



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 04/12/2018

141 TC-004250/989/16

Prefeitura Municipal: Sarapuí.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Fabio Augusto Holtz.

Advogado(s): Ariane de Carvalho Leme (OAB/SP nº 377.155), Bruna Évelin Menck Lima (OAB/SP nº 380.804) e outros.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SARAPUÍ**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR/09, que na conclusão de seu relatório (Evento 39.76), apontou falhas nos seguintes tópicos:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *A LDO não estabelece custos estimados, indicadores e metas físicas; não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor;*
- ✓ *Inexiste dotação orçamentária destinada à assistência da criança e do adolescente;*

Item A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA / TRANSPARÊNCIA E RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ *Desatendimento à legislação de regência;*

Item B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Não contabilização de gastos do exercício junto à despesa orçamentária;*
- ✓ *Insuficiente planejamento orçamentário;*

Item B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



PATRIMONIAL

- ✓ *Análise comprometida por inconsistências contábeis;*

Item B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ *Ocultação de passivo;*
- ✓ *Ausência de liquidez;*

Item B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ *Potencial ocultação de passivo;*

Item B.1.5.1. RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ *Renúncia irregular de receitas;*

Item B.1.6. DÍVIDA ATIVA

- ✓ *Divergência de saldo;*

Item B.2.1. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- ✓ *Potencial aplicação irregular de receita de alienação de ativos;*

Item B.3.1. ENSINO

- ✓ *Aplicação insuficiente dos recursos do Fundeb;*

Item B.3.1. ENSINO / B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO / B.3.1.1.1. AJUSTES: DESPESAS COM FUNDEB - 40%

- ✓ *Falhas na contabilização de despesas relativas à parcela diferida do Fundeb;*

Item B.3.1. ENSINO / B.3.1.1. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO / B.3.1.1.2. AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS

- ✓ *Falhas na contabilização de despesas com recursos próprios;*

Item B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *Não movimentação da totalidade dos recursos em contas específicas;*
- ✓ *Não contabilização da totalidade das receitas e das despesas vinculadas;*
- ✓ *Não detalhamento dos ativos de iluminação pública para incorporação patrimonial;*

Item B.3.3.2. MULTAS DE TRÂNSITO

- ✓ *O órgão não assumiu os ativos de iluminação pública;*
- ✓ *sistema eletrônico antieconômico;*

Item B.4. PRECATÓRIOS

- ✓ *Depósitos insuficientes junto à Depre;*
- ✓ *Não contabilização das contas bancárias mantidas junto à Depre no Balanço Patrimonial;*
- ✓ *Potencial ocultação de passivo;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Item B.5.1. ENCARGOS

- ✓ *Não empenhamento das despesas no exercício de referência;*

Item B.5.3.a. DESPESAS NÃO CONTABILIZADAS

- ✓ *Não contabilização de gastos do exercício junto à despesa orçamentária, com ocultação de passivo;*

Item B.6.1. TESOURARIA

- ✓ *Despesas debitadas pelo banco sem a devida contabilização;*

Item B.8. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ *Inobservância à cronologia das exigibilidades;*

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ *Insuficiente divulgação da gestão em página eletrônica do Município;*
- ✓ *Publicações extemporâneas;*

Item D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ *Divergências nas informações transmitidas;*

Item D.4. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- ✓ *Presença de protocolado que denota irregularidades;*

Item D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ *Inobservância às Instruções e Recomendações desta Corte de Contas;*

Item E.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS e LIQUIDADAS

- ✓ *Descumprimento da norma fiscal;*

Item E.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- ✓ *Empenhamento, no último mês de mandato, de mais de um duodécimo da despesa prevista no orçamento.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 43.1 – DOE de 24/10/2017*), o responsável pela Prefeitura Municipal de Sarapuí apresentou justificativas (*Evento 84*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 98.1 a 98.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões das Assessorias Técnicas, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em síntese, pelas seguintes razões: **a)** inobservância das vedações impostas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, irregularidade que pode configurar crime contra as finanças públicas (Código Penal, art. 359-D); **b)** insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB; **c)** insuficiente pagamento de encargos; **d)** despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante os alertas expedidos por esta Corte, com base no art. 59, § 1º, da mesma lei; **e)** empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64;

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.3; B.1.2; B.1.4; B.1.6; B.2.1; B.3.1; B.3.3.1; B.3.3.2; B.5.3.4; B.6.1; B.1.5.1; B.8; D.1; e D.2 (*Evento 108.1*).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **Parecer Desfavorável** (*Evento 113.1*).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	B+	B	B+	B	B	C	C	B	9.455
2015	B	B	B+	C+	C	B+	C+	B	9.569
2016	B	C	B+	B	C+	C+	C	B	9.675



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Além disso, apresentou queda em relação aos indicadores I-Saúde, I-Cidade e I-Gov-TI.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SARAPUÍ**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit - 9,59%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,38%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	75,77%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	98,25%*	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	27,20%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,94%	Máximo: 54%

* De acordo com os cálculos da Assessoria Técnica.;

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento parcial de encargos sociais*.
O Município não quitou os precatórios no exercício. Porém quitou os requisitórios de baixa monta.

* Atrasos e não recolhimento dos repasses de INSS e FGTS verificados em 2016;

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de SarapuÍ cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação, com exceção da parcela diferida do FUNDEB, e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal, embora acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes referentes ao setor das finanças, precatórios e ensino que não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. PRECATÓRIOS

O pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício tendo como consequência o não atendimento pleno ao artigo 100 da Constituição Federal é causa determinante para a emissão de juízo desfavorável às presentes contas.

O órgão instrutivo demonstra o recolhimento em atraso da 12ª parcela dos créditos de precatórios devida em 2016, ocorrido somente em 12/01/2017.

Além disso, a equipe técnica constatou que o Balanço Patrimonial (R\$ 1.570.959,74) não registra, corretamente, as pendências judiciais de precatórios no montante de R\$ 3.241.504,28, havendo potencial ocultação de passivo no valor de R\$ 1.670.544,54, conforme demonstrativo obtido junto à DEPRE, inserido nos autos, com posição da dívida perante todos os Tribunais, em 31/12/2016.

As falhas demonstram que as peças contábeis e os demonstrativos enviados ao sistema Audesp não refletem com fidelidade os fatos ocorridos, em infração aos artigos 85 e 89 da Lei Federal n.º 4.320/64 e aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64), além do princípio contábil da competência.

Diante dos fatos **determino** ao Executivo de Sarapuí que respeite o regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas.

Determino, ainda, que a Prefeitura local contabilize corretamente o seu saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.4.2. FINANÇAS

No setor de finanças, não obstante os resultados orçamentários e financeiros negativos tenham atingidos percentuais, que em alguns casos até poderiam ser relevados, isso não é possível no caso dos autos.

Com efeito, o resultado orçamentário registrou déficit de –R\$2.316.521,84, ou, 9,59% da receita efetivamente arrecadada, após ajustes e inclusão de despesas pela fiscalização, Porém foi amparado integralmente pelo resultado financeiro retificado do exercício anterior R\$ 2.505.333,27.

Todavia, pesam sobre a gestão orçamentária e financeira a ausência de empenhamento de diversos serviços prestados ao Município e consequente omissão nos registros contábeis do Executivo local, caracterizando desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Conforme mencionado acima, a fiscalização incluiu R\$ 1.262.768,44 às despesas executadas, em decorrência de diversos serviços que foram efetivamente prestados ao Município, mas não foram registradas na contabilidade.

Igualmente, no item B.5.3.a do relatório da fiscalização, a equipe técnica relata despesas de pessoal (R\$ 1.042.707,05, incluindo encargos sociais) e serviços de terceiros prestados ao Município, consubstanciados em diversas notas fiscais arquivadas na Prefeitura (R\$ 129.937,00), não possuíam empenhos emitidos para sua quitação, levando à ausência de registros de tais documentos no sistema contábil do Executivo local, com clara desobediência à regra contida nos artigos 60, 83, 89 e 102 da Lei nº 4.320/1964 e ainda ao inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além dos princípios acima mencionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Além disso, a Municipalidade fechou o exercício com iliquidez, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,65 para pagamento desses passivos.

Da mesma forma, houve aumento de 80,84% da dívida de longo prazo em relação aos valores do exercício anterior, decorrente, principalmente, de parcelamentos de encargos sociais e dívidas de precatórios.

Reassaltando que os resultados orçamentário e financeiro teriam apresentado resultados piores caso o Município tivesse quitados seus precatórios judiciais e recolhidos integralmente os encargos sociais.

Assim, **determino** que a municipalidade corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidência contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Também demonstra a fragilidade do planejamento e agrava a situação o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 39,44% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Nesse cenário, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Por fim, o órgão de instrução demonstra irregular renúncia de receitas de Multas de Trânsito, além de o estoque total da dívida ativa (R\$ 6.577.417,65) representar por volta de 27,89% da receita corrente líquida do município¹.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

2.4.2. ENSINO

O Executivo Municipal de Sarapuí aplicou na educação básica, o percentual de 26,38%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 75,77% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Porém, aplicou 98,25% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, sem a devida complementação pela utilização da parcela diferida no 1º trimestre de 2017 no caso dos autos, já são causas suficientes para comprometer os demonstrativos.

Nesse contexto, os cálculos elaborados pela Fiscalização, endossados pela Assessoria Técnica competente, constataram que o valor não aplicado, R\$ 84.801,37, representa 1,75% do total de recursos provenientes do FUNDEB, R\$4.845.792,88.

¹ R\$ 23.582.553,31



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A Lei federal nº 11.494/07, que instituiu no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em seu artigo 21, assim regulamentou a aplicação dos recursos do fundo:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, **serão utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).*

Em que pese a não aplicação mínima do FUNDEB, há ainda aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- A prefeitura municipal não utilizou programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;
- Não houve entrega de uniformes aos alunos da rede municipal;
- Há escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) que não possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);

Por fim, consultei o site do INEP² e verifiquei que o Município de Sarapuí não alcançou, na última medição do IDEB, a meta projetadas para as séries iniciais do ensino fundamental (Meta alcançada 5.9 X Meta Projetada 6.3).

Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (26,38%), visando não só a aplicação dos mínimos

² <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

A fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENCARGOS SOCIAIS

A equipe técnica verificou que em relação ao INSS a competência 12/2016, parcela retida do segurado, foi paga em 2017. A contribuição patronal da competência 12/2016 foi empenhada somente em 2017 e não paga.

Além disso, constatou que os recolhimentos de FGTS ocorreram no prazo até a competência 11/2016; contudo, as competências 12 e 13/2016 foram empenhadas e pagas em 2017.

No mesmo sentido, os recolhimentos de PASEP referentes às competências de 11 e 12/2016 foram empenhadas e pagas somente em 2017.

O órgão de instrução informou ainda que a Municipalidade firmou Termos de Parcelamento com base na Medida Provisória nº 766/2017 (englobando os parcelamentos anteriores e as competências de maio a outubro de 2016) e o Parcelamento Simplificado, referente às competências 11 a 13/2016.

Em sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, o Plenário desta Casa se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Verifico ainda que o Município de Sarapuí dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não empregar o mesmo entendimento do E. Plenário desta Corte

Nada obstante, **recomendo** que a Origem que recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, impedindo assim prejuízos ao erário.

2.5.2 SAÚDE

A Municipalidade aplicou 27,20% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, constata-se que o Município se encontra no pior nível de avaliação para o setor “Baixo nível de adequação (C)”. Além disso, verificamos uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- As equipes de ESF não contam com nenhum médico;
- Os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) e nem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- As despesas consideradas, para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde;
- O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- Os médicos não cumprem integralmente sua jornada de trabalho;
- Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;
- Não foi realizada ação para a promoção da saúde bucal nas escolas;
- O Município não divulga nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores;
- O município não possui informação sistematizada sobre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica;
- A prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno;

Os problemas de controle de ponto, associados à constatação do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos das Unidades de Saúde é falha grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Deverá também instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário.

Neste ponto, igualmente ao setor educacional, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população. Aliás, como bem nos ensina o brilhante Professor Conti³:

*Uma boa gestão desse complexo sistema de **saúde pública** é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos*

Diante dos fatos, **determino** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Sarapuí.

2.5.3. DESPESAS DE PESSOAL

³ CONTI, José Maurício ; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



A instrução revela ainda que os dispêndios com despesa de pessoal ultrapassaram, nos três quadrimestres de 2016, o limite prudencial de 90%, previsto no art. 59, § 1º, II, da LRF⁴.

Cumpre, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

Sobre a inclusão de profissionais autônomos, no montante de R\$1.048.862,14, no cálculo dos dispêndios de pessoal efetuados pela SDG⁶, devido à manifestação ocorrer no dia 29 de novembro, às vésperas do julgamento das presentes contas, deixo de considerá-la por não ter sido dada a oportunidade de defesa ao interessado de apresentar justificativas em relação à possível irregularidade.

2.5.4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização – Fiscalização Ordenada – revelaram que a Prefeitura Municipal de Sarapuí atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação. Constaram, ainda, que a página eletrônica oficial do Município não divulga o parecer prévio do Tribunal de Contas emitido sobre as contas do Executivo local e publicações extemporâneas do Relatório de Gestão Fiscal-RGF e Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

⁴ 53,94%

⁵ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)

⁶ Evento 113.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que na data deste julgamento, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não foi implantado na entidade serviço de Ouvidoria; e não são divulgadas as peças que compõem o planejamento com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos versus realizados.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Sarapuí que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema AUDESP, assinaladas nos item D.2, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

Sobre o registro de descumprimento da regra do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifico que os dados do processo e os elementos colhidos pela instrução processual não permitem concluir que houve a contração de nova obrigação pelo Executivo durante o período de vedação, razão pela qual não há motivo para censura.

De fato, como apontou a instrução, a indisponibilidade verificada em 30.04 foi elevada em 31 de dezembro do exercício em análise, conforme cálculos elaborados pela fiscalização e confirmados pelos demais órgãos técnicos⁷, no entanto, para caracterização do artigo 42 da LRF seria necessário que a

⁷ liquidez em 30/04 de R\$ 837.486,66 - iliquidez em 31/12 de (R\$ 54.464,22)..



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Prefeitura tivesse contraído “*obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele*”.

E a instrução dos autos baseia-se única e exclusivamente no saldo financeiro negativo para concluir pela infringência à LRF. Tal fato, apesar de grave, não é suficiente para, sem a indicação da nova despesa assumida, caracterizar desatendimento ao artigo 42 da LRF.

Da mesma maneira, o órgão instrutivo constatou que o Município não atendeu o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato. Este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸.

As demais falhas tratadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; B.2.1. *Análise dos Limites e Condições da LRF*; B.3.3.1. *Iluminação Pública*; B.4.1.2. *Quitação de Precatórios até 2020 (STF)* B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*; B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos* e D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção *in loco*.

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SARAPUÍ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

⁸ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64) (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Extrapolar o limite de despesa de pessoal implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (*alerta*);
- Adote medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais (*recomendação*);
- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Respeite o regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas (*determinação*);
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça (*determinação*);
- Recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, impedindo assim prejuízos ao erário (*recomendação*);
- Adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos de descumprimento da jornada de trabalho dos médicos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão. Deverá instaurar procedimentos administrativos para apurar eventuais pagamentos indevidos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário (*determinação*);

- A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
- Se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; B.2.1. *Análise dos Limites e Condições da LRF*; B.3.3.1. *Iluminação Pública*; B.4.1.2. *Quitação de Precatórios até 2020 (STF)* B.6. *Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais*; B.8. *Ordem Cronológica de Pagamentos* e D.5 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* (*recomendação*);

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-43