



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



11-12-18

SEB

=====

73 TC-004072/989/16

Prefeitura Municipal: Santa Maria da Serra.

Exercício: 2016.

Prefeito: Josias Zani Neto.

Advogados: Fernando Bertolotti Brito da Cunha (OAB/SP nº 274.833), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745), Eduardo Dias de Vasconcelos (OAB/SP nº 357.955), Maylise Rodrigues Santos (OAB/SP nº 380.089), Brunella de Kassia Silva Nani Gasque (OAB/SP nº 382.986), Ueslei Almeida dos Santos (OAB/SP nº 395.817), Carolina Pavanelli Marques (OAB/SP nº 396.216), Fabio José de Almeida de Araújo (OAB/SP nº 398.760), Fábio Albergaria Modinger (OAB/SP nº 401.221), Antonio Marcos Antoniazzi (OAB/SP nº 173.941) e outros.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RESTRIÇÕES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO. PARECER DESFAVORÁVEL.

1. Déficits orçamentário e financeiro dentro dos parâmetros aceitos.
2. Descumprimento do artigo 42 da LRF e do artigo 73, VII, da Lei Eleitoral.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. artigo 212	26,08%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	65,77%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	41,12%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	32,70%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, § 2º, I	3,11%	(7%)
Plano Municipal de Educação Lei federal nº 13.005/14, artigos 1º e 8º, <i>caput</i>	Regular	26-06-15
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional	Regular	R\$ 2.135,64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º		
Plano Municipal de Saneamento Básico Lei federal nº 11.445/07, artigos 11, 17 e 19	-	A partir de 2020 ¹
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Lei federal nº 12.305/10, artigo 18	Irregular	A partir de 02-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, § 3º	Prejudicado ²	A partir de abril/19 ³
Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei federal nº 13.146/15	Prejudicado ⁴	A partir de 2016
Lei da Transparência Fiscal - Lei federal nº 12.527/11, artigos 8º, § 1º, e 9º	Artigo 8º, § 1º: Prejudicado ⁵ Artigo 9º: Irregular	
Execução Orçamentária: (R\$ 79.890,97)	0,40% Déficit	
Resultado Financeiro: (R\$ 543.279,66)	Déficit	
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS e PASEP)	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamento	Irregular	
Iluminação Pública – O Município instituiu a CIP (Contribuição de Custeio de Iluminação Pública) – Lei Complementar nº 1.210 de 29-11-12.	Prejudicado	
*Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar - LRF, artigo 42. (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira)	Irregular	
*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, artigo 21, parágrafo único	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VI, “b”, e VII	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, VII	Relevado	
ATJ: Desfavorável	MPC: Desfavorável	SDG: -

¹ Art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/10, com a redação dada pelo Decreto nº 9.254/17.

² Obrigatório para Municípios com população superior a 20.000 habitantes.

³ Lei federal nº 13.683, de 19-06-18.

⁴ A Prefeitura não forneceu informações à Fiscalização assim como não foi identificada qualquer informação a respeito no sítio eletrônico da Municipalidade.

⁵ Município com população inferior a 10.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planej.	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B+	C+	B+	C+	C	C+
2015	B	B+	B+	C+	B+	C+	C	C
2016	B	B+	B+	↑A	B+	↓C	C	C
A Altamente Efetiva		B+ Muito Efetiva		B Efetiva		C+ Em fase de adequação		C Baixo nível de adequação

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DA SERRA**, exercício de **2016**.

1.2 Nos termos da Resolução nº 01/2012, artigo 1º, § 1º⁶, foi realizada **“Fiscalização Seletiva”** ou **“Fiscalização por Validação”** (TC-A-039686/026/15) no referido Município por ele estar incluído entre os Municípios Paulistas que cumpriram conjuntamente os seguintes requisitos:

- a) parecer favorável nas contas dos três últimos exercícios;
- b) receita arrecadada inferior a R\$ 1 bilhão de reais;
- c) bons indicadores no IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

⁶ **RESOLUÇÃO Nº 01/2012**
TC-A-023486/026/10

“Artigo 1º - Os procedimentos fiscalizatórios incidentes nos exames de contas anuais, tanto estaduais como municipais, serão seletivos, conforme critérios objetivos a serem oportunamente definidos.

§ 1º - Com prévia autorização do Conselheiro Relator e mediante o critério da amostragem, os procedimentos fiscalizatórios poderão compreender também exames concomitantes ao exercício em curso.

(...).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.3 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de ARARAS – UR.10 (evento 29.31) apontou as seguintes ocorrências:

1.1 - Resultado da Execução Orçamentária:

- déficit orçamentário de 0,40% (R\$ 79.890,97) não amparado por superávit financeiro anterior;
- a Origem foi alertada por 05 vezes quanto ao descompasso entre receitas e despesas;
- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições de 27,34% da Despesa Fixada, no montante de R\$ 4.381.295,97.

1.2.1 - Dívida de Curto Prazo:

- ausência de liquidez;
- saldo de restos a pagar processados (R\$ 72.327,15) denotando quebra da ordem cronológica de pagamentos.

2.1 - Cumprimento das Exigências Legais:

- não disponibilização dos pareceres deste Tribunal na página eletrônica da Prefeitura.

3.1.1 - Demais Aspectos Relacionados à Educação:

- 06 dos 47 professores da Educação Básica não dispõem de formação superior específica;
- a Origem informou não haver creche no município, mesmo havendo 90 crianças nessa faixa etária.

7 - Planejamento das Políticas Públicas:

- ausência dos Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana, ressaltando que o Município conta com 5.774 habitantes;
- prejudicada a verificação do cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade.

8 - A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência

Fiscal:

- não foi criado o Serviço de Informação ao Cidadão;
- não houve divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor, de informações sobre ações governamentais e das receitas arrecadadas e despesas realizadas (em tempo real).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



9 - Controle Interno:

- item prejudicado devido à ausência de informações da Origem.

10 - Iluminação Pública:

- item com verificação de quesitos prejudicada devido à ausência de informações da Origem.

11 - Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:

- não restou esclarecido existir tratamento dos resíduos antes do aterramento, havendo notícia de interdição, em 16-02-17, do aterro sanitário local.

12 - Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP:

- falta de atendimento às recomendações e de efetivação de mediadas anunciadas.

13 - Denúncias, Representações e/ou Expedientes:

- procedência das informações constantes do expediente TC-000110/010/17 (evento 27) quanto ao uso indevido de recursos municipais (pessoal e maquinário) em obra executada por terceiros.

14.1 - Ordem Cronológica de Pagamentos:

- quebra da mencionada cronologia.

14.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Audep:

- divergência com os dados informados pela Origem.

14.3 - Horas Extras:

- pagamentos acima do permissivo legal.

14.4 - Pessoal em Desvio de Função:

- remanescem servidores em desvio de função.

14.5 - Execução Contratual:

- descumprimento da Lei de Licitações quanto à prorrogação da contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídico-administrativa ao Gabinete do Prefeito e assessoria a licitações e contratos prestados pelo escritório Maroun Advogados Associados.

15.1.1 - Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas:

- descumprimento do artigo 42 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



15.2.2 - Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:

- descumprimento do inciso VII do artigo. 73 da Lei Eleitoral, por haver gastos liquidados no 1º semestre de 2016 superando a média dos gastos no 1º semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015).

15.3 - Vedação da Lei nº 4.320/64:

- empenhos no último mês de mandato acima do duodécimo da despesa prevista - artigo 59, § 1º, da lei citada.

1.4 Acompanha os autos o expediente TC-000110/010/17 (evento 27) que trata de denúncia apresentada pelo munícipe Valdomiro Moreira, noticiando possíveis irregularidades na execução da obra de duplicação da Av. Thomas Firmino da Silva, em 2016, quanto ao uso de máquina e servidores da Prefeitura por parte da contratada Enge Pavimentação e Obras Ltda., mesmo estando estipulado em contrato como obrigação da contratada disponibilizar mão de obra e equipamentos próprios, restando à Prefeitura somente fiscalizar.

Investimento total da obra: R\$ 231.952,80, sendo R\$ 231.720,85 com recursos federais e R\$ 231,95 como contrapartida do Município.

Foram apreciadas 03 (três) medições pela Caixa Econômica Federal no total contratado. Desse montante, foram empenhados em 2016 recursos no valor de R\$ 128.266,42 (sendo R\$ 5.213,16 inscritos em restos a pagar) e o restante, R\$ 103.686,38, empenhado em 2017.

Informou a Fiscalização que o Decreto municipal nº 2.941, de 30-03-17, suspendeu o pagamento do montante de R\$ 5.213,16, inscrito em restos a pagar, aguardando apuração em sindicância administrativa

Em 29-06-17 foi exarado relatório final da Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria nº 3.959, de 03-03-17, aprovado pelo Prefeito, com determinação de providências para ressarcimento ao erário, vez que se confirmaram indícios de utilização de mão de obra e maquinário da Prefeitura na execução da obra em comento.

Consta daquele relatório e da documentação correlata também juntada no evento 16.4, depoimentos de funcionários da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Municipalidade confirmando o uso indevido de recursos (pessoal e equipamento).

Por fim, informou a Equipe Técnica que não restaram esclarecidas as providências subsequentemente adotadas visando ao ressarcimento ao erário.

1.5 Regularmente notificado (evento 34.1), o **Responsável** pelas contas apresentou justificativas e documentos (eventos 90.1/90.32), sustentando, em síntese:

1.1- Resultado da Execução Orçamentária:

O Poder Executivo observou o princípio da gestão fiscal equilibrada, em total respeito ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 709/93. O pequeno resultado orçamentário deficitário apurado não possui negatividade suficiente para comprometer a execução de gestões futuras, sendo, portanto, passível de ser relevado.

Foram adotadas todas as providências pertinentes para contingenciar gastos e limitar a emissão de empenhos, gerando, ao final do exercício de 2016, uma economia orçamentária de R\$ 864.565,16.

Ademais, o resultado orçamentário apurado (R\$ 79.890,97) está muito aquém do valor equivalente a 01 mês de arrecadação da RCL, podendo, conforme orienta a jurisprudência da Corte de Contas, ser objeto de eventual recomendação.

Quanto às alterações orçamentárias (correspondentes a 27,34% da despesa fixada), atenderam rigorosamente ao que determina a Constituição Federal, a Lei Federal nº 4.320/64 e a LOA do Município, tendo sido necessárias, em sua grande maioria, em virtude da transferência de recursos oriundos de convênios celebrados com órgãos federais (R\$ 1.748.228,13) e estaduais (R\$ 1.810.385,82), que redundaram em benefícios diretos à população.

1.2.1 - Dívida de Curto Prazo:

O relatório da Fiscalização considerou em seus cálculos os empenhos não processados em 31-12-16, que somam a considerável quantia de R\$ 229.041,85 (evento 90.14). Entretanto, tais empenhos se consubstanciam em despesas que dependem de implementação (execução dos serviços e/ou entrega das aquisições), portanto, prescindem de ativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



disponível para imediato pagamento.

Excluída tal quantia do passivo financeiro, é possível concluir que este é reduzido para R\$ 1.594.547,15, o que faz com que o índice de liquidez imediata se eleve para 0,80, apresentando considerável melhora em relação ao exercício de 2015.

Por outro lado, se também forem desconsiderados os empenhos processados vinculados às fontes estaduais (R\$ 109.922,37, evento 90.15) e federais (R\$ 277.226,62, evento 90.16), cujo pagamento não depende de recursos do Tesouro, é possível concluir que o Passivo Financeiro é reduzido para R\$ 1.207.398,16, sendo que a Prefeitura possuía um disponível de R\$ 1.280.309,34 para pagamento imediato, não se verificando situação de descontrole que permita firmar qualquer juízo de irregularidade.

No que respeita à eventual quebra da ordem cronológica, o saldo de restos a pagar processados (R\$ 72.327,15) refere-se a despesas cuja liquidação está pendente de concretização em face da falta de apresentação de documentação pelos fornecedores, cujo cancelamento não pode ser realizado, posto que os credores podem, a qualquer momento, apresentar os subsídios necessários para evidenciar a execução das despesas em favor do Poder Executivo.

3.1.1 - Demais Aspectos Relacionados à Educação:

As questões anotadas não devem impactar negativamente no exame das contas haja vista que a gestão educacional se aperfeiçoou de maneira satisfatória, fato revelado pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal, cuja nota obtida no quesito i-Educ foi “B+”.

No tocante aos professores da educação básica que não possuem formação em nível superior, trata-se de docentes que atuam junto aos 04 primeiros anos do ensino fundamental, para o que era exigida apenas formação no ensino médio.

A questão do déficit de vagas no ensino infantil foi solvida com o início das atividades da Creche Escola João Theodoro Haffenbaecher Filho – ‘João Professor’, localizada na Rua Antonio Zambom Sobrinho, 118, Vila Dona Tidinha, inaugurada em janeiro de 2016, com capacidade para atendimento de 30 crianças no berçário e 120 crianças no ensino infantil.



11 - Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos:

O Município, em 2016, viabilizou estudos e elaborou projeto para iniciar o procedimento de reciclagem do lixo reutilizável, de forma a propiciar renda aos que participarem do programa. Ademais, foi promovida a conscientização dos munícipes para a separação adequada dos resíduos, facilitando a sua coleta domiciliar.

No que se refere à interdição do aterro sanitário, deve a Corte observar que tal fato se deu no exercício de 2017, quando o requerente não poderia adotar nenhuma providência para resolver a questão.

13 - Denúncias, Representações e/ou Expedientes:

Em relação às denúncias mencionadas no expediente TC-000110/010/17, dada a complexidade dos elementos que estão sendo carreados para o conhecimento desta Corte de Contas, requereu seja a matéria objeto de análise em processo apartado.

15.1.1 - Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas:

A simples constatação de saldo de restos a pagar liquidados em 31-12-16 (R\$ 1.566.297,92) não é bastante para evidenciar o descumprimento do art. 42 da LRF. O dispositivo legal determina que as despesas assumidas no período de 01/05 a 31/12 do último ano de mandato, se não quitadas até o final do exercício, tenham lastro financeiro para seu pagamento no exercício seguinte. No presente caso, a Fiscalização considerou as obrigações assumidas antes do período de vedação, ou seja, aquelas que foram empenhadas no período de 01-01 a 30-04-16.

Ocorre que o artigo 42 proíbe contrair despesas no período de 01-05 a 31-12 e não determina que deva existir liquidez total ao final o exercício para todas as despesas lançadas sob a rubrica “restos a pagar”.

Dessa forma, dentre os valores de restos a pagar processados existentes ao final do exercício em exame, a Prefeitura possuía obrigações assumidas entre 01-01 e 30-04, de pelo menos R\$ 1.711.633,75, que superam aquele saldo de 31-12 de R\$ 1.566.297,92, de modo que, ajustados tais valores, ao invés de uma indisponibilidade financeira, há uma liquidez de R\$ 1.249.923,26, denotando o exato cumprimento do art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



42 da LRF.

15.2.2 - Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial:

Excluídas as despesas com publicidade de atos legais ocorridas entre os exercícios de 2013 a 2016, conforme documentos juntados aos eventos 90.28/90.31, não foi superada a média dos gastos a que diz respeito o artigo 73, VII, da Lei Eleitoral.

1.6 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 99.1) manifestou-se pela emissão de parecer **desfavorável** às contas, diante dos resultados apresentados (déficit da execução orçamentária de 0,40%, fazendo aumentar em 22,71% o déficit financeiro do exercício anterior; abertura de créditos adicionais, realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 27,34% da Despesa Fixada, evidenciando insuficiente planejamento orçamentário; ausência de liquidez em face dos compromissos de curto prazo, descumprimento do artigo 42 da LRF e empenhamento, no último mês do mandato, de mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente).

A **Unidade Jurídica** (evento 99.2) igualmente opinou pela emissão de parecer **desfavorável** às contas, considerando o somatório de irregularidades de cunho econômico e financeiro, agravadas pela infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 59, § 1º, da Lei federal nº 4.320/64. Propôs recomendações e a tramitação autônoma do expediente TC-000110/010/17.

A **Chefia do órgão** (evento 99.3) endossou esse posicionamento **desfavorável**, com proposta de recomendação ao atual Chefe do Executivo para que promova o adequado equilíbrio orçamentário, financeiro e econômico; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições, de acordo com os Comunicados SDG nºs 29/10 e 35/15; observe as determinações do artigo 43 da Lei federal nº 4.320/64 e regularize as falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos itens Ensino, Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos, Pessoal e Restrições de Último Ano de Mandato.

1.7 O Ministério Público de Contas (evento 111.1), sem prejuízo da expedição de recomendações, pugnou pela emissão de **parecer prévio**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



desfavorável às contas municipais, em especial pela ocorrência de déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro do exercício anterior (princípio da gestão fiscal responsável); pelas alterações orçamentárias equivalentes a 27,34% da despesa inicialmente prevista; pelo crescimento do déficit financeiro em 22,71% em relação ao exercício anterior; pela ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo e pelo desatendimento do artigo 42 da LRF e artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

Por fim, propôs o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo e a tramitação autônoma do expediente TC-000110/010/17, para cabal apuração das responsabilidades.

1.8 Incluídos na sessão de 13 de novembro de 2018 desta C. 1ª Câmara, os autos foram retirados de pauta para apreciação das alegações apresentadas em sustentação oral pelo representante do Município.

Em síntese, discorreu a defesa sobre os reflexos, nos resultados orçamentário e financeiro bem como no artigo 42 da Lei Fiscal, dos empenhos processados, relacionados às fontes estadual e federal, atinentes a convênios celebrados com ambas as esferas e cujas despesas foram licitadas, contratadas, empenhadas, executadas e liquidadas, ficando apenas pendentes de pagamento uma vez que dependiam dos repasses.

Com relação especificamente ao artigo 42 da LRF, alegou que do valor final apurado de indisponibilidade (R\$316.374,66) há de se excluir os valores resultantes das fontes 02 (recursos estaduais) e 05 (recursos federais), uma vez que tais despesas, embora assumidas pelo Poder Executivo, deveriam ter sido pagas após o repasse das contrapartidas devidas pelos órgãos estaduais e federais.

1.9 Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável**, em decorrência de Pedido de Reexame conhecido e provido (Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 14-10-16), revertendo a decisão pela emissão de parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



desfavorável⁷ (TC-001690/026/13 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO – DOE de 04-12-15).

2014 – **Favorável** (TC-000163/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI – DOE de 24-02-17).

2015 – **Desfavorável**⁸ (TC-002255/026/15 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES – DOE de 22-09-17). Pedido de Reexame pendente de julgamento.

1.10 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

SANTA MARIA DA SERRA	2013	2014	2015	2016
Habitantes	5.624	5.698	5.774	5.845
Receita Arrecadada	16.505.781,94	18.769.864,68	18.466.881,94	19.936.839,84
[A] Receita Per Capita no Município	2.934,88	3.294,11	3.198,28	3.410,92
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Média Individualizada	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	117%	123%	114%	116%
[A] / [C] (em %)	96%	99%	96%	96%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	(5,95%)	5,02%	(1,96%)	(0,40%)

c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
Anos Iniciais - 4ª Série/5º Ano

⁷ Déficit de execução orçamentária; falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo; abertura de créditos adicionais e realização de transposição e transferências.

⁸ Excesso de alterações orçamentárias (81,82% das despesas inicialmente fixadas).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



SANTA MARIA DA SERRA (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento	**	**	**	2%
IDEB	**	**	5,4	5,5
Meta	**	**	**	5,7

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

(**) Sem média na Prova Brasil 2015: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Comparativo com o Federal e o Estadual

ANOS INICIAIS

Entes Federativos (*)	IDEB observado			
	2009	2011	2013	2015
SANTA MARIA DA SERRA	**	**	5,4	5,5
Estado de SP – Pública	5,3	5,4	5,8	6,2
Brasil – Pública	4,4	4,7	4,9	5,3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

(**) Sem média na Prova Brasil 2015: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	25,39%	26,09%	33,46%	28,96%	26,08%
FUNDEB (100%)	100%	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT (60%)	61,44%	65,16%	66,86%	61,39%	65,77%

Fonte: (*) TC-000163/026/09, TC-001033/026/11, TC-001690/026/13 e TC-002255/026/15.

d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).

Em R\$

Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	3.848.734,20	-495.357,07		3.353.377,13	627	5.348,29
2015	4.262.643,60	-44.735,45		4.217.908,15	678	6.221,10
2016	4.161.153,33	-321.427,05		3.839.726,28	725	5.296,17

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

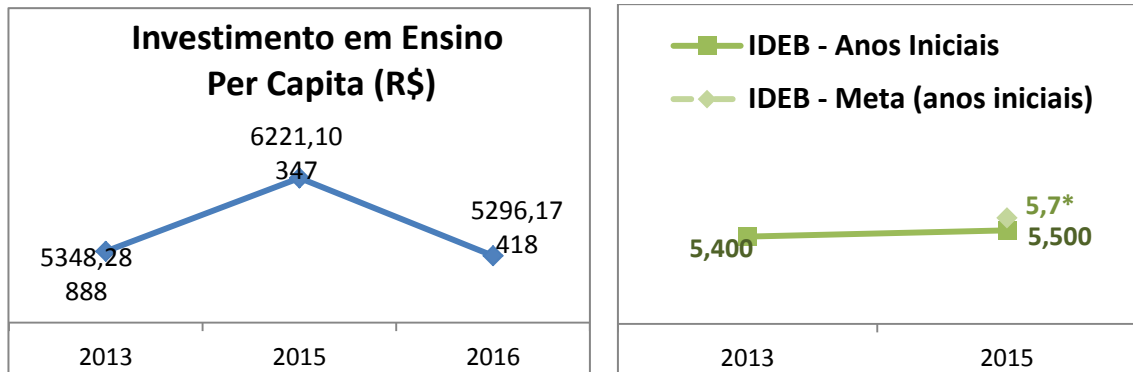
(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



*Não houve meta estipulada para 2013.

Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, oscilação no **investimento per capita**, com incremento de 2013 a 2015 (R\$ 5.348,29 em 2013 para R\$ 6.221,10 em 2015) e queda em 2016 (R\$ 5.296,17).

Em relação ao IDEB (período: 2013-2015), houve progressão nos resultados obtidos para os anos iniciais (5,4 em 2013 e 5,5 em 2015), contudo, o resultado alcançado no exercício de 2015 ficou aquém da meta projetada para o período (5,7).

É o relatório.

2. VOTO

2.1. A instrução dos autos demonstra que o **Município de SANTA MARIA DA SERRA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, FUNDEB, transferências de duodécimos ao Legislativo, despesas com pessoal, precatórios e encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

2.2 A despeito do atendimento a esses aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte, observo a necessidade de melhorias nas ações governamentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Na avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, efetuada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o Município obteve, no exercício, a nota **B (efetiva)**, mesma nota dos exercícios anteriores.

Verifico que o índice do **i-Planejamento** (2015: C+/2016: A) apresentou melhora em relação ao exercício anterior, permanecendo inalterados os indicadores do **i-Educ** (2015: B+/2016: B+), **i-Saúde** (2015: B+/2016: B+), **i-Fiscal** (2015: B+/2016: B+), **i-Cidade** (2015: C/2016: C) e **i-Gov TI** (2015: C/2016: C). O índice **i-Amb** (2015: C+/2016: C), por sua vez, apresentou regressão.

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos aponta para necessidade de aperfeiçoamentos nos seguintes temas:

- **i-Educ:**

- não realizou uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches em 2016;
- não houve entrega dos uniformes à rede municipal;
- sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20-12-96.

- **i-Saúde:**

- não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
- não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- os locais de atendimento médico-hospitalar municipais não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- **i-Planejamento:**

- a estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- não há coleta de informação pela internet na fase de pré-planejamento (Audiências Públicas);
- não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
- não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- não há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento;
- não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- o sistema informatizado não é descentralizado;
- não há diagnósticos na fase de pré-planejamento, ou os diagnósticos não serviram para obtenção de soluções e materializados nas peças orçamentárias;
- os servidores do setor de planejamento, ou que cuidam dessa atividade, não possuem dedicação exclusiva para essa matéria;
- os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não receberam treinamento sobre planejamento;
- os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações.

- **i-Amb:**

- a estrutura de Meio Ambiente não se encontra em nível de primeiro escalão no organograma da prefeitura;
- não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem, nem para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde e para a Rede Municipal de Ensino;
- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- não está habilitado junto ao CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
- não participa do programa Município Verde Azul;
- não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
- não possui seu Plano Municipal de Saneamento Básico;
- quanto à arborização urbana, o pessoal da Prefeitura responsável por manutenção das árvores não recebe orientação/treinamento para realizar a poda de maneira correta;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- nem todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente possuem formação na área natural e/ou humana.

• **i-Cidade:**

- não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;

- o município não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;

- não está listado no Programa Construindo Cidades Resilientes, do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres;

- não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada (Lei nº 12.608/12);

- não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;

- não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público;

- não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;

- não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.

• **i-Gov TI:**

- não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;

- não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);

- não possui um documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;

- não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

- não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas);

- não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação;

- os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet;

- os sistemas e softwares disponibilizados não são divulgados.

2.3 Em relação aos **indicadores econômico-financeiros**, o Município apresentou déficit de R\$ 79.890,97 na execução orçamentária – 0,40% do total de receitas obtidas no período (R\$ 19.936.840,00) –, não amparado por superávit financeiro do exercício anterior, mas ainda em limite aceitável por esta E. Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O resultado financeiro do exercício foi deficitário em R\$ 543.279,66 que, equivalente a aproximadamente 10 (dez) dias da Receita Corrente Líquida⁹, encontra-se em patamar tolerável, por não exigir grande esforço fiscal do Município para revertê-lo em exercício futuro.

Assim, e muito embora os déficits orçamentário e financeiro mereçam atenção por parte da Administração Municipal, no caso, entendo que não constituem razão suficiente para comprometer a gestão financeira e orçamentária do exercício.

A Prefeitura Municipal realizou investimentos correspondentes a 11,57% da Receita Corrente Líquida (R\$ 18.840.640,25).

O estoque de restos a pagar aumentou 15,84% em relação a 2015 (de R\$ 1.549.803,84 para R\$ 1.795.339,77) e a disponibilidade financeira de R\$ 1.280.309,34, frente ao Passivo Financeiro da Municipalidade de R\$ 1.823.589,00, demonstra um índice de liquidez imediata de 0,70, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, observo que alcançaram o total de R\$ 4.381.295,97 de créditos suplementares, equivalente a 27,34% da despesa inicial prevista para Executivo no exercício (R\$ 16.024.800,00) – dentro, portanto, do elevado limite (30%) autorizado pela Lei municipal nº 1.293 de 23-11-15 (LOA), mas muito superior ao percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Considerando, entretanto, que tais modificações não ocasionaram desajuste na execução orçamentária e financeira, entendo possa a falha ser remetida ao campo das advertências.

2.4 A Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no **artigo 21, parágrafo único, da LRF**, uma vez que não houve aumento da taxa da despesa de pessoal, e atendeu ao **artigo 73, VI, letra “b”, da Lei federal nº 9.504/97** (despesas com publicidade e propaganda oficial).

⁹ RCL em 2016: R\$ 18.840.640,25 ÷ 12 meses ÷ 30 dias = R\$ 52.335,11 por dia.
Déficit no Resultado Financeiro em 2016 = R\$ 543.279,66 ÷ R\$ 52.335,11 = 10,38 dias de arrecadação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



De outra parte, em relação ao **inciso VII¹⁰ do referido dispositivo legal**, constato que os gastos liquidados de publicidade no primeiro semestre do exercício de 2016 (R\$ 29.520,00) foram superiores em R\$ 15.166,67¹¹ à média despendida nos 3 (três) primeiros semestres dos anos anteriores (de 2013 a 2015).

Entretanto, tendo em conta as justificativas apresentadas, o reduzido valor envolvido e os casos análogos já apreciados por esta E. Corte¹², entendo possa essa falha ser relevada.

2.5 Não obstante, as contas se ressentem de grave irregularidade, capaz de comprometê-las por inteiro.

- Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas – Art. 42 da LRF:

Apontou a Fiscalização que a Prefeitura encerrou o exercício de 2016 em situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira, restando configurado, assim, o descumprimento do **artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Os dados foram ratificados pela Unidade de Economia da ATJ, que destacou, ainda, mostrar-se improcedente a pretensão do Responsável no sentido de que nos cálculos deveriam ser considerados como restos a pagar apenas os empenhos gerados a partir de 01-05-12.

¹⁰ VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

¹¹

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	3.500,00	12.220,00	27.340,00	29.520,00
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				14.353,33
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				15.166,67

¹² TC-004433/989/16 Prefeitura Municipal de Salto. 1ª Câmara Sessão de 05-06-18;
TC-004303/989/16 Prefeitura Municipal de Jardinópolis. 1ª Câmara Sessão de 08-05-18;
TC-004206/989/16 Prefeitura Municipal de Mirandópolis. 2ª Câmara Sessão de 05-06-18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Efetivamente, estabelece o parágrafo único do referido dispositivo legal que *“na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”*. Portanto, tanto as despesas novas como aquelas já existentes são abrangidas pela obrigação de disponibilidade de caixa.

E o quadro a seguir evidencia que a Prefeitura, no último ano de mandato, possuía uma **liquidez** de R\$ 65.862,53, em 30-04-16, e passou para uma situação de **iliquidez** de R\$ 316.374,66, no encerramento do exercício:

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

Ilíquidez em 31.12

2016
1.777.496,28
82.005,11
1.629.628,64
65.862,53
1.249.923,26
1.566.297,92
-
-
-
(316.374,66)

Observei que a Fiscalização emitiu 08 (oito) alertas ao Município sobre a situação de iliquidez financeira que se avizinhava, reclamando a adoção de medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e programação financeira, nos termos dos artigos 8º e 9º da LRF. Todavia, nenhuma providência eficaz foi adotada para ajustar o descompasso entre as disponibilidades financeiras e as exigibilidades, tal como recomendado por esta Corte (*Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral*, 2016, pg. 54).

A infração é de tal gravidade que o legislador tratou de tipificar a possível conduta infracional da autoridade como crime, nos termos do artigo 359-C do Código Penal¹³, devendo o assunto ser

¹³ **Art. 359-C.** Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



encaminhado ao DD. Ministério Público do Estado, para as medidas cabíveis.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DA SERRA, relativas ao exercício de 2016.

2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Observe, na elaboração do projeto de lei orçamentária, o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

b) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

c) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, e promova esforços fiscais com vista a obter equilíbrio entre receitas e despesas.

d) Diligencie para o aprimoramento da capacitação profissional dos professores e promova as medidas adequadas com vista a eliminar o déficit de vagas nas creches municipais.

e) Adote providências com vista à elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico.

f) Assegure o estrito cumprimento da Lei federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), divulgando, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal.

g) Crie o Serviço de Informação ao Cidadão.

h) Diligencie com vista ao adequado esgotamento sanitário do

ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



município.

i) Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal.

j) Efetue os devidos ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹⁴, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

k) Regularize a situação dos servidores que se encontram em desvio de função e verifique as reais necessidades para o pagamento de horas extraordinárias aos servidores do Município.

l) Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93, formalizando adequadamente os pertinentes contratos, acompanhando devidamente a sua execução e respeitando, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades.

m) Promova melhorias quanto às fragilidades demonstradas pelo IEGM em todas as suas áreas.

Determino, ainda:

a) o arquivamento do Expediente eTC-000110/010/17;

b) o encaminhamento de cópias do parecer, do relatório de Fiscalização e das correspondentes notas taquigráficas ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis.

A Fiscalização verificará, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

¹⁴ “O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO