/15	Favorável – DOE 06.10.17 – trânsito em julgado em 27.11.17
2014	634/026/14	Favorável – DOE 27.10.16 – trânsito em julgado em 14.12.16
2013	2161/026/13	Favorável – DOE 21.03.15 – trânsito em julgado em 31.04.15

É o relatório.

GCCCM/25

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO****Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES****GCCCM****PRIMEIRA CÂMARA****SESSÃO DE 21/08/2018****ITEM 049****Processo: TC-3809.989.16-3****Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARCO-IRIS****Responsável: Ana Maria Zoner Leal Serafim – Prefeito Municipal à época****Período: 01.01 a 31.12.16****Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016****Advogado: Ronan Figueira Daun – OAB/SP 150.219, Diego R. Esteves Vasconcelos – OAB/SP 290.219**

Aplicação total no ensino	25,92% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	100,00% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	19,53% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	44,60% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Inexistente
Resultado da execução orçamentária	Superávit 1,10% - R\$ 138.235,34
Resultado financeiro	Positivo R\$ 1.589.863,71
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B+	B	
i-Educ	B+	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+	A	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	B	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	A	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	C+	B+	B	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B	C	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B	C+	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

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

Porte muito pequeno**Região Administrativa de Marília****Quantidade de habitantes 1.849**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I – Inicialmente procedo a avaliação dos temas capitais em que a Administração superou o cumprimento dos índices obrigatórios e/ou conseguiu atender de forma aceitável determinações impostas pela legislação competente.

a) O Município aplicou 25,92% das receitas e transferências recebidas à conta de impostos, cumprindo o art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos; e, ademais, a totalidade dessa verba foi investida em favor da valorização dos profissionais do magistério, desse modo cumprindo ao art. 21 da Lei 11494/07 e o art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

No entanto, cabe lembrar apontamento da fiscalização de que o piso salarial dos profissionais para o período de 40 horas, segundo Lei 11.738/08, deveria ser de R\$ 2.135,64; enquanto no Município, segundo quadro elaborado, é realizada jornada inferior, contudo, com pagamento proporcionalmente menor (valor adequado – R\$ 1.601,73 / valor pago – R\$ 1.529,09).

Nesse sentido, cabem recomendações para que a Origem observe o piso salarial nacional dos profissionais do Magistério.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 19,53% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou que a transferência financeira efetiva ao Legislativo Municipal cumpriu o teto constitucional.

d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do chamado “limite de alerta” ($>48,30 < 51,60\%$ da RCL), fixando-se em 44,60%.

Acertadas as inclusões da fiscalização quanto aos pagamentos efetuados aos Conselheiros Tutelares, mesmo diante da peculiaridade dos cargos – uma vez que são eleitos em pleito popular.

e) Não foram realizadas observações quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos.

f) Não houve restrições à apresentação das guias de recolhimento dos encargos sociais.

g) Igualmente destacada a inexistência de dívida judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



h) A fiscalização atestou que não houve contrariedade ao art. 42 da LRF, uma vez que havia liquidez financeira suficiente à quitação dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do exercício.

i) A inspeção indicou que houve redução da taxa de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

j) A fiscalização não detectou contrariedade à norma eleitoral, uma vez que não foram empenhados gastos com publicidade a partir de 02.07.16; e, quanto ao primeiro semestre/16, despesas dessa natureza situaram-se abaixo da média histórica dos últimos 03 exercícios.

k) Quanto à execução orçamentária observa-se que o Município obteve superávit de 1,10%, ou seja, as receitas realizadas foram superiores às despesas realizadas em montante de R\$ 138.235,34.

Assim, importante consignar que o resultado da execução financeira foi positivo em R\$ 1.589.863,71, proporcionando liquidez suficiente à quitação da dívida de curto prazo.

Ainda sobre o ponto, destaca-se que o Município não mantinha dívida de longo prazo.

l) A Fiscalização registrou que a Municipalidade empenhou despesas em dezembro (R\$ 1.363.438,76) que superaram o duodécimo de todo o exercício (R\$ 1.166.666,67).

Sobre o tema destaco que, muito embora a LC 101/00 não tenha propriamente derogado o Estatuto Financeiro, é preciso reconhecer que as normas fiscais endereçadas ao último ano de mandato, inclusive, sob pena de tipificação penal, são muito mais rigorosas em relação àquele.

Nesse sentido, observo que a Municipalidade cumpriu a regra de manutenção de liquidez ao pagamento dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do exercício (art. 42 da LRF).

Também é importante destacar que a adequação ao limite de duodécimos somente seria possível diante de orçamentos estáticos, conquanto a própria Lei 4320/64 estabeleça que a receita é estimada e a despesa fixada, exatamente porque ocorrem situações durante a execução orçamentária que alteram profundamente os valores programados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em sendo assim, no exercício em questão houve o fenômeno da repatriação de valores, os quais ingressaram aos cofres dos Municípios ao final do ano, o que bem explica a elevação da RCL em dezembro/16 – quase R\$ 1 milhão acima do que foi arrecadado em outubro¹.

Na verdade houve superávit da execução orçamentária, demonstrando controle e equilíbrio formal entre receitas e despesas, contribuindo para a elevação do saldo financeiro existente.

Logo, sem olvidar que ao final do ano normalmente são empenhadas despesas à conta do 13º salário, penso que atentaria contra o interesse público a manutenção de saldo financeiro disponível à aplicação em favor da coletividade, mas bloqueado pelo limite formal do duodécimo das despesas.

Também considero oportuno trazer à colação excerto do r. voto proferido nos autos do TC-1765/026/12, contas da Municipalidade de Pacaembu, Sessão de 16.09.14, da E. Primeira Câmara, sob minha relatoria, no seguinte conformidade:

“E, sobre o empenho superior ao duodécimo da despesa prevista – avaliando que a norma, já à época de sua edição, possuía a preocupação de que não haja desequilíbrio fiscal, penso que a questão possa ser superada.

Sobre o tema, é importante ressaltar que a Lei Fiscal apresentou regras ainda mais rígidas a ser cumpridas em final de mandato, na comparação com o destaque do Estatuto Financeiro, mercê da proibição de aumento de despesas com pessoal e a vedação de constituição de dívida que não pudesse ser paga.

Em favor da Origem, observa-se o seguinte precedente julgado pelo E. TJESP:

VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ARTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

Juiz de 1ª Instância: Fábio Calheiros do Nascimento

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - AUSÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS - EMPENHO - DESRESPEITO AO DUODÉCIMO - IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES - DEMONSTRAÇÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE DANO PRESUMIDO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO OU MÁ-FÉ - NECESSIDADE - INEXISTÊNCIA.

1. Prefeito Municipal pode ser réu de ação de improbidade administrativa proposta em primeira instância. Precedentes do Colendo STF e deste Tribunal.

¹

2016	RCL	Elevação nominal	Elevação percentual
Outubro	12.763.762,05		
Novembro	13.225.806,05	R\$ 462.044,00	3,62
Dezembro	13.749.899,71	R\$ 986.137,66	7,73



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



2. A abertura de créditos suplementares depende de recursos disponíveis e exposição justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64).

Créditos abertos quando a previsão era de queda da arrecadação. Ilegalidade.

3. Empenho no último mês do mandato que superou o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. Ofensa ao art. 59, § 1º da Lei.

4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. Inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

5. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

6. É indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, especialmente nas hipóteses do art. 11 da Lei nº 8.429/92, de ampla abrangência por tutelar os princípios constitucionais da administração pública. A modalidade culposa somente se admite no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10), não se aplicando aos demais tipos (arts. 9º e II).

7. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.

8. Para caracterização da improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92 necessária a demonstração de efetivo prejuízo material ao erário, pois inadmissível a condenação ao ressarcimento de dano hipotético ou presumido. Inexistência de lesão, perda ou desfalque patrimonial. Condenação por improbidade administrativa. Inadmissibilidade. Sentença reformada. Improcedência da pretensão inicial. Recurso provido.

Também é preciso observar que houve excesso de arrecadação no período – em montante equivalente a 13,81% (R\$ 3.080.415,84) de sua previsão inicial, situação que certamente determinaria a revisão da distribuição dos duodécimos durante todo o exercício.

Ademais, aplicar uma interpretação literal do dispositivo em comento implicaria em aceitar a obrigação de contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos, mesmo diante da necessidade de cumprimento de obrigações legais e contratuais, conquanto houvesse disponibilidades financeiras suficientes à sua liquidação e pagamento.

E, além disso, não se pode olvidar que entre as despesas legais do último mês do ano encontra-se o 13º salário, direito que foi estendido definitivamente aos servidores públicos com o advento da Constituição/88, diploma posterior à edição do Estatuto Financeiro.

Destarte, considero relevada a falha apontada pela fiscalização”.

Nesse sentido, considero relevada a falha, pelas razões expostas.

II – Passo ao exame dos resultados apurados pela fiscalização e pelos diversos indicadores de desempenho

No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, sob aspectos da auditoria operacional, demarco que esta E. Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Sendo assim, procurando avaliar a qualidade dos serviços prestados, considerando as informações prestadas a esta E. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



seja, em favor de suas necessidades primárias, destaca-se que o Município obteve o **índice B**, ou seja, incluindo-se na categoria “*efetiva*”.

Contudo, há de serem destacados os apontamentos lançados pela inspeção no tocante à educação, falta de edição e implantação do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, falhas no cumprimento do princípio da transparência fiscal e falta de controle contábil e taxação sobre os iluminação pública.

Aliás, bastante destacada as censuras proferidas diante da constatação das situações na III Fiscalização Ordenada / Transparência.

Desse modo, a Origem deve ser advertida à correção dos pontos sobressaídos, com a finalidade de elevação da qualidade dos serviços prestados – disso com reflexo na apuração do próximo IEGM.

Quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados ***i-Educ***, o índice atribuído foi considerado “**muíto efetivo**” - “**B+**”, mantendo a posição das notas obtidas na verificação e 2014 e 2015.

Destacam-se observações feitas à conta da jornada e remuneração dos professores, além de deficiência na apresentação dos trabalhos do Conselho de Alimentação Escolar.

Em acréscimo vale realçar as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação² abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino e à responsabilidade do Município:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

² http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

O Portal do IBGE³ indica que o Município possui as seguintes características:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010)	99,1%
Matrículas no fundamental (2015)	225
Matrículas no ensino médio (2015)	61
Docentes no fundamental (2015)	22
Docentes no ensino médio (2015)	17
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2015)	03
Número de estabelecimentos de ensino médio (2015)	02

Devo registrar quanto à taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade, que no comparativo aos 645 Municípios do Estado o Município está em 90º lugar; bem como, na 2ª posição em sua microrregião, composta por 07 Municípios.

No entanto, também se observa da análise sobre as informações dispostas pelo IBGE a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (2015), que o Município obteve, na realização da Prova Brasil, nota insuficiente na aferição de qualidade dos últimos anos do ensino fundamental – porque inferior a 5.

Sendo assim, a despeito do volume de recursos empregados, observa-se que o Município não se postou bem em relação aos melhores colocados.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB	--	4,7
Posição no país – 5570 municípios	--	1402º
Posição no Estado	--	416º
Posição na microrregião - 7 municípios	--	6º

³ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/arco-iris/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Essas informações indicam que, muito embora tenha sido cumprida a obrigação constitucional de investimentos na educação, não foi adequado aos parâmetros de avaliação do IDEB, impondo ao Município a necessidade de maiores esforços à elevação da qualidade de ensino ofertada.

Importante destacar que os arquivos desta E. Corte indicam que os valores despendidos pelo Município, por aluno, foram proporcionalmente superiores àqueles empregados por sua região administrativa e pelos demais jurisdicionados.

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Arco-Íris	R\$ 12.622,44	R\$ 12.395,69
Região Administrativa de Marília	R\$ 8.427,92	R\$ 8.836,48
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Ao contrário, lembro que a ordem constitucional é, exatamente, pelo forte vínculo da gestão dos recursos públicos direcionados ao setor à entrega de serviço com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

Igualmente consigno os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços dispostos à população.

“In verbis”,

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Enfim, essas questões devem ser levadas em consideração no programa orçamentário e políticas públicas estabelecidas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os pontos de atenção do IEGM e demais índices sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.

b) Na saúde, através do *i-Saúde*, o índice IEGM alcançado foi “B”, portanto, considerado como “efetivo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter e/ou elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Igualmente pode ser observada junto ao portal da Fundação SEADE⁴ situação em que o resultado obtido pelo Município foi inferior à média apurada em sua Região Administrativa e/ou do próprio Estado.

	Município	Região Administrativa	Estado
Taxa de mortalidade infantil	--	11,63	10,91
Taxa de mortalidade na infância	--	12,63	12,58
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	185,19	94,93	104,02
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	4.076,09	3.700,62	3.500,93
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	--	7,26	5,87
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg	--	9,14	9,11

Esses índices refletem a necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento de campanhas educativas e, bem assim, disponibilização e melhoria dos serviços de saúde à população.

Vale realçar que os arquivos desta E. Corte indicam que os valores despendidos pelo Município, por habitante, foram proporcionalmente superiores àqueles empregados por sua região administrativa e pelos demais jurisdicionados.

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Arco-Íris	R\$ 1.552,04	R\$ 1.754,67
Região Administrativa de Marília	R\$ 792,38	R\$ 822,33
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar /
AUDESP

Portanto, a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor – diga-se de passagem, em 19,53% das receitas da arrecadação e transferência de impostos, o Município deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – Passo ao grupo de situações expostas na conclusão do laudo que merecem recomendações para imediata correção.

A fiscalização apontou situações que necessitam ser corrigidas no setor da educação – aqui com destaque à remuneração dos professores, além de questões ligadas à falta de planejamento das políticas públicas e cumprimento das regras afetas à transparência fiscal.

Além disso, foram feitas censuras ao exato cumprimento das determinações/recomendações desta E.Corte, além das próprias Instruções.

⁴ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Penso que tais situações não são capazes de macular as contas; contudo, merecem rígida atenção, visando a sua correção.

E, considerando as diversas falhas destacadas, penso que deve também deve ser endereçada firme advertência à Origem para que aperfeiçoe o sistema de controle interno.

Lembro que esta E. Corte já emitiu orientações gerais sobre o tema, traçadas junto ao Comunicado SDG nº 32/12⁵.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ARCO IRIS, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações/determinações** para atenção aos seguintes pontos:

- Corrija os destaques da inspeção sobre o setor da educação, notadamente quanto a jornada de trabalho e remuneração dos professores; bem como, incentive a realização dos trabalhos pelo Conselho de Alimentação Escolar;
- proceda a efetiva edição e implantação do Plano Municipal de Resíduos Sólidos;
- adote providências no sentido de cumprir as regras afetas à transparência fiscal;
- aperfeiçoe o sistema de controle interno;
- adote providências quanto aos ativos assumidos de iluminação pública, no que tange à taxação dos serviços e controle físico e contábil;
- atenda às recomendações e Instruções TCESP;
- mantenha atenção ao cumprimento dos quesitos que formam o IEGM;
- Promova ações visando a manutenção/elevação do padrão de qualidade e oferta dos serviços afetos à educação e saúde.

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte, que se certifique das correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

⁵ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 – DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentará, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.

2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.

4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.

7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores

de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.