



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 28/08/2018

ITEM Nº 090

TC-003904/989/16

Prefeitura Municipal: Guariba.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Francisco Dias Mançano Junior.

Advogado(s): Manolo Suarez Rodriguez (OAB/SP nº 135.998), Luciano Duarte Varella (OAB/SP nº 241.616), Carolina Rangel Segnini (OAB/SP nº 280.200), Flávio de Carvalho Abimussi (OAB/SP nº 136.493) e Leandro Suarez Rodriguez (OAB/SP nº 199.422).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	25,61% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,33% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	27,33%
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	48,26% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Sem críticas
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 2,70% - R\$ 2.671.021,10
Resultado financeiro	Positivo R\$ 15.709.509,06
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B	B	
i-Educ	A	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	C+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C+	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte médio

Região Administrativa Ribeirão Preto

Quantidade de habitantes 37.679

Em exame as contas anuais do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de **GUARIBA** cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR/6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No relatório elaborado pela fiscalização (fls. 01/30 - evento 26) as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

3.1.1. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- Os anos finais da Educação Básica não atingiram a meta projetada do IDEB para 2015;

3.1.2. Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino

- Unidades escolares não adaptadas para portadores de necessidades especiais, desatendendo, o Município, à Lei Federal n.º 10.098/2000;
- Necessidade de melhorias nas estruturas físicas de algumas escolas do município;
- As escolas municipais visitadas não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11;

3.2.1. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

- A Prefeitura não implantou o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, o que contraria o disposto no inciso VI do artigo 4º da Lei Federal nº 8.142/90 e recomendação deste Tribunal;

3.2.2. Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Saúde

- Unidades Básicas de Saúde visitadas não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11 (subitem 3.2.2.1);
- O Município não utiliza o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – Hórus (subitem 3.2.2.2);
- A Municipalidade não possui Ouvidoria da Saúde implantada (subitem 3.2.2.2);
- Os médicos que atendem na rede municipal de saúde não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou qualquer outro tipo de controle de frequência (mecânico; biométrico; digital; etc.), fato este atestado em visita in loco por esta Fiscalização (subitem 3.2.2.3);

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Existem, nas peças de planejamento orçamentárias, alguns Programas e Ações governamentais com indicadores e metas físicas que não permitiram a exata compreensão das realizações pretendidas pela Administração. Referida falha já foi objeto de recomendação por esta Corte de Contas;

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Atendimento parcial às recomendações deste Tribunal;

14.1. DÍVIDA ATIVA

- Elevado saldo de Provisão com perdas de dívida ativa (86,53% do total), demonstrando possível descompromisso com a cobrança de seus créditos.

14.2. ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA

- Insuficiente planejamento orçamentário, em face de existência de alterações orçamentárias correspondentes a 30,04% da despesa inicialmente fixada;

15.3. VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- Desatendimento do art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



16.1 FISCALIZAÇÃO ORDENADA: TRANSPARÊNCIA

- O site da Prefeitura Municipal de Guariba necessita de diversos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Transparência, permitindo com isso, o amplo acesso da população a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades realizadas pela Municipalidade;

16.2 FISCALIZAÇÃO ORDENADA: RESÍDUOS SÓLIDOS

- Problemas no aterro sanitário da cidade constatados durante Fiscalização Ordenada que persistiram ao final do exercício em exame;

No que diz respeito aos investimentos junto à educação, a inspeção certificou que o Executivo cumpriu a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), indicando investimentos que corresponderam a 25,61% da receita de arrecadação e transferência de impostos.

Quanto às verbas do FUNDEB foi atestado que a Origem procedeu investimentos que atingiram a totalidade das transferências; e, mais ainda, que foi destinado 71,33% do montante na valorização dos profissionais do Magistério.

A inspeção certificou que os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 27,33% do valor da receita e transferências de impostos.

Foi destacada a regularidade na transferência financeira à Câmara, dentro da limitação constitucional estabelecida pelo art. 29-A.

A fiscalização registrou que o resultado da execução orçamentária evidenciou superávit de R\$ 2.671.021,10, correspondente a 2,70%.

A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências / remanejamentos / transposições atingiram o valor de R\$ 27.304.049,56, representando 30,04% da despesa fixada inicialmente.

Também foi destacada a existência de superávit financeiro na ordem de R\$ 15.709.509,06, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o pagamento de dívidas de curto prazo; e, ademais, houve registro de redução do saldo formal da dívida de longo prazo.

Exercícios: anterior e em exame	2015	2016	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual	662.447,95	556.734,85	-15,96%
Precatórios	1.990.581,38	155.775,38	-92,17%
Parcelamento de Dívidas:			
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:			
Previdenciárias	-	-	
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas			
Dívida Consolidada	2.653.029,33	712.510,23	-73,14%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	2.653.029,33	712.510,23	-73,14%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Destaca-se que os gastos do Município com pessoal situaram-se em 48,26% da RCL, desse modo conformando-se aos limites fiscais.

Não foram destacadas censuras à gestão dos encargos sociais devidos no período; e, ao contrário, indicado que o Município dispõe de Certificado de Regularidade Previdenciária.

Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	SIM
2	FGTS:	SIM
3	RPPS:	PREJUDICADO
4	PASEP:	SIM

Não foram feitas críticas à remuneração dos agentes políticos.

O quadro sintético realizado pela fiscalização indicou a regularidade na gestão da dívida judicial.

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2015 para pagamento em 2016	2.004.224,65
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	2.004.224,65
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	78.066,12
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	78.066,12
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

No que tange às regras fiscais direcionadas ao último ano de mandato, pode-se observar que o Município cumpriu o art. 42 da LRF, apresentando liquidez ao final do exercício, suficiente à cobertura dos restos a pagar inscritos no período.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

Liquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

Liquidez em 31.12

2016
27.443.030,09
1.416.023,23
8.701.317,98
17.325.688,88
19.206.885,65
1.416.023,23
17.790.862,42

Do mesmo modo, não houve aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	46.011.677,13	91.173.222,68	50,4662%	50,4662%
07	45.890.906,51	90.942.524,12	50,4614%	
08	45.928.584,78	91.925.868,00	49,9626%	
09	45.858.021,47	91.407.275,70	50,1689%	
10	45.982.149,61	91.911.877,18	50,0285%	
11	45.935.065,42	93.920.374,96	48,9085%	
12	45.987.251,54	95.275.013,78	48,2679%	
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				2,20%

Também anotada regularidade quanto aos gastos com publicidade no período vedado pela Lei Eleitoral.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	254.396,74	196.685,90	155.043,85	188.910,59
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				202.042,16
DESPESAS DO EXERCÍCIO INFERIORES À MEDIA EM:				-13.131,57

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos – Sr. Francisco Dias Mançano Júnior - Prefeito do Município à época, através do DOE de 10.08.17 (evento 30).

Solicitada e deferida dilação de prazo – DOE 17.08.17 (eventos 37 e 43), em seguida vieram justificativas pelo Interessado (evento 48).

Em síntese procedeu a explicações quanto aos apontamentos da fiscalização sobre a auditoria operacional e indicadores sociais sobre a educação e saúde; ainda, que as falhas destacadas nas peças de planejamento orçamentário são comuns aos demais Municípios; insurgiu-se contra o apontamento de que a Fazenda possa vir a perder recursos inscritos em dívida ativa; que agiu dentro da legalidade quanto ao percentual de alteração sobre o plano orçamentário; que o mês de dezembro é marcado por despesas referentes às férias do Setor da Educação e pagamento do 13º salário.

Enfim, o Interessado ressaltou os pontos positivos das contas, pediu pela sua aprovação, bem como, vista dos autos ao final da instrução.

A Assessoria Técnica, com a aquiescência de sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável (evento 57).

O d. MPC, ao contrário, adotou posicionamento pela emissão de parecer desfavorável às contas, considerando a reincidência no expressivo percentual de alterações orçamentárias – 30,04% ou R\$ 27.304.049,56; e, pelo empenhamento de despesas no último mês de mandato em valor superior a 1/12 da previsão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



orçamentária; ainda fez destaques ao aumento do estoque da dívida ativa, propondo recomendações onde cabíveis (evento 62).

Considerando o pedido formulado pela defesa autorizei vista da matéria após a instrução – DOE 19.12.17 (evento 73).

A Origem reforçou sua defesa em face das questões suscitadas no laudo de inspeção e manifestações dos Órgãos Técnicos e d. MPC, pedindo pela emissão de parecer favorável (evento 78)

A Assessoria Técnica e sua i. Chefia mantiveram posicionamento pela regularidade da matéria (evento 89); e, quanto ao MPC, ratificou sua posição em desfavor das contas (evento 97).

Registro a situação das últimas contas apreciadas nesta E. Corte.

Exercícios	Processos	Posição
2015	TC-2532/026/15	Favorável - DOE 01.04.17 – trânsito em julgado 19.05.17
2014	TC-440/026/14	Favorável - DOE 04.04.16 – trânsito em julgado 18.07.16
2013	TC-1967/026/13	Favorável - DOE 08.10.15 – trânsito em julgado 11.11.15

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 28/08/2018

ITEM 090

Processo: TC-3904.989.16.7

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARIBA

Responsável: Francisco Dias Mançano Junior – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.16

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Procurador(es): Leandro Suarez Rodriguez – OAB/SP 199.422, Manolo Suarez Rodriguez – OAB/SP 135.998, Flávio de Carvalho Abimussi – OAB/SP 136.493, Carolina Rangel Segnini – OAB/SP 280.200, Luciano Duarte Varella – OAB/SP 241.616

