



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

Conselheiro-Substituto Josué Romero
Segunda Câmara
Sessão: **4/12/2018**

167 00004132.989.16-1 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Águas de Santa Bárbara.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): José Mariano da Silva.

Advogado(s): Placídio dos Santos Cardoso (OAB/SP nº 262.445).

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,68%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%-100%)
Magistério	100%	(60%)
Pessoal	58,61%	(54%)
Saúde	18,87%	(15%)
Transferências ao Legislativo	6,10%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 31.250.000,00	
Receita realizada	R\$ 30.009.860,29	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 4.221.355,86 –14,07 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 8.282.714,28	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Irregular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Relevado	

Ementa: Contas de Prefeitura Municipal. Parecer Desfavorável. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com Pessoal. Gastos sem cobertura financeira nos dois últimos quadrimestres do exercício. Trajetória fiscal insustentável.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Águas de Santa Bárbara**, relativas ao exercício



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

de 2016, que foram fiscalizadas pela Unidade Regional de Bauru - UR 02 (ev. 09 e ev. 45).

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.

As principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- ausência de critérios para repasses a entidades do terceiro setor na LDO;
- não edição do Plano de Saneamento Básico nem o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em reincidência e desatendendo recomendação;
- falhas na acessibilidade dos prédios públicos.

Controle Interno

- periodicidade semestral dos relatórios, demora na elaboração, o que mitiga a eficiência do controle, impedindo a tomada tempestiva de medidas pela Administração.

Fiscalização Ordenada

- diversas irregularidades apuradas ainda não foram regularizadas pela Prefeitura Municipal, destacando-se a não implantação de ouvidoria, ausência de divulgação de diárias e passagens, com o respectivo relatório de viagem, a não divulgação de informações sobre licitações, entre outras.

Resultados

- déficit de execução orçamentária de R\$ 4.221.355,86 contribuiu para a elevação do déficit financeiro de R\$ 4.120.398,76 para R\$ 8.282.714,28;
- desconsiderados os valores empenhados decorrentes de obras licitadas por meio de convênios firmados com o Estado e não liquidados no exercício, que somaram R\$ 3.701.828,74, o déficit teria sido de R\$ 519.527,12, o equivalente a 1,71% da receita realizada;



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

- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições equivalentes a 31,60% da despesa fixada final, denotando falho planejamento orçamentário, em reincidência.

Fiscalização das Receitas

- incorreta contabilização dos valores decorrentes dos honorários de sucumbência.

Dívida Ativa

- necessidade de adoção de medidas que proporcionem maior eficiência na cobrança da dívida ativa, em reincidência;

Despesas com Pessoal

- superação do limite de despesa de pessoal ocorrido em dezembro de 2014 perdurou pelos exercícios 2015 e 2016, acarretando um comprometimento de 58,61% da RCL, em reincidência;

- inclusão de R\$ 249.650,44 decorrentes de pagamentos efetuados a pessoas físicas sem contrato válido, sem concurso público ou processo seletivo, remunerando a prestação de serviços privativos de cargos públicos e sob a subordinação direta de servidores da Prefeitura, em reincidência;

- inclusão das despesas com terceirização de mão de obra, na importância de R\$ 1.401.953,20, decorrentes de contrato firmado com a empresa Cachoni e Gavião Assistência Médica Ltda, objetivando a prestação de serviços médicos de pronto atendimento e especialidades, em reincidência;

- exclusão de R\$ 472.114,47 decorrentes do pagamento de indenizações pelo término do contrato de trabalho.

Período	Dez 2015	Abr 2016	Ago 2016	Dez 2016
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	16.807.688,88	14.958.031,00	14.949.741,13	15.450.010,65
Inclusões da Fiscalização		1.461.143,67	1.789.765,85	1.651.603,64
Exclusões da Fiscalização				472.114,47
Gastos Ajustados		16.419.174,67	16.739.506,98	16.629.499,82
Receita Corrente Líquida	28.240.188,65	28.489.945,76	28.111.439,02	28.375.077,63
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Receita Corrente Líquida Ajustada		28.489.945,76	28.111.439,02	28.375.077,63
% Gasto Informado	59,52%	52,50%	53,18%	54,45%
% Gasto Ajustado		57,63%	59,55%	58,61%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Educação

- estrutura física das unidades de ensino possuem falhas decorrentes de manutenção deficiente, tais como desgaste na pintura, infiltrações, vidros quebrados, etc., além de não proporcionarem iluminação adequada e conforto térmico aos docentes e discentes, assim como aos portadores de necessidades especiais.

Saúde

- oferta de procedimentos médicos é muito inferior à demanda municipal, não proporcionando atendimento tempestivo aos pacientes;

- condições ruins dos prédios das unidades de saúde, tendo sido verificado infiltrações, que, além de acelerar a deterioração do prédio, podem ser fonte de contaminação.

Encargos

- pagamentos em atraso, incorrendo em multa e juros, indicando a necessidade de melhoria do planejamento orçamentário e financeiro, tendo ocorrido o pagamento da competência 11/2016 somente no exercício 2017.

Tesouraria

- pendências de conciliação bancária não regularizadas há mais de seis meses.

Bens Patrimoniais

- não foi realizado o levantamento de bens móveis e imóveis no exercício;

- contabilização de depreciação dos bens móveis, sem a divulgação da metodologia utilizada e sem a necessária depreciação dos bens imóveis, configurando a reavaliação seletiva de ativos, conduta legalmente vedada, em reincidência.

Arquivo Municipal

- caixas de documentos armazenadas desordenadamente, próximas a materiais inservíveis, levando risco ao histórico da administração municipal e ao próprio edifício, em caso de incêndio.

Ordem Cronológica de Pagamentos

- descumprimento



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

Execução contratual

- diversas falhas apuradas na execução de obras no Município com recursos de governo federal e estadual.

Resíduos Sólidos

- aterramento de resíduos sem qualquer tratamento;
- ausência de ajuste contratual com a SABESP, visando à prestação dos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgotos, tendo em vista o seu vencimento em 12/11/2009.

Cumprimento das exigências legais

- os pareceres prévios desta E. Corte de Contas não são divulgados no portal da transparência.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- falta de fidedignidade entre as informações prestadas pela Origem ao Sistema AUDESP e aquelas verificadas in loco.

Quadro de Pessoal

- nomeação de servidores em comissão cujos cargos não têm característica de direção, chefia ou assessoramento, em reincidência;
- existência de um número excessivo de cargos em comissão, ainda que não ocupados, em dissonância com o art. 37, V da Constituição Federal ou ainda com atividades sobrepostas a outros existentes.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- atendimento parcial das instruções e recomendações desta E. Corte de Contas.

Restrições do último ano de mandato

- não atendimento ao art. 42 da LRF, tendo em vista o crescimento da iliquidez, de R\$ 542.306,32 em 30.04, para R\$ 3.167.824,90, em 31.12.2016.

Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial

- empenho de gastos de publicidade em período vedado.

Notificada(ev. 15, ev. 28, ev. 52 e ev. 72), a administração juntou aos autos esclarecimentos (ev. 87).



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

Anunciou a adoção de medidas regularizadoras para algumas falhas.

Especificamente em relação ao déficit orçamentário e financeiro, a defesa explicou que o resultado foi drasticamente afetado pelo efeito de convênios firmados com o Estado e não liquidados no exercício.

Argumentou ainda que excluídos os empenhos não liquidados decorrentes de convênios e, portanto, aos quais não existe a entrada de recursos no período, a Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara apresenta déficit de apenas R\$ 519.527,12, equivalente a 1,71% da receita realizada, o que representa menos de dez dias de arrecadação, não comprometendo, assim, a gestão.

Por sua vez, sobre os gastos com pessoal, discordou dos cálculos da instrução, por avaliar ser indevida a inclusão das despesas decorrentes das contratações para prestação de serviços, visto que envolveria também o fornecimento de materiais e utilização de equipamentos de propriedade do contratado, não caracterizando assim a substituição de servidores.

Assim, pelos seus cálculos, o percentual correto a ser considerado é de 51,76%.

Quanto ao art. 42 da LRF, a defesa alegou que a iliquidez no valor de R\$ 3.167.824,90, não é o resultado real, tendo em vista que foram firmados convênios no valor de R\$ 3.701.828,74. No entanto, por conta da grave crise financeira, o Estado não repassou esse valor ao Município no exercício, mas sim no exercício subsequente.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 116.



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

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico considerou que as contas estão comprometidas, em virtude do reincidente déficit orçamentário e financeiro, além do descumprimento do limite com despesas com pessoal e do não atendimento ao artigo 42 da LRF.

Em especial, sobre as despesas de pessoal, a ATJ observou que a Origem não apresentou quaisquer elementos que possam modificar os cálculos do órgão de instrução. Ademais, frisou, a situação encontrada é idêntica à registrada no exercício anterior, conforme se depreende do julgado TC 002439/026/15.

Assim, por entender que os desacertos supracitados são demasiadamente graves, opina pela emissão de Parecer desfavorável às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara.

Sua congênere jurídica registra que entre as diversas graves irregularidades que pontuam as contas, destacam-se o descumprimento do art. 42 da LRF, além da superação do teto de gastos com pessoal.

A propósito dos encargos, considerou que a impropriedade pode ser relevada, sem o embargo de recomendação para que o Executivo evite atrasos para efetuar os recolhimentos dos encargos sociais.

Por conseguinte, com o aval da Chefia (ev. 116), também firma posicionamento no sentido de que seja emitido Parecer desfavorável às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara.

Por fim, o Ministério Público de Contas (ev. 130) propõe a emissão de parecer desfavorável, em síntese, em



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

decorrência das alterações orçamentárias, do déficit orçamentário e financeiro, do excesso de gasto com pessoal, do atraso no recolhimento dos encargos, da quebra da ordem cronológica, da entrega intempestiva de documentos, e, também, do não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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						
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Águas de Santa Bárbara											
Anos Iniciais	6,1	6,1	6,1	6,7	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9	7,1
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
Águas de Santa Bárbara	919	921	R\$ 8.534.344,40	R\$ 8.888.811,68
Região Administrativa de Sorocaba	266.527	270.211	R\$ 2.112.505.120,75	R\$ 2.260.086.483,46
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Águas de Santa Bárbara	R\$ 9.286,56	R\$ 9.651,26
Região Administrativa de Sorocaba	R\$ 7.926,05	R\$ 8.364,15
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Águas de Santa Bárbara	5.769	5.801	R\$ 6.157.158,44	R\$ 6.480.025,16
Região Administrativa de Sorocaba	2.416.383	2.439.378	R\$ 1.734.409.518,88	R\$ 1.822.811.086,28
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Águas de Santa Bárbara	R\$ 1.067,28	R\$ 1.117,05
Região Administrativa de Sorocaba	R\$ 717,77	R\$ 747,24
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou 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	B+	B+	C	B	B+	C	C+
2015	C+	C	B	B	B	B	C	C+
2016	C+	C	B	B	B	C+	C	C+

Contas anteriores:

2015 TC 002439/026/15 desfavorável¹

2014 TC 000347/026/14 favorável²

2013 TC 001874/026/13 favorável³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 08/03/2018

² D.O.E. em 09/12/2016

³ D.O.E. em 02/06/2015



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

Voto

00004132.989.16-1

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara não reúnem condições suficientes para sua aprovação em virtude do aumento da iliquidez nos últimos dois quadrimestres do ano e dos gastos excessivos com pessoal.

Em primeiro lugar, consoante constatado pela instrução, houve crescimento da iliquidez entre 30.04 e 31.12.2016, passando de R\$ 542.306,32 para R\$ 3.167.824,90, o que é explicitamente vedado pelo art. 42 da LRF.

Neste sentido, não é cabível a argumentação de que houve impacto da frustração de convênios, visto que a defesa não logrou demonstrar o impacto nas disponibilidades financeiras.

Verificou-se que o administrador contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato, volumosa obrigação de despesas que não podiam ser cumpridas integralmente nele ou ainda que tinham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa.

Quanto às despesas com pessoal, acolho os cálculos do órgão de instrução, de sorte que o gasto total ficou em 58,61%, em descumprimento do disposto no art. 20, III, b, da LRF.

A propósito, trata-se de situação idêntica à ocorrida nas contas relativas ao exercício de 2015, conforme se depreende do TC -2439/026/15.

Além disso, cumpre destacar, também, o entendimento de que ao final do mandato, não haverá prazo para recondução



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

dos gastos ao limite legal, de sorte que as ações punitivas ocorrem imediatamente se houver excesso em qualquer quadrimestre no último ano da administração do Município (TC - 1455/026/11).

Nos demais aspectos, o Município de Águas de Santa Bárbara cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **28,68%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **100,00%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT). Atendeu, portanto, também o § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Nos aspectos operacionais, a despeito da meta fixada pelo Ministério da Educação para o IDEB ter sido cumprida, o volume médio de gastos per capita por aluno registrada no município foi 15,39% acima da média da Região Administrativa de Sorocaba.

Por seu turno, na saúde foram aplicados **18,87%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), e registrados gastos médios per capita 49,59% maiores dos que os aferidos na Região.

Deve a administração desdobrar esforços no sentido de aumentar a economicidade do gasto público. Além disso, as questões de infraestrutura necessitam de ação corretiva imediata.

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



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

Sobre os encargos, entendo possível acolher as justificativas apresentadas, de que houve apenas atrasos no recolhimento, por equívocos na observância da data de vencimento, mas que havia disponibilidade financeira para efetuarlo.

No tocante ao quadro de pessoal, considerando a ausência de gravidade nos apontamentos do órgão de instrução, indicando clara irregularidade, as questões suscitadas podem ser relevadas.

De todo modo, a administração deve tomar medidas visando eliminar o número excessivo de comissionados, além disso, devem ser regularizadas as suas atribuições.

Por fim, os demais apontamentos da instrução são releváveis ou possíveis de correção pela administração, devendo ser verificada na próxima fiscalização "*in loco*" a adoção das respectivas medidas saneadoras.

Sendo assim, 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 Águas de Santa Bárbara**, 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:

- aprimore a acessibilidade nos prédios públicos, em atendimento à Lei nº 13.146/15;



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

- estabeleça critérios, com condições e exigências mínimas, para repasses a entidades do terceiro setor, em atenção ao art. 4º, I, alínea 'f', da LRF;
- estabeleça Plano Municipal de Saneamento Básico que atenda às diretrizes instituídas na Lei nº 11.445/2007;
- institua Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no art. 18 da Lei nº 12.305/2010;
- reveja a periodicidade em que são elaborados os relatórios do Sistema de Controle, de tal modo que possibilitem a adoção de medidas pelo Chefe do Executivo no decorrer do mesmo exercício;
- estude os apontamentos e sane os desacertos identificados nas fiscalizações ordenadas sobre transparência pública;
- aperfeiçoe a contabilização das receitas municipais;
- aprimore seu sistema de cobrança da Dívida Ativa, em atenção ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF e, ainda, no Comunicado SDG nº 23/2013, sob o risco de, assim não procedendo, configurar negligência na arrecadação de tributos, sujeitando o Gestor Municipal ao disposto no art. 10, inc. X, da Lei nº 8.429/1992;
- realize manutenção corretiva nos prédios da Rede Pública Municipal de Ensino, dado que as falhas apontadas pela Fiscalização põem em risco a segurança de alunos e servidores;
- envide esforços para reduzir o tempo de espera para a realização de procedimentos médicos e aperfeiçoe as condições físicas da Unidade Básica de Saúde;



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

- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao art. 68 da Lei nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
- corrija as falhas verificadas nos setores de tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais;
- exija da empresa "PANICO MATERIAIS E CONSTRUÇÕES EIRELLI - ME" a correção das falhas identificadas na execução de obra de construção de creche no Jardim Sotero Costa;
- adote medidas para que, antes de aterrar os resíduos, seja realizado tratamento mediante reciclagem, compostagem, reutilização e/ou aproveitamento;
- observe a necessidade de instrumento contratual que dê suporte jurídico à prestação de serviços de fornecimento de água e tratamento de esgotos no âmbito do Município;
- divulgue, na página eletrônica da Prefeitura, de forma atualizada, todos os demonstrativos relacionados no caput do art. 48 da LRF (PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do TCE, RGF e RREO).

É como voto.

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