



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Márcio Martins de Camargo
Segunda Câmara
Sessão: **11/9/2018**

77 00004381.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Bebedouro.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Fernando Galvão Moura.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	28,50%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	79,24%	(60%)
Pessoal	39,95%	(54%)
Saúde	21,38%	(15%)
Transferências ao Legislativo	4,57%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 184.389.183,67	
Receita realizada	R\$ 184.501.517,97	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 19.613.475,35 – 10,63 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 36.852.567,53	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Irregular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Irregular	

Ementa: Contas de Prefeitura Municipal. Parecer Desfavorável. Déficit orçamentário e financeiro. Reincidentes resultados orçamentário e financeiro negativos. Gastos sem cobertura financeira nos dois últimos quadrimestres do exercício.

Relatório

Em exame as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Bebedouro**, relativas ao exercício de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Registre-se que estas contas foram objeto de acompanhamento quadrimestral pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR 06 (ev. 09, ev. 29 e ev. 49).

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 49 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- autorização para abertura de créditos suplementares na LOA acima de 20%;
- ausência de equipe estruturada para realização do planejamento municipal;
- peças de planejamento com informações imprecisas, impedindo a avaliação da eficácia e efetividade de seus programas de governo.

Controle Interno:

- ausência de regulamentação e não elaboração dos relatórios de controle interno;
- comissão responsável é constituída por 34 membros, dos quais 16 são ocupantes de cargos em comissão.

Acompanhamento do Ensino 2016 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino - Ciclo I do Ensino Fundamental

- plano de carreira é considerado insatisfatório para parte do corpo docente, com alto índice de rotatividade, assim como, um elevado número de professores temporários no Ciclo I do Ensino Fundamental;
- escolas com alto índice de afastamentos: EMEB Cel. Conrado Caldeira (76,92%), Dr. Augusto Vieira (65,00%) e João Pereira Pinho (40,43%);
- falta de laboratório de ciências, de quadra coberta e de refeitórios, e constatado também número insuficiente de livros, em dissonância com o Parecer CNE/CEB n.º 02/2010;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- escolas com número de alunos por turma superior ao recomendado no mesmo Parecer.

Acompanhamento da Saúde 2016 - Fiscalização Sobre o Programa Municipal de Controle da Dengue

- não atendimento da totalidade dos requisitos previstos pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue, e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue;
- inexistência de Comitê Gestor Intersectorial sob a coordenação da Secretaria Municipal da Saúde, além de constatar falhas na estrutura de controle vetorial.

Transparência

- diversas falhas no sítio eletrônico da municipalidade, destacando-se a não disponibilização das atas de audiência pública, das despesas em tempo real e das peças de planejamento.

Resultados

- quarto exercício seguido de déficit orçamentário;
- déficit financeiro de R\$ 36.852.567,53, acarretando falta de liquidez para honrar obrigações de curta exigibilidade.

Fiscalização de Receitas

- não atualização da planta genérica de valores, utilizada para o cálculo do IPTU;
- deficiências na fiscalização, havendo apenas um servidor no setor.

Ensino

- ausência de 464 vagas para alunos na faixa etária de 0 a 3 anos.

Saúde

- tempo excessivo de espera para agendamento de consulta, de exames, tais como eletroencefalograma, eletrocardiograma, assim como de cirurgias;
- precariedade no estado de conservação do Ambulatório de Referência e Especialidades Médicas de Bebedouro;
- problemas na estrutura física do Hospital Municipal "Júlia Pinto Caldeira", assim como no mobiliário da ala pediátrica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Encargos

- não recolhimento dos encargos patronais devidos ao RPPS (SASEMB), no total de R\$ 8.842.454,19, assim como, de parcelamento, montando R\$ 652.145,35;
- município não possui certificado de regularidade previdenciária.

Ordem Cronológica

- descumprimento.

Execução Contratual

- atraso no pagamento de obra já concluída referente ao contrato n° 24/2016.

Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos

- não realização de qualquer tipo de tratamento de resíduos.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- inconsistências nos dados informados sobre os cargos ocupados de Secretário Municipal, no cadastro dos contratos de prestação de serviços de disposição dos resíduos sólidos, no quadro de pessoal e na identificação do fornecedor nas notas de empenho.

Restrições do último ano de mandato

- não atendimento ao art. 42 da LRF, tendo em vista o crescimento da iliquidez entre 30.04 e 31.12.2016, de R\$ 8.119.790,93 para R\$ 31.305.270,09.

Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- gastos liquidados com publicidade no 1º semestre/2016 superaram a média verificada no 1º semestre dos três últimos exercícios financeiros, não sendo atendido o art. 73, VII, da Lei Eleitoral.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas, verificando-se a entrega intempestiva de documentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Notificado (ev. 14, ev. 33, ev. 55, ev. 72 e ev. 89), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 102).

Alegou que na maioria dos itens analisados pela instrução foi constatada a regularidade das atividades realizadas pela gestão, sustentando que as falhas encontradas não trouxeram qualquer prejuízo à consecução da atividade administrativa municipal.

Especificamente em relação ao déficit orçamentário e ao descumprimento do art. 42 da LRF, a defesa argumentou que o quadro negativo ocorreu devido à obrigatoriedade da realização de investimentos públicos de natureza relevante e inadiável, especialmente, na área da saúde. Acrescentou ainda que a crise econômica foi também um fator fundamental, tendo em vista o impacto negativo na arrecadação.

Além disso, argumentou que o déficit correspondeu a tão somente 33,1 dias da arrecadação, o que se encontra em um patamar bastante próximo ao admitido pela jurisprudência do TCE-SP.

Sobre o pagamento de encargos, a defesa arguiu que o parcelamento do débito com o Regime Próprio de Previdência Social ainda não foi efetuado, visto que a Portaria MF nº 333/2017 só foi publicada em agosto de 2017, não tendo havido tempo hábil para a promulgação do ato legislativo necessário.

Finalmente, explicou que as despesas com publicidade apontadas no relatório não podem ser consideradas indevidas, uma vez que os valores mencionados não se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

referem a atos, programas, obras, serviços ou campanhas do Poder Executivo de Bebedouro.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 123.

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico reiterou os cálculos da instrução a respeito das despesas com pessoal, ensino, saúde e transferências à Câmara de Vereadores local.

A ATJ assinalou também que o art. 42 da LRF foi descumprido, diante do aumento da iliquidez no período de vedação, além de que o déficit orçamentário não foi coberto por resultado financeiro pré-existente.

Assim, por considerar os desacertos supracitados demasiadamente graves, opina pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Bebedouro.

Sua congênere jurídica registra igualmente que o déficit orçamentário e financeiro e o desatendimento ao artigo 42 da LRF são decisivos para o julgamento negativo das contas.

Assim, com o **aval da Chefia**, também firma posicionamento no sentido de que seja emitido **Parecer Desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Bebedouro.

De modo análogo, acompanhando o posicionamento da ATJ, o **Ministério Público de Contas** (ev. 99) propõe a **emissão de parecer desfavorável**.

Entre as causas para o sua manifestação, destaca o MPC: o déficit orçamentário correspondente a 10,63%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação superestimado; o aumento em 54,34% do déficit financeiro; a quebra da ordem cronológica de pagamentos; a falta de fidedignidade nos dados prestados ao Sistema AUDESP; as despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conclusos os autos para julgamento, **a prefeitura ingressou com memoriais** em que reitera seus argumentos pela emissão de parecer favorável. Tomei conhecimento da peça, que foi apresentada em perfeita conformidade com o comunicado SDG nº 10/2018, mas, por não conter documentos novos, deixei de determinar sua juntada aos autos, dispensando igualmente o encaminhamento ao MPC.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas						
Bebedouro	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,5	5,6	5,7	6,2	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
Bebedouro	7.373	7.362	R\$ 56.555.502,14	R\$ 63.862.370,75
Região Administrativa de Barretos	46.330	47.075	R\$ 361.465.655,62	R\$ 405.476.714,06
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.385.509,19	R\$ 28.428.281.037,72

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Bebedouro	R\$ 7.670,62	R\$ 8.674,60
Região Administrativa de Barretos	R\$ 7.801,98	R\$ 8.613,42
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.214,98

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Bebedouro	74.703	74.593	R\$ 55.298.403,99	R\$ 65.435.481,58
Região Administrativa de Barretos	428.877	430.191	R\$ 320.165.428,85	R\$ 356.771.601,67
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 25.725.122.345,89

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Bebedouro	R\$ 740,24	R\$ 877,23
Região Administrativa de Barretos	R\$ 746,52	R\$ 829,33
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 811,00

Fonte: DATASUS/ AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentaram as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B+	C	C+	B	B+	C+
2015	B	B+	A	C	B	C	A	B
2016	B	B+	A	C	B	C+	A	B

Contas anteriores:

2015 TC 002493/026/15 desfavorável com recomendações¹

2014 TC 000401/026/14 favorável²

2013 TC 001928/026/13 desfavorável com recomendações³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 25/11/2017

² D.O.E. em 20/12/2017

³ D.O.E. em 18/02/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

00004381.989.16-9

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Bebedouro não reúnem condições suficientes para sua aprovação, especialmente em virtude do reincidente déficit orçamentário e financeiro, assim como, do aumento da iliquidez nos últimos dois quadrimestres do ano.

Com efeito, consoante constatado pela instrução, houve crescimento da iliquidez entre 30.04 e 31.12.2016, passando de R\$ 8.119.790,93 para R\$ 31.305.270,09, o que é expressamente vedado pelo art. 42 da LRF.

Verificou-se, portanto, no caso de Bebedouro, que o administrador contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato, volumosa obrigação de despesa que não pode ser cumprida integralmente nele ou ainda que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa.

Ademais, é igualmente censurável o elevado déficit orçamentário, de R\$ 19.613.475,35, ampliando o resultado financeiro negativo de R\$ 23.876.882,26 para R\$ 36.852.567,53, o que significa uma piora de 54,34% em relação ao exercício anterior.

A respeito da situação frágil das contas públicas, a defesa alegou que a necessidade de gastos em setores sensíveis para a população foi determinante para o déficit, especialmente, na saúde.

Com efeito, como se observa na tabela a seguir, as despesas em saúde e educação aumentaram entre 2015 e 2016,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

respectivamente, R\$ 7.389.217,27 e R\$ 2.624.653,02, somando R\$ 10.013.870,29.

Em primeiro lugar, cumpre observar que a defesa apenas mencionou o aumento do volume do dispêndio na saúde, sem apresentar as devidas justificativas para tal ou mesmo demonstrar a resolução dos problemas operacionais constatados pela instrução no setor com o uso de tais recursos.

Em segundo lugar, o aumento do déficit orçamentário no mesmo período foi de R\$ 17.806.058,10. Por conseguinte, a expansão dos gastos em saúde e educação explicam apenas 56,24% do resultado orçamentário negativo, que foi registrado, frise-se, pelo quarto ano consecutivo.

Evolução dos Gastos em Saúde e Educação

	2014	2015	2016	Var 2016-2015
Gastos em Educação	31.134.312,43	34.948.031,51	37.572.684,53	2.624.653,02
Var %		12,25%	7,51%	
Gastos em Saúde	32.699.158,89	37.721.407,10	45.110.624,37	7.389.217,27
Var %		15,36%	19,59%	
Inflação		10,67%	6,29%	

Nestes termos, a análise da situação global das contas do Executivo Municipal de Bebedouro mostra que houve uma gestão descuidada, imediatista, culminando inclusive com déficit orçamentário e financeiro, além de um vultoso montante gasto sem disponibilidade financeira.

Trata-se, portanto, de conduta inaceitável que acarreta o comprometimento das contas.

De outro lado, considerando recente entendimento desta Corte de Contas, no sentido de que débitos previdenciários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

podem ser parcelados com amparo na Lei Federal n. 13.485/2017 (Nota Técnica SDG n. 139), entendendo que encargos sociais inadimplidos durante o exercício de 2016 podem ser relevados extraordinariamente.

Nos demais aspectos, cumpre frisar que o Município de Bebedouro cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **28,50%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **79,24%** na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

Aplicou, ainda, no exercício de 2016, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, como manda o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Ademais, o volume gasto médio foi compatível com a média da Região Administrativa de Barretos, e se alcançou a meta fixada pelo Ministério da Educação para o IDEB.

Por seu turno, na saúde foram aplicados **21,38%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), e registrados gastos médios compatíveis com o aferido na Região.

O limite de transferências à Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal foi observado.

Os demais apontamentos da instrução são releváveis, devendo ser verificada na próxima fiscalização "*in loco*" a adoção de medidas corretivas.

Em especial, as diversas falhas anotadas em auditoria operacional pelo órgão de instrução devem receber cuidados especiais da administração, o que inclui a elaboração de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

cuidadoso planejamento que coteje simultaneamente a resolução definitiva dos problemas, um tempo plausível de execução a as possibilidades orçamentárias.

Sendo assim e considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, comprometem as contas, meu voto é pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Bebedouro**, relativas ao exercício de 2016, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe do Poder, determinando-lhe que:

- reduza a autorização para a abertura de créditos suplementares, evitando, com isso, o imediatismo na condução dos gastos públicos;
- aperfeiçoe as peças de planejamento, estruturando o setor responsável, assim como, adotando uma métrica precisa, que permita a avaliação da eficácia e efetividade de seus programas de governo;
- adote as providências necessárias para sanar as inadequações apontadas no controle interno;
- sane as irregularidades apontadas por ocasião da Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino e no Programa Municipal de Controle da Dengue;
- adote medidas visando a reduzir o número excessivo de licenças de saúde no corpo docente, assim como, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

rotatividade de professores, especialmente, nas EMEBs Alfredo Naime e Yolanda Carolina Giglio Villela;

- elimine a fila de vagas no ensino infantil;
- sane as irregularidades identificadas na fiscalização operacional da Rede Pública de Saúde, especialmente no que se refere ao excessivo tempo para agendamento de consultas e realização dos exames eletroencefalograma e eletrocardiograma;
- elimine as diversas falhas estruturais no Ambulatório de Referência e Especialidades Médicas de Bebedouro, assim como, no Hospital Municipal "Júlia Pinto Caldeira".
- regularize as falhas relativas à transparência, apontadas por ocasião da fiscalização ordenada;
- reverta o déficit orçamentário, estabelecendo trajetória de equilíbrio nas finanças públicas (redução do déficit financeiro);
- atualize a planta genérica de valores;
- modernize o setor de cobrança, dotando-o de uma estrutura adequada;
- regularize o recolhimento de encargos;
- antes de aterrar os resíduos sólidos, adote providências para que seja realizado tratamento mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético.

É como voto.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.