Aplicação total no ensino	25,61% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	71,33% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	27,33%
Transferências à Câmara	Atestada a regularidade
Gastos com pessoal	48,26% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Sem críticas
Encargos sociais	Em ordem
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit 2,70% - R\$ 2.671.021,10
Resultado financeiro	Positivo R\$ 15.709.509,06
Art. 42 da LRF	Em ordem
Despesas de pessoal últimos 180 dias de mandato	Em ordem
Gastos com publicidade	Em ordem

	2014	2015	2016	Resultado
i-EGM	B+	B	B	
i-Educ	A	B+	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B	C+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	B+	C	C	Investimento, Pessoal, Programas e Metas.
i-Fiscal	B+	B	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B	B	B	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	C	C+	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.

A - Altamente Efetiva / B+ - Muito Efetiva / B - Efetiva / C+ - Em fase de adequação / C - Baixo nível de adequação

Porte médio

Região Administrativa Ribeirão Preto

Quantidade de habitantes 37.679



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



I - Verifica-se que a Administração de **GUARIBA** cumpriu os principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte durante o período.

a) O Município aplicou 25,61% das receitas e transferências recebidas a conta de impostos, cumprindo o art. 212 da CF/88.

Quanto à verba do FUNDEB foi atestada a integralização dos recursos recebidos, conquanto tenham sido aplicados 71,33% dessa verba em favor da valorização dos profissionais do magistério, de tal sorte cumprindo ao art. 21 da Lei 11494/07 e ao art. 60, XII, do ADCT da CF/88.

b) Igualmente registrado que foi excedido formalmente o mínimo de aplicação de recursos na saúde, com investimentos de 27,33% da receita e transferências de impostos.

c) A fiscalização certificou que a transferência financeira efetiva ao Legislativo Municipal conformou-se ao teto constitucional.

d) No que tange aos gastos com pessoal foi anotado que o Município encerrou o exercício abaixo do chamado "limite de alerta" ($>48,30 < 51,60\%$ da RCL), fixando-se em 48,26%.

e) Não foram realizadas observações quanto ao pagamento dos subsídios dos agentes políticos.

f) A respeito dos encargos sociais foi destacada a apresentação das respectivas guias de recolhimento.

g) A Fiscalização atestou a regularidade na gestão da dívida com precatórios.

h) O relatório elaborado pela fiscalização deu notícia de que o Município obteve superávit da execução orçamentária de 2,70%, ou seja, que as despesas empenhadas foram inferiores em R\$ 2.671.021,10 à receita realizada.

Ocorre, no entanto, em que pese o resultado positivo alcançado, foram endereçadas críticas pela abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições que demandaram a alteração do programa orçamentário inicial em 30,04% (R\$ 27.304.049,56).

Esse volume de ações provocou a descaracterização do planejamento inicial, evidenciando a fragilidade na formulação do programa e, especialmente, prejuízo ao planejamento estabelecido ao direcionamento de recursos a determinadas áreas, quiçá prejudicando os resultados das políticas públicas desenvolvidas em favor da melhoria de qualidade de vida da população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ademais, mesmo diante do resultado positivo obtido, observa-se que houve forte crescimento da dívida ativa, elevada em 154,54% no período, passando a R\$ 4.975.501,35, de tal sorte merecendo recomendações para que sejam adotadas medidas mais eficazes à sua recuperação.

Acresço recomendações para que seja mantida detida atenção sobre o controle de inscrições e baixas em dívida ativa – máxime porque, de modo geral, o setor é daqueles mais sensíveis à manipulação indevida de dados.

Por outro lado, a Origem obteve resultado positivo na execução financeira, aumentando o saldo existente, fixando-se ao final do período examinado em R\$ 15.709.509,06.

Por extensão havia manutenção de recursos disponíveis e suficientes à quitação da dívida de curto prazo.

Houve diminuição da dívida de longo prazo, consoante quadro elaborado pela fiscalização.

Sendo assim, penso que as deficiências de planejamento e execução orçamentária podem ser relevadas para fins de juízo sobre as contas, mediante recomendações para que a Origem proceda com melhor técnica na formulação do seu programa orçamentário, coerente com sua realidade econômica e financeira, bem como, suficiente ao atendimento das necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Aqui relembro às orientações traçadas pela Corte, mediante edição do Comunicado SDG 29/10¹.

¹ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para receber despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



i) O Município manteve saldo financeiro suficiente à cobertura dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres/16.

Logo, formalmente cumprida regra fiscal do art. 42, própria ao último ano de mandato.

j) Não houve acréscimo de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, ao contrário, redução formal de 2,20%.

k) Igualmente relevante à avaliação do período, a inspeção destacou que não houve irregularidade frente à legislação eleitoral.

l