

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 01/10/2019

(GCDD-43)

57 TC-006811.989.16-9

Prefeitura Municipal: São Manuel.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Ricardo Salaro Neto.

Período(s): (01-01-17 a 20-10-17).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – José Luiz Rubin.

Período(s): (21-10-17 a 31-12-17).

Advogado(s): Antonio Ribeiro de Mendonça Filho (OAB/SP nº 299.556), Elediana Aparecida Secato Vitagliano (OAB/SP nº 276.774), Tony Ferreira de Carvalho Issaac Chalita (OAB/SP nº 344.868), Carlos Eduardo Santiago (OAB/SP nº 367.938), Mirela Segura Mamede (OAB/SP nº 274.153) e outros.

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

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 10-09-19.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. SÃO MANUEL. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. DÍVIDA ATIVA E ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. GASTOS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE DE ALERTA ESTIPULADO PELA LEI FISCAL. PAGAMENTO INSUFICIENTE DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS. CONSELHOS MUNICIPAIS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO. PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. PROBLEMAS OPERACIONAIS DO ENSINO. PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA NAS UNIDADES DE SAÚDE. NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DA JORNADA DE TRABALHO DOS MÉDICOS. CONTROLE DE ESTOQUE DE MEDICAMENTOS. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS. ACÚMULO DE FÉRIAS VENCIDAS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E

**TRANSPARÊNCIA. INCONSISTÊNCIA NAS
INFORMAÇÕES PRESTADAS AO AUDESP. GESTÃO
DA FROTA MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL COM
RESSALVAS. SEGUNDA CÂMARA.**

- 1) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio entre receitas e despesas;
- 2) Por força do parágrafo único do Art. 59, § 1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 90% do limite máximo de 54%, o Ente Federativo será alertado pelos Tribunais de Contas;
- 3) O Executivo local deve quitar seus precatórios judiciais exigíveis dentro do exercício em que são devidos, visando dar pleno atendimento ao artigo 100 da Constituição Federal.

RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MANUEL**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru – UR-02, que na conclusão de seu relatório (Evento 105.197), apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Apesar das análises do controle interno e dos relatórios de contas anteriores, o Município vêm enfrentando sucessivos déficits orçamentários ao longo dos anos, comprometendo a sua saúde financeira, fato que também foi observado em 2017:

Podem ter contribuído para estes resultados os seguintes fatos:

- a) superestimativa de receitas;
- b) carência de pessoal/qualificação no setor próprio;
- c) insuficiência de participação popular em audiências públicas;
- d) a autorização de abertura de créditos adicionais por decreto e não por lei, contrariando o art. 43 da Lei Federal 4320/64, tudo em prejuízo às recomendações deste E. TCESP (contas de 2013) e apesar dos alertas emitidos;
- e) a edição irregular de decretos de alterações orçamentárias.

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária de 6,99%, sem amparo financeiro do exercício anterior, apesar da emissão de 11 (onze) alertas por este E. TCE-SP e dos registros

do Controle Interno;

B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Divergência reconhecida pela Origem para obtenção do resultado financeiro, solucionada por lançamento contábil que não corresponde à movimentação real, resultando em falta de fidedignidade;
- ✓ O déficit orçamentário do exercício em exame fez aumentar em 324,54% o déficit financeiro do exercício anterior, embora tenha sido a Prefeitura alertada por 11 (onze) vezes e apesar dos relatórios do controle interno;

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Inexistência de previsão de dívida reconhecida nas peças contábeis, ensejando ajustes pela Fiscalização;
- ✓ Expressivo crescimento do passivo financeiro entre 2016 e 2017: 124%;

B.1.4 – DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Inexistência de previsão de dívida reconhecida nas peças contábeis, ensejando ajustes pela Fiscalização;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Inexistência de livro de controle de precatórios/RPV, desatendendo recomendação deste E. TCE-SP lançada na publicação “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”;
- ✓ Divergência entre informações prestadas pelo setor e as lançadas pela contabilidade, havendo nisso falta de fidedignidade;
- ✓ Embora obrigada ao pagamento de 1,02% da Receita Corrente Líquida, que totalizaria R\$ 954.734,49, a Origem pagou apenas 55,46% do total devido, apesar do teor do relatório do 2º. Quadrimestre, ensejando inclusive o recebimento de alerta do Tribunal de Justiça sobre o sequestro de rendas públicas e bloqueio de verbas;
- ✓ Pagamento de precatório diretamente pelo Tribunal de Justiça, sem que os setores jurídico/contábil dele tivessem tido conhecimento;
- ✓ Divergência entre o saldo das contas do TJ escriturado nas peças contábeis e o resultante das operações de amortização em 2017;
- ✓ Escrituração equivocada de despesas nos elementos 45909199, 33909101 e 3390919;
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais;

B.1.8.1 – DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Apesar dos alertas deste E. TCE-SP, e dos apontamentos desta fiscalização no 2º quadrimestre a respeito de irregularidades em componentes da folha de pagamento, as despesas atingiram 50,23% da Receita Corrente Líquida ao final do exercício, ultrapassando o limite previsto no art. 22, parágrafo único da Lei Complementar Federal 101/2000;

B.1.9 – DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Foram nomeados servidores para o cargo em comissão de Assessor de Diretoria, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, violando o art. 37, V da CF, contrariando recomendação das contas de 2013 e 2014;

B.1.9.2 – IRREGULARIDADES EM COMPONENTES DA FOLHA DE PAGAMENTO

- ✓ Gratificação por exercício de cargo: pagamento de percentual que pode chegar a 100% (cem por cento) do vencimento do cargo efetivo, contrariando os princípios da isonomia previsto no art. 5º, inciso I, e da legalidade e moralidade da Administração Pública previstos no art. 37, caput, todos da Constituição Federal, pois não existem critérios objetivos para sua fixação, além de ser prática que contraria posição deste E. TCE-SP (vide eTCESP-9729/989/15);
- ✓ Adicional de Insalubridade: pagamento de adicional sem avaliação técnica indicativa dos graus de risco à saúde e do percentual a ser pago, tornando os pagamentos injustificados e passíveis de ressarcimento, nos termos da jurisprudência deste E. TCE-SP (TC-8000104/230/12);

B.1.9.3 – FÉRIAS VENCIDAS

- ✓ Em reincidência e desatendendo recomendação quando do julgamento das contas de 2012 e 2014, constatamos que alguns servidores municipais encontram-se com dois ou mais períodos de férias vencidas, contrariando o art. 78 do Estatuto dos servidores públicos municipais de São Manuel;

B.1.9.4 – DA INTEMPESTIVIDADE DOS PAGAMENTOS DE VERBAS RESCISÓRIAS

- ✓ Embora tenham sido exonerados vários servidores entre 30/12/2016 e 10/01/2017, a Prefeitura deixou de adimplir os débitos trabalhistas tão logo cessou o vínculo com os mesmos, realizando pagamentos: em parcela única, com atraso de até 07 (sete) meses da rescisão; de modo parcelado, com os primeiros pagamentos ocorrendo somente em outubro de 2017. Tanto numa hipótese como em outra, pode a Prefeitura ser instada a pagar a multa prevista no art. 477, § 8º da CLT, além da inegável violação à ordem cronológica de pagamentos;

B.1.10 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Inicialmente, não existem Secretários Municipais no âmbito da Prefeitura de São Manuel, devendo as informações prestadas ao IEGM serem retificadas, em prejuízo à fidedignidade e desobedecendo as recomendações das contas de 2013;
- ✓ Majoração dos salários de diretores em 2017 no total de 101,90% em relação aos pagos em 2016, circunstância que pode ter contribuído para o alto percentual de despesa com pessoal detectado ao final do exercício, nos termos do item B.1.8.1 deste relatório;

B.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Inconsistências entre a contabilização de receitas da CIP e a movimentação financeira desses recursos, comprometendo o funcionamento da tesouraria e descumprindo recomendação das contas de 2013 e 2014;
- ✓ Em caráter recorrente, houve pagamento das contas de consumo de energia elétrica de imóveis da Prefeitura, caracterizando desvio de finalidade;
- ✓ Inconsistência entre o saldo oriundo das operações em 2017 e o financeiro lançado no Boletim de Caixa e Bancos;

B.1.9.4. FUNCIONÁRIOS EM DESVIO DE FUNÇÃO

- ✓ Servidores lotados em setores estranhos às áreas específicas de seus cargos efetivos, caracterizando desvios de funções e desrespeito à Lei Complementar Municipal nº 301/2012;

B.3.2 – DÍVIDA ATIVA

- ✓ Divergências entre os dados da contabilidade e do setor, descumprindo recomendação

das contas de 2014;

- ✓ Diante do cenário em que as receitas arrecadadas foram inferiores às estimadas no âmbito municipal, seria medida de eficiência por parte do Administrador aprimorar os mecanismos de controle/cobrança da dívida ativa. Contudo, algumas circunstâncias evidenciam não estar havendo cuidado necessário com o tema, das quais merecem destaque: insuficiência de recursos materiais e humanos para a fiscalização/lançadoria/cobrança; cancelamentos em virtude de prescrição; início de ações de cobrança relativas a débitos de 2012, dívidas estas cujo prazo de exigibilidade pode estar próximo do fim pela ocorrência de prescrição;
- ✓ Nos termos das peças contábeis, os recebimentos de dívida ativa totalizaram 4,68% do estoque inicial existente em 01/01/2017;

B.3.3 – BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Permanecem algumas irregularidades encontradas durante a Fiscalização Ordenada da Frota: falta de controle de acesso de pessoas e veículos na garagem; câmeras de monitoramento quebradas; inexistência de falta de cobertura e portão na entrada da garagem; inexistência de estudo de dimensionamento técnico, de plano de manutenção preventiva e de legislação que regulamente o uso da frota; somente veículos de transporte escolar possuem seguro; ainda há veículo em propriedade de terceiros, descumprindo recomendação das contas de 2014;

B.3.4 – TESOURARIA

- ✓ Em reincidência, algumas contas bancárias apresentam pendências de regularização por prazo superior a um mês;
- ✓ Confrontando o saldos registrados em instituições financeiras no Boletim de Caixa e Bancos gerado a partir de dados transmitidos ao Sistema AUDESP, verificamos que não são informados valores existentes nas contas de aplicação financeira, prática esta que implica prejuízo à fidedignidade;
- ✓ A existência de pendências no setor de tesouraria implicam desobediência às recomendações das contas de 2013 e 2014;

C.1 – ENSINO/APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Aplicação de valores despendidos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais;

C.2 – IEG-M – I-EDUC

- ✓ Entre 2016/2017, houve redução do Índice de B para C+, evidenciando que os investimentos públicos no ensino, apesar de altos, podem ter sido inadequados. De fato, a Prefeitura gastou em 2017 menos por aluno do que a média estadual, e as escolhas do Administrador têm comprometido a eficiência dos gastos realizados quanto à qualidade do ensino, estrutura e insumos;

C.2.1 – DOS GASTOS COM ENSINO MÉDIO, SUPERIOR E/OU PROFISSIONAL

- ✓ Em que pese a redução do I-Educ, a Prefeitura empenhou R\$ 2.244.031,66 em despesas no ensino médio, superior e/ou profissional, concedendo inclusive auxílio-transporte a estudantes, prática que contraria o art. 11, V da LDB;
- ✓ Falhas na concessão/fiscalização do benefício auxílio transporte a estudantes, que inclusive estão sendo apuradas no âmbito do Legislativo, ainda sem conclusão a respeito;

C.2.2 – DEMANDA POR VAGAS NO ENSINO INFANTIL

- ✓ Apesar de judicialmente obrigada a disponibilizar vagas no ensino infantil por força de Acórdão prolatado na Ação Civil Pública 2833-72.2015.8.26.0581, inclusive sob pena de multa, a Prefeitura não gerencia adequadamente obras que viriam a incrementar os números atuais de vagas, cuja falta foi quantificada em 118 (cento e dezoito) nos dias atuais;

C.2.3 – MERENDA

- ✓ Em caráter reincidente, o almoxarifado da merenda não possui Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros e de Alvará da Vigilância Sanitária;
- ✓ Apesar de haver itens estocados, não existe registro de entrada, preço praticado, estoque mínimo, havendo apenas relatórios informatizados de saída, descumprindo recomendação das contas de 2014;
- ✓ Não são recolhidas amostras de alimentos servidos; testes de aceitabilidade são feitos apenas quando são oferecidas novas receitas aos alunos; não há relatórios que permitam atestar as condições físicas/estruturais das cozinhas, higienização e acondicionamento dos alimentos;
- ✓ Em visitas às unidades de ensino, detectamos: em caráter reincidente, a inexistência de protetor de rodapé, gêneros alimentícios armazenados em baldes no chão, refrigerador com acúmulo de gelo e inexistência de telas multimétricas na cozinha;

C.2.4 – CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

- ✓ Atas de reuniões realizadas não demonstram efetividade na atuação do colegiado tendo em vista apontamentos referentes à merenda no município;

D.2 – IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Necessárias retificações das informações prestadas ao IEGM, comprometendo a fidedignidade;
- ✓ Apesar do alto percentual em despesas empenhadas na função saúde, o Município apresenta deficiências em tese incompatíveis com os valores despendidos, relacionadas à qualidade do atendimento e à estrutura;

D.2.1 – ALUGUEL DE IMÓVEL PARA DIRETORIA DA SAÚDE

- ✓ À data da fiscalização in loco, ainda não havia Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros e os setores do almoxarifado ainda não haviam sido transferidos para o prédio especialmente locado para abrigar os setores da Diretoria da Saúde, evidenciando a sua sub-utilização;
- ✓ Embora o setor de ambulâncias tenha sido transferido para o imóvel situado na Rua dos Andradas, s/n, não foram instalados dispositivos de segurança adequados, permanecendo o portão do estacionamento aberto, sem vigilância ou controle de acesso;

D.2.2 – ALMOXARIFADO CENTRAL DA SAÚDE

- ✓ Fragilidade na gestão de medicamentos, decorrente do armazenamento de grandes estoques de itens com data de validade estreita, circunstância que gera prejuízos significativos, em prejuízo à economia orçamentária e ao planejamento;
- ✓ Aquisição de medicamentos idênticos aos que foram descartados pela Prefeitura, revelando sérias falhas na gestão;
- ✓ Falhas nos controles de estoques tanto administrados pela Prefeitura quanto pela Fundação UNI por força de contrato de gestão, desatendendo recomendação das contas de 2013 e 2014;

- ✓ Falhas no prédio onde funciona o almoxarifado: não possui Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros, nem alvará da vigilância sanitária; não há controle de acesso ao prédio, onde também funcionam consultórios de dentistas com atendimento à população; inexistência de controle de temperatura e de aparelhos de ar condicionado nos recintos, circunstâncias que podem comprometer os princípios ativos; há traços de umidade nas paredes; não foram realizadas dedetização e desratização com validade vigente;

D.2.3 – JORNADA DOS MÉDICOS

- ✓ Apesar da instalação de pontos eletrônicos digitais, os registros evidenciam que os profissionais da área médica não vêm cumprindo a jornada mínima estabelecida pela Prefeitura, em prejuízo à população – quer seja pela inobservância da escala publicada, quer seja pelo cumprimento a menor das jornadas estabelecidas (estreitando o tempo de consulta e inviabilizando outros atendimentos não agendados que poderiam ocorrer caso a jornada fosse integralmente cumprida);

D.2.4 – CONSTRUÇÃO DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO

- ✓ Falhas na gestão de contrato oriundo de Concorrência, trazendo inegáveis prejuízos aos cidadãos de São Manuel, sem mencionar eventuais condenações da Prefeitura devido a atrasos em pagamentos e por danos que possa ter causado à Contratada por suspensão da execução da obra por prazo superior ao admitido legalmente;

D.2.4 – CONSTRUÇÃO DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO

- ✓ Falhas na gestão de contrato oriundo de Concorrência, trazendo inegáveis prejuízos aos cidadãos de São Manuel, sem mencionar eventuais condenações da Prefeitura devido a atrasos em pagamentos e por danos que possa ter causado à Contratada por suspensão da execução da obra por prazo superior ao admitido legalmente;

E.1 – IEG-M – I-AMB

- ✓ Operação ilegal do aterro sanitário situado em São Manuel desde 2012, tanto pela Prefeitura respectiva quanto pela vizinha Prefeitura de Areiópolis, ensejando a imposição de penalidades pela CETESB (multas e advertências) e investigação pelo MP;

G.1.1 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ Não obstante os alertas desta Fiscalização e de existir ação civil pública questionando a divulgação de dados, a Prefeitura deixou de atender vários itens da Transparência: inexistente relatório estatístico contendo os pedidos de informações recebidos, atendidos e indeferidos e de informações genéricas sobre os solicitantes; não encontramos todos os contratos decorrentes de todas as modalidades licitatórias;

G.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Em caráter reincidente e desatendendo recomendação das contas de 2013 e 2014, constatamos divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ A Prefeitura não possui quadro com funcionários da área de Tecnologia da Informação;
- ✓ Não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- ✓ Não possui documento formal que estabeleça a Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação;

- ✓ Não faz uso de modalidades eletrônicas de licitação, como permite a Lei 10520/02;
- ✓ Apesar de ter criado o Serviço de Informação ao Cidadão (Lei Federal 12527/11, art. 9º), não possui legislação municipal que trate desse acesso (idem, art. 45);
- ✓ Previsão de cláusulas restritivas em processo de licitação cujo objeto é o suporte técnico de informática, desatendendo recomendação das contas de 2013;

H.1 – DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ Registrados vários exames prévios de edital durante o exercício;
- ✓ Detectadas irregularidades em contratações que sucederam aos editais suspensos (grande parte deles revogados após a fiscalização in loco);
- ✓ Noticiamos vários processos judiciais em trâmite em que figura como parte a Prefeitura em temas afetos à fiscalização deste E.TCE-SP

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

- ✓ Entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP;
- ✓ Descumprimento às recomendações.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 109.1 – DOE de 24/07/2018), os responsáveis pela Prefeitura Municipal de São Manuel apresentaram justificativas (Eventos 118 e 136).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

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** (Eventos 150.1/150.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido à gestão financeira e orçamentária do Município; falta de fidedignidade dos dados prestados ao Sistema Audesp;

insuficiência de vagas na Educação Infantil e repasses a menor dos valores devidos ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.2, B.1.8.1, B.1.9, B.1.9.3, B.3.2, B.3.3, B.3.4, C.2, C.2.3, D.2, D.2.2, E.1, G.2, G.3 e H.2 (Evento 160.1).

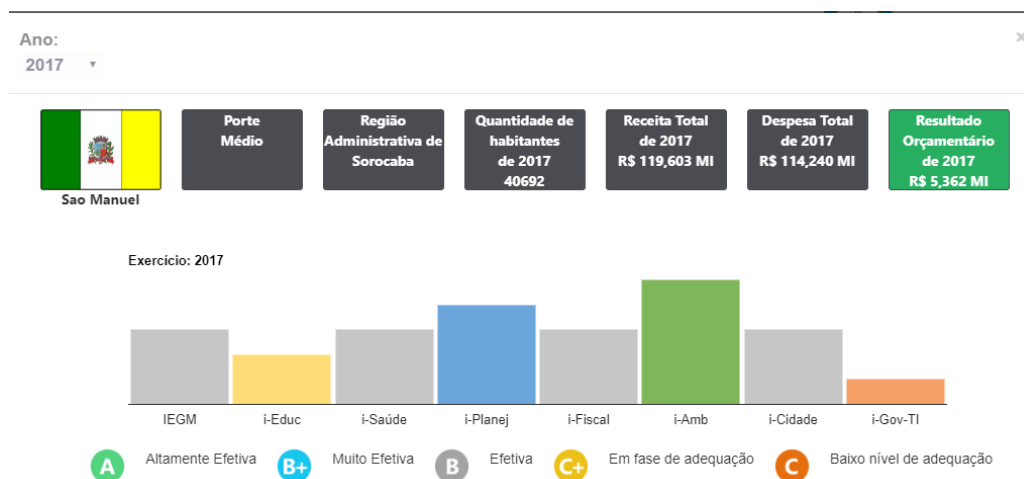
1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

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
2015	B	B	B	B+	A	C	B	C+	38.957
2016	B+	B	B	B+	B+	C	C+	B	39.080
2017	C+	B	B+	B	A	B	C	B	39.202

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Registrou ainda queda nos índices i-Educ, i-Planejamento, i-Fiscal e i-Gov.TI.

Isoladamente os dados de 2017 demonstram o seguinte:



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.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MANUEL.**

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2017, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit –6,99%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,44%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	70,78%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	28,57%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	50,23%	Máximo: 54%

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 de encargos sociais.
O Município não quitou integralmente os precatórios devidos no exercício, porém pagou os requisitórios de baixa monta incidentes em 2017.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de São Manuel cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde. Assim como de despesas de pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

Porém, mesmo atendendo os limites legais e constitucionais acima mencionados, a fiscalização constatou que a gestão orçamentária e financeira do Município apresentou dados negativos que, via de regra, poderiam comprometer os demonstrativos.

Contudo, no caso em exame, por se tratar das contas relativas ao **primeiro ano do mandato do gestor**, as justificativas apresentadas bem como os resultados do exercício seguinte, excepcionalmente permitem relevar o desempenho.

2.4. FINANÇAS

Enfrento de início o principal aspecto evidenciado pela instrução processual: as finanças municipais, especialmente o elevado déficit financeiro registrado ao final do exercício.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o Executivo de São Manuel registrou déficit na execução orçamentária corresponde a R\$ 6.572.154,37, ou, 6,99% da receita efetivamente arrecadada, resultado que fez o déficit financeiro (retificado) vindo do exercício anterior de R\$ 2.105.884,77, para R\$ 8.940.212,73 no encerramento do exercício, montante que representa

mais de um mês de arrecadação com base na RCL¹.

Demais disso o índice de liquidez de 0,54 demonstra que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,54 para pagamento do passivo de curto prazo².

Referidos números demonstram que as contas municipais no fechamento do exercício de 2017 não apresentavam uma situação favorável, contudo, não podemos ignorar alguns fatos e indicadores das gestões anteriores que impactam nas em exame.

O primeiro deles é a sucessão de déficits orçamentários registrados nos 04 (quatro) exercícios anteriores:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Déficit de	2,15%	5,98%
2015	Déficit de	3,63%	6,57%
2014	Déficit de	1,48%	7,07%
2013	Déficit de	0,53%	4,20%

Referidos resultados criaram um déficit financeiro no final do exercício de 2016, além de índice de liquidez imediata de 0,67.

Além disso, em 2017 **a RCL apresentou significativa queda de R\$ 7.006.751,27** em relação ao exercício pretérito, montante que representa diminuição de 7% da arrecadação do Município³.

E apesar dos resultados de 2017 terem apresentado piora em relação a 2016, o relatório das contas anuais de 2018 (TC-004568.989.18-0) revelam melhora nos índices orçamentários e financeiros:

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$ 5.554.633,13	5,42%
---	-------------------------	--------------

¹ RCL = R\$ 93.601.421,28/ 12 meses = R\$ 7.800.118,44.

² Ativo Financeiro R\$ 10.551.129,14 /Passivo Financeiro R\$ 19.491.341,87

³ RCL Dez 2016 = R\$ 100.608.172,55; RCL Dez 2017 = 93.601.421,28.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ -1.541.742,88	R\$ -8.940.212,73	82,75

Índice de Liquidez Imediata	Disponível	R\$ 13.844.445,17	2,1306
	Passivo Circulante	R\$ 6.497.753,70	

DIVIDA CONSOLIDADA AJUSTADA	2017	2018	Redução %
	4.294.362,57	3.603.106,19	16,10%

Além disso, os exames da fiscalização revelam que em 2018 o Executivo regularizou a situação dos precatórios, recolheu os encargos sociais e quitou os parcelamentos.

Ou seja, embora os números do exercício não sejam satisfatórios sob o ponto de vista técnico-formal, a instrução processual não apresentou elementos que permitem atribuir os resultados negativos exclusivamente à atuação do gestor em seu primeiro ano de mandato.

E o resultado orçamentário positivo do exercício de 2018 permite concluir que os esforços adotados pelo gestor em 2017, anunciados em suas razões de defesa, surtiram efeitos positivos.

Fundamental que a Origem obtenha superávit orçamentário nos próximos exercícios, visando à redução dos passivos de curto e longo prazo.

Assim **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, bem como cumpra os acordos de parcelamentos firmados.

Da mesma forma, o Executivo deverá aprimorar o controle e os mecanismos de cobrança da dívida ativa, com vistas a tornar mais eficiente a estrutura organizacional da administração tributária e regularizar as falhas constatadas no setor.

Alerto que 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.

Além disso, a instrução revelou que em 2017 as despesas de pessoal ultrapassaram o limite de 90% previsto no Art. 59, § 1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

Alerto, portanto, a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 22 da LRF⁵, bem como exige medidas efetivas para manutenção do gasto a índice abaixo do limite prudencial previsto na Lei fiscal, medida que fica desde já **determinada**.

2.5. PRECATÓRIOS

O pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício, tendo como consequência o não atendimento pleno ao artigo 100 da Constituição Federal, no contexto apresentado e diante das justificativas apresentadas, também pode ser relevado, sobretudo com a notícia da regularização dos passivos judiciais ocorrida no exercício seguinte.

Segundo os cálculos do DEPRE, o valor que deveria ser depositado em 2017 corresponde a R\$ 954.734,49 (Evento 105.37), montante que representa **1,02%** da Receita Corrente Líquida. No entanto, o Executivo local depositou a cifra de R\$ 529.550,52 ou **55,46%** do total devido, e por isso, recebeu correspondência do Tribunal de Justiça alertando a respeito de sequestro de rendas públicas e bloqueio de verbas.

Todavia, diante desse quadro, a Origem reconheceu as falhas e

⁴ 50,23%

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)

alegou, em síntese, que as irregularidades em relação a não quitação de seus passivos judiciais integralmente dentro do exercício ocorreram devido à cassação do Prefeito eleito e decorrente exoneração de advogados comissionados, além de anunciarem medidas para a regularização do livro de controle de precatórios.

Da mesma forma, informa que em 14/05/2018, efetuou o pagamento de R\$ 546.149,44, valores referentes às competências julho a dezembro/2017. Tal informação foi ratificada pela Fiscalização no exame das contas de 2018, (TC-004568.989.18-0).

Assim, as falhas detectadas em relação aos precatórios podem ser relevadas, sem embargo de **determinar** ao Executivo de São Manuel 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, por fim, que a Prefeitura local 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.

2.6. ENSINO

O Executivo Municipal de São Manuel aplicou na educação básica o percentual de 26,44%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 70,78% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT., e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem reparo, principalmente no que se refere:

- Não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar, inexistindo controle de qualidade do ensino no âmbito municipal;
- Falhas na concessão/fiscalização do benefício auxílio transporte a estudantes;
- Existência de 118 crianças em lista de espera para vagas em creches ao final do exercício de 2017;
- Diversos problemas operacionais no armazenamento, condições de higiene, testes de aceitabilidade e acondicionamento da merenda escolar;
- Conselho Municipal de Alimentação cumpriu apenas parcialmente suas atribuições durante o exercício;

Primeiramente, O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício atingiu o conceito “Em fase de adequação (C+)”, indicando a necessidade de maior empenho do gestor na área.

Sobre a atuação dos Conselhos, **alerto** o Executivo que o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar.

A Unidade de Fiscalização constatou, *in loco*, a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município (das 11 (onze) unidades de ensino em funcionamento no município, 05 precisavam de reparos, e nenhuma possui Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros):



EMEF MILTON MONTI
Visita em 03/05/2018:



Bebedouros danificados



Paredes do refeitório com infiltrações



Mesas do refeitório em estado de conservação precário



EMEI MARIA JOSÉ MORENO DAGINA

Visita em 08/05/2018:



Sala dos professores com umidade e bolor



Sala de aula com umidade e bolor



Bebedouro danificado

Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de São Manuel imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo

atendimento à população local.

O órgão de instrução constatou que havia demanda não atendida de 128 alunos em creche em 2017. Lembrando que a matéria está disciplinada no inciso IV, art. 208 da CF:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Na mesma linha, em 2014, foi aprovada a Lei Federal 13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches.

Assim, **determino** ao atual gestor do Município de São Manuel que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais, com a urgência que a matéria exige.

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, principalmente às verificadas na merenda escolar.

2.7. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 33,32% das receitas de impostos em saúde. Porém, mesmo com a aplicação do mínimo constitucional, foram constatados problemas operacionais na administração da saúde Municipal.

A Unidade de Fiscalização, em seus trabalhos *in loco*, detectou diversas irregularidades na infraestrutura e de operacionalização nas unidades de saúde local. Portanto, **determino** que o Executivo de São Manuel providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam suas Unidades de Saúde, além de sistematizar atendimentos e procedimentos administrativos,

melhorando, assim, os serviços ofertados à população.

Sobre os problemas de não cumprimento integral da jornada de trabalho e também pelo cumprimento a menor das jornadas estabelecidas por médicos das Unidades de Saúde são falhas graves, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente comprometem o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, visando 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.

O órgão de instrução, em visita ao Almoxarifado Central da Saúde, verificou vários sacos no chão com medicamentos vencidos, totalizando **271 kg de medicamentos destinados ao descarte**, além de uma quantidade alta com prazo de validade razoavelmente próximo. As falhas denotam que o Executivo local não está gerindo a contendo o seu estoque de medicamentos, acarretando desperdício de recursos e de fornecimento à população do Município:

FOTO 01



FOTO 02



153 kg de medicamentos vencidos ensacados e pesados pronto para o descarte.

FOTO 03



FOTO 04



Quantidade de 47.688 comprimidos de anticoncepcional vencidos em março e abril de 2018

FOTO 05



FOTO 06



FOTO 07



Quantidade de 650 frascos, equivalente a 118kg do medicamento Amoxilina 250mg/5ml suspensão separadas para serem descartadas com vencimento em maio/2018 (mesmo mês da visita desta fiscalização).

O mesmo tipo de medicamento também consta da relação entre os 153kg ensacados e pesados, vencidos em dezembro de 2017, num total de 450 frascos, equivalente a 82 kg.

Portanto, somente do antibiótico Amoxilina foram descartados um total de 1.100 frascos, num total de 200kg de medicamento.

Diante da gravidade das falhas, **determino** a formação de **autos apartados** para apuração dos prejuízos e eventual necessidade de ressarcimento ao erário.

Nada obstante, **determino** que à Prefeitura Municipal de São Manuel que planeje e aprimore o controle de estoque de seus medicamentos, diminuindo a quantidade desses produtos estocados e evitando com isso novos descartes.

Por fim, as falhas do setor da Saúde, embora não comprometa as contas, impõe a emissão de **ressalvas aos demonstrativos**.

2.8. OBRAS EM EXECUÇÃO COM ATRASO OU PARALISADAS

A equipe técnica durante inspeção *in loco* verificou abandono das obras de construção da Unidade de Pronto Atendimento 24h, cuja execução está em andamento desde a Ordem de Início dos Serviços, expedida em 25/08/2014.

O Responsável em sua manifestação (Evento 136.1) não conseguiu justificar os atrasos e a falta de medidas efetivas para sanar os problemas detectados, se atendo a informar que “a *Diretoria de Obras está realizando novas planilhas de valores e quantitativos para abertura de nova licitação com previsão inicial de entrega do prédio em junho de 2019*”.

Cabe destacar que este Tribunal de Contas divulgou estudo recente sobre a matéria, demonstrando que no Estado de São Paulo 1.677 obras encontram-se paralisadas ou atrasadas. O investimento inicial, somadas todas as contratações, alcançam a cifra de R\$ 49,6 bilhões⁶. Obras paralisadas consomem recursos e não geram benefícios à sociedade, demonstrando-se como grande entrave ao desenvolvimento social e econômico do país.

Portanto, **determino** à Origem imediatas providências a fim de sanar os atrasos e paralisações em suas obras, evitando com isso prejuízos ao erário e ao atendimento à população local.

A Fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.9. PESSOAL

⁶ <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-desenvolve-mapa-virtual-obras-paralisadas-e-atrasadas-estado>

No setor de pessoal constatou-se que foram nomeados servidores para o cargo em comissão de Assessor de Diretoria, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Deixo de tecer maiores comentários, pois a Origem já adaptou seu quadro de pessoal à inconstitucionalidade, diminuindo a quantidade de cargos em comissão inicialmente registrada – de 81 (oitenta e um) para 41 (quarenta e um) existentes, além de promover a exoneração dos servidores que ocupavam o cargo de Assessor de Diretoria, conforme providências informadas pelo próprio órgão de instrução.

Ainda no setor de pessoal, foi constatado o pagamento de “*Gratificação por exercício de cargo*” sem metodologia de cálculo e critérios objetivos de concessão. O procedimento atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

Sendo assim, **determino** à Origem que promova a revisão da legislação municipal, realizando as adequações necessárias, bem como cesse imediatamente os pagamentos de gratificações e adicionais que não tenham critérios objetivos para sua concessão.

No que se refere aos pagamentos de adicional de insalubridade, verifico que a Prefeitura concedeu o benefício sem a definição de critérios objetivos para fixação do seu valor e sem amparo em laudo técnico que especificasse a insalubridade das atividades desenvolvidas.

Desta forma, **determino** ao Executivo local que respeite os critérios técnicos e conceda adicional de insalubridade somente para os casos expressamente previstos no Laudo Técnico das Condições de Ambiente de Trabalho, cessando imediatamente os pagamentos indevidos.

A equipe técnica verificou a existência, no Executivo Municipal, de funcionários com férias vencidas e não gozadas no prazo regulamentar estipulado no artigo 134 da CLT.

A cumulatividade somente é possível no caso de necessidade do serviço. Significa que em razão dessa necessidade o servidor poderá deixar de usufruir as férias de um dado exercício para exercê-la em outro posterior, e em não mais do que dois períodos, portanto, tem caráter de excepcionalidade, não podendo constituir prática comum da gestão de pessoas do órgão público.

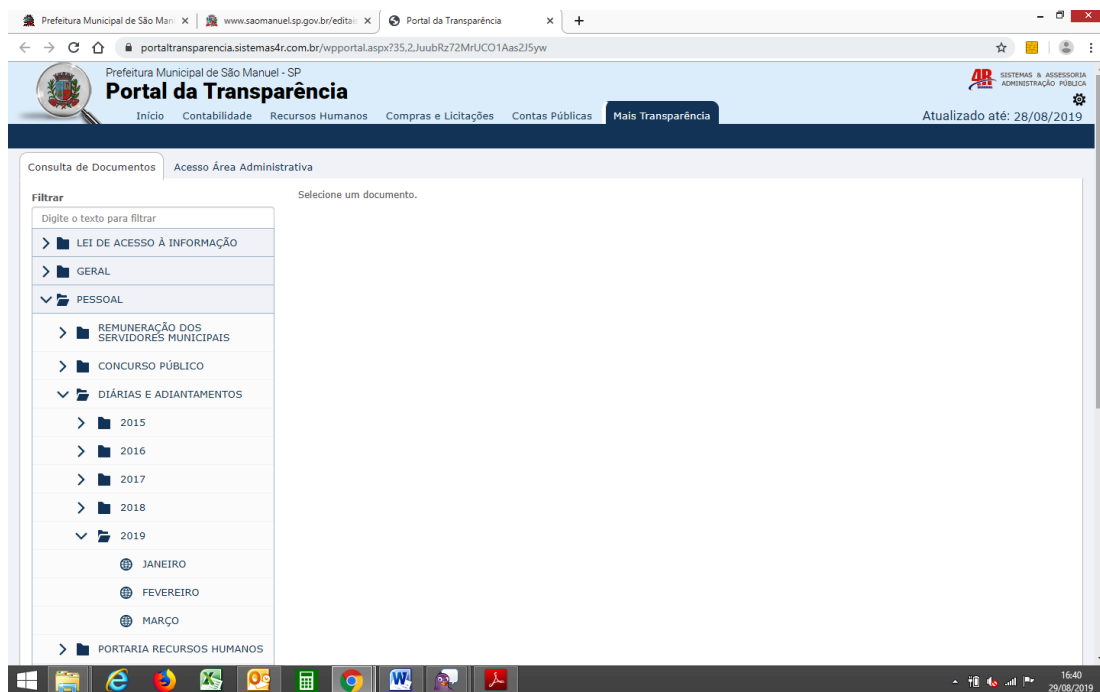
Frente a este cenário **determino** a Origem que planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos estipulados no artigo 134 e Parágrafos do Decreto Lei 5.452/43 (CLT).

2.10. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os dados coletados pela instrução processual revelaram que a Prefeitura Municipal de São Manuel atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

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, às vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que a divulgação de diárias e passagens estava com a última atualização datada de 03/2019:



Diante disso, **determino** à Prefeitura local 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.

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação ao atraso das informações prestadas ao Sistema Audep, assinaladas no item G.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.

O órgão instrutivo constatou, em Fiscalização Ordenada, diversas falhas na gestão do Patrimônio Público (Frota) e a sua manutenção. Assim,

importante **recomendar** que a Prefeitura elabore estudo com vistas a identificar as condições de sua frota e seu plano de manutenção preventiva, podendo com isso mensurar os custos de manutenção versus aquisição de novos veículos, além de estruturar e corrigir as irregularidades operacionais do setor.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.12. CONCLUSÃO

Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e **VOTO** pela emissão de **Parecer Favorável com Ressalvas** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de São Manuel**, 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**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, além de tornar mais eficiente a estrutura organizacional da administração tributária (*determinação*);
- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Respeite o regime de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício (*determinação*);
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
- Atente para a atribuição dos Conselhos Municipais que atuam na educação municipal (*alerta*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*determinação*);

- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Regularize as inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam suas Unidades de Saúde (*determinação*);
- Adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos de descumprimento da jornada de trabalho dos médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
- Planeje e aprimore o controle de estoque de seus medicamentos (*determinação*);
- Tome imediatas providências a fim de sanar os atrasos e paralisações em suas obras (*determinação*);
- Cesse imediatamente os pagamentos de gratificações e adicionais que não tenham critérios objetivos para sua concessão (*determinação*);
- Respeite os critérios técnicos e conceda adicional de insalubridade somente para os casos expressamente previstos no Laudo Técnico (*determinação*);
- Planeje a escala de férias de seus servidores de modo a cumprir integralmente os regramentos que regem a matéria (*determinação*);
- 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*);
- Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão dos dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
- Elabore estudo com vistas a identificar as condições de sua frota e seu plano de manutenção preventiva, além de estruturar e corrigir as irregularidades formais do setor (*recomendação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (*recomendação*).

Proponho a formação de autos apartados para apuração dos prejuízos e eventual necessidade de ressarcimento ao erário em relação ao descarte de 271 kg de medicamentos vencidos.

A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas

pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “in loco”.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO