



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Segunda Câmara

Sessão: **27/8/2019**

123 TC-006771.989.16-7 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Guararapes.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Tarek Dargham.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	28,36%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	93,31%	(60%)
Pessoal	49,71%	(54%)
Saúde	31,37%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 86.967.083,69	
Receita Arrecadada	R\$ 84.962.540,91	
Execução orçamentária	Déficit → 3,54%	
Execução financeira	Déficit	
Transferências ao Legislativo	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Relevado	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. PARECER FAVORÁVEL.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Guararapes**, relativas ao exercício de **2017**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Araçatuba (UR/01).

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes, em síntese:



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

A.2 IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- *déficit* da execução orçamentária [-3,54%], parcialmente amparado por *superávit* financeiro do ano anterior;

B.1.2 RESULTADOS FINANCEIROS, ECONÔMICO E PATRIMONIAL

- *déficit* financeiro [-R\$ 1.261.861,57];

B.1.3 DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ausência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo;

B.1.5 PRECATÓRIOS

- divergência dos dados informados no Sistema Audesp, quanto ao valor de cancelamento e pagamentos de precatórios realizados no exercício;

- não pagamento da totalidade do Mapa de Precatórios do exercício de 2016, em inobservância ao disposto no art. 100, §5º da CF [credor IGARATEC CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, no valor de R\$ 13.142.885,33];

B.1.9 DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- falta de prestação de informações à Fase III do Sistema Audesp quanto a nomeações/designações de alguns empregos em comissão/funções de confiança;

B.1.10 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- previsão de revisão automática do subsídio sempre que ocorrer reajuste geral dos salários dos servidores municipais, em inobservância ao disposto no art. 37, XIII, da CF;

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice C+

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C+

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C+

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

D.2.1 UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE SEVERINO POLETO

- Unidade básica de saúde que funciona em imóvel residencial, inadequado para atendimento da população na área da saúde, considerando o Manual de Estrutura Física das UBSs editado pelo Ministério da Saúde;

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C+

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

E.1.1 RESÍDUOS SÓLIDOS

- Inexistência de coleta seletiva dos resíduos sólidos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- Não realização do tratamento de resíduos sólidos antes do aterramento;
- Inexistência de Plano de Resíduos da Construção Civil; despejo de resíduos em área não licenciada;
- Falta de fiscalização das atividades de coleta, transporte e destinação final dos resíduos da construção civil;

F.1 IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

F.1.1 GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- Inexistência de regulamentação para uso da frota municipal;
- Inexistência de Plano de Manutenção Preventiva da frota municipal;
- Ausência de cadastro dos servidores autorizados a conduzir veículos;
- Ausência de controle de vencimento das CNHs dos motoristas;

G.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Divergência entre os dados informados ao Sistema AudeSP e os registros do órgão, indicando falta de fidedignidade das informações;

G.3 IEG-M – I-GOV TI – Índice B

- detectadas ocorrências que impactaram no índice;

H.2 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Envio intempestivo de informações ao Sistema AudeSP;
- Não cumprimento integral às recomendações do TCESP.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa descrevendo os aspectos positivos da gestão e procurando justificar os apontamentos.

Em relação aos resultados contábeis, salientou que o *déficit* orçamentário decorreu, em quase sua totalidade, da inscrição de restos a pagar não processados vinculados a convênios, firmados entre o Município e os Governos Federal e Estadual, cujos empenhos foram emitidos antes da transferência dos recursos, que não adentraram aos cofres.

Salientou que a Lei Fiscal não proíbe, explicitamente, o *déficit*, e que, no caso em análise, ficou abaixo de índices inflacionários.

No que toca à suposta divergência de informações quanto ao cancelamento de precatórios, informou que os valores registrados no Sistema AUDESP, no campo “Valor Cancelado” são referentes à redução ocorrida nos



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

valores atualizados de Precatórios decorrentes de acordos firmados com alguns credores, conforme documentação anexa, não havendo relação com a declaração apresentada referente no exercício de 2017. Tratou-se de um equívoco de informação já sanado.

Quanto ao saldo em aberto, explicou que não foi possível efetuar o pagamento da totalidade do Precatório devido à IGARATEC CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, no valor de R\$ 13.142.885,33, pois haveria comprometimento das prioridades básicas, já que este valor representa mais de 16% da arrecadação municipal, equivalendo a dois meses de receitas.

Considerando-se a impossibilidade econômica de viabilizar seu pagamento integral, a Prefeitura efetuou pedido de acordo judicial para pagamento do aludido débito junto ao processo da massa falida CONTEP, não sendo aceito. Informou a realização de mais duas reuniões, diretamente no DEPRE/TJSP, mas que restaram infrutíferas.

Afirmou, ainda, haver questionamentos do suposto crédito, tendo o Município ingressado com ações judiciais contestando a obrigatoriedade de pagamento.

Por fim, pugnou pela aprovação das Contas.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de parecer favorável, entendendo que não restou configurado desequilíbrio fiscal, além de ser possível afastar a falha relacionada aos precatórios, em face das justificativas e peculiaridades do caso.

Por outro lado, a **Assessoria Jurídica** manifestou-se pela emissão de parecer **desfavorável**, diante da ausência de pagamento da totalidade dos precatórios devidos no exercício.

No mesmo sentido de reprovação, a **Chefia de ATJ**, pugnando, ainda, por recomendações para que o Chefe do Executivo adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito C “Baixo Nível de



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

Adequação” e C + “em fase de adequação”; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG n.º 29/10 e 35/15; promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos setores de Precatórios, Pessoal, Multas de Trânsito, Ensino, Saúde e Resíduos Sólidos.

O responsável apresentou **informações complementares** para melhor esclarecimento da matéria precatórios. Salientou que o ofício para o pagamento do débito judicial em aberto foi recebido em julho de 2015. Com isso, deveria ter sido quitado no exercício de 2016, por força do artigo 100 §5º da CF e Resolução CND 115/2010. Não obstante, em 24 de novembro de 2015, o Prefeito Municipal à época impetrou Mandado de Segurança c/c com pedido liminar, para que tal pagamento fosse cancelado ou sua exigibilidade postergada para o exercício de 2017. Neste sentido, foi concedida a segurança pleiteada, transferindo o débito para o exercício de 2017, sem prévia dotação orçamentária suficiente, que deveria ter sido realizada no ano de 2016.

Em setembro de 2017, o atual gestor procurou, por todos os meios, efetuar acordo para pagamento. Tentou, inclusive, realizar empréstimos, sem que houvesse maiores prejuízos ao Município e ao interesse público, haja vista o valor exorbitante da dívida. Só obteve resposta, negada, do pedido de acordo, em fevereiro de 2018.

Por fim, informou que, após tentativas judiciais, obteve decisão provisória favorável do DEPRE, que, em março de 2019, suspendeu a exigibilidade do precatório nº 7007530-66.2015.8.26.0500 (credor IGARATEC - EP-7530/2015).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de **parecer favorável**. Acolheu as justificativas da defesa e, no âmbito contábil, considerou que o *déficit* financeiro, apurado originalmente pela d. Fiscalização (R\$



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

1.261.861,57), poderia ser relevado segundo entendimento pacífico desta Corte, uma vez que corresponde a 5 dias da Receita Corrente Líquida (R\$ 80.819.745,28). Também entendeu possível afastar a falha relacionada aos precatórios, pois seu integral pagamento implicaria na inviabilização de parte da prestação de serviços essenciais à população. Além disso, consta dos autos que a cobrança do referido precatório foi suspensa nos autos do processo DEPRE nº 000733-40.2015.8.26.0500/03.

Opinou, ainda, pelas seguintes recomendações:

- corrigir as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, de modo a conferir maior efetividade aos serviços prestados pela Administração;
- garantir a adequada contabilização do saldo de precatórios a pagar no Balanço Patrimonial, em atendimento aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/64);
- sanar as irregularidades apontadas no Relatório da Fiscalização acerca da revisão do subsídio dos agentes políticos;
- rever a situação apontada pela Fiscalização a respeito do atendimento prestado na Unidade Básica de Saúde Severino Poletto;
- sanar as irregularidades identificadas nas fiscalizações ordenadas sobre resíduos sólidos e frota municipal;
- alimentar o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83, da Lei nº 4.320/1964); e
- encaminhar a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções 02/2016.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice



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

IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada nas Tabelas a seguir.

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas							
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Guararapes													
Anos Iniciais	-	5,3	5,8	6,6	7,0	-	-	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6	
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2016	2017	2016	2017
Guararapes	2.790	2.911	R\$ 23.904.296,00	R\$ 25.583.689,32
Região Administrativa de Araçatuba	72.720	73.684	R\$ 634.976.935,75	R\$ 667.262.639,81
<<644 municípios>>	3.168.675	3.183.851	R\$ 28.824.216.602,29	R\$ 29.455.790.725,43

	Gasto anual por aluno	
	2016	2017
Guararapes	R\$ 8.567,85	R\$ 8.788,63
Região Administrativa de Araçatuba	R\$ 8.731,81	R\$ 9.055,73
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Guararapes	31.570	31.696	R\$ 23.599.436,70	R\$ 23.359.642,60
Região Administrativa de Araçatuba	764.701	768.803	R\$ 613.020.198,25	R\$ 657.164.904,88
<<644 municípios>>	31.720.203	31.978.445	R\$ 26.056.260.020,19	R\$ 27.040.741.329,44

	Gasto anual por habitante	
	2016	2017
Guararapes	R\$ 747,53	R\$ 736,99
Região Administrativa de Araçatuba	R\$ 801,65	R\$ 854,79
<<644 municípios>>	R\$ 821,44	R\$ 845,59

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	<u>i-Educ</u>	<u>i-Saúde</u>	<u>i-Planejamento</u>	<u>i-Fiscal</u>	<u>i-Amb</u>	<u>i-Cidade</u>	<u>i-Gov TI</u>
2014	B+	B+	B+	B+	B	B+	C	B
2015	B	B	B+	B	B	B+	C	C+
2016	B	B	B	B	B	B+	C	B
2017	C+	C+	C+	C	C+	C+	C	B

Contas anteriores:

2016 TC 004293/989/16 favorável com recomendações;
2015 TC 002161/026/15 favorável com recomendações;
2014 TC 000069/026/14 favorável com recomendações.

É o relatório.

rfl



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

Voto

TC-006771.989.16-7

As contas da Prefeitura Municipal de Guararapes merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

A instrução processual revelou, ainda, que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **28,36%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **93,31%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, a aplicação, no período em exame, de **100%** dos recursos do Fundeb, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **31,37%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**49,71%**).

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais. A fiscalização apontou a regularidade dos pagamentos relacionados a encargos sociais.

No que se refere aos Precatórios, as justificativas e as peculiaridades do caso concreto permitem relevar a questão.



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

Restou claro que o precatório, originariamente, pertencia ao mapa de 2016, pois recebido em julho de 2015. Porém, passou para o exercício de 2017 após determinação judicial, pleiteada pelo antigo gestor. Tratava-se de um débito com valor expressivo (R\$ 13.142.885,33) que sequer foi incluído no orçamento. Desse modo, plausível o argumento de que seu pagamento traria impactos relevantes e interferiria nas políticas públicas, diante do expressivo percentual de comprometimento da arrecadação (16% aproximadamente).

Mesmo assim, como bem destacado pela defesa, o responsável não permaneceu inerte e procurou, por todos os meios, resolver o impasse. Tanto é que, conforme documento juntado no evento 135, a exigibilidade do precatório foi suspensa provisoriamente.

Diante de todos esses fatos, possível afastar a falha, já que não se observou atitude deliberada do gestor no sentido de evitar, sem justificativa plausível, pagamento do precatório, principalmente, tendo em vista seu montante elevado e a ausência de previsão orçamentária. Ademais, a suspensão da exigibilidade, ainda que posterior ao exercício examinado, impede, por ora, o juízo de reprovação da inadimplência.

No âmbito contábil, não se apresenta, ainda, uma situação irremediável de desequilíbrio. Embora tenha ocorrido *déficit* orçamentário de 3,54% e a reversão do resultado financeiro positivo advindo do exercício anterior, o financeiro negativo apurado, de R\$ 1.261.861,57, não possui gravidade suficiente para comprometer o exercício futuro, de acordo com pacífica jurisprudência desta Corte, pois representou apenas alguns dias (05) de arrecadação (R\$ 84.962.540,91¹).

De todo modo, oportuno **advertir** à Origem para a necessidade de adoção de medidas eficazes para se evitar o descompasso entre receitas e despesas, atendendo-se às regras de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º,

¹ Um duodécimo equivale a R\$ 7.080.211,74.



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

§ 1º da LRF), prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

No mesmo sentido, diante do percentual de alterações orçamentárias (30,81%) **recomendo** a observância das orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015) de modo a se evitar a abertura indiscriminada de créditos em comprometimento das peças de planejamento. Nos casos necessários, deve-se observar o regramento do artigo 167, VI da CF para a utilização do instrumento normativo adequado para as movimentações do orçamento.

Por fim, diante das justificativas apresentadas, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas, com recomendações ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2017**, da Prefeitura Municipal de **Guararapes**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- fazer ajustes de modo a melhorar o desempenho relacionado aos índices de efetividade, em especial o Fiscal, Educação, Saúde, Cidade, Gestão Ambiental e Tecnologia da Informação;
- sanar as irregularidades apontadas no Relatório da Fiscalização acerca da revisão do subsídio dos agentes políticos;
- encaminhar, tempestivamente, informações dos atos de pessoal ao Sistema Audep (fase III), bem como observar a fidedignidade dos demais dados;



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

- adotar medidas para sanear os apontamentos feitos por ocasião da fiscalização ordenada: Hospitais, UPAs e UBSs; Resíduos Sólidos e Frota Municipal;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

É como voto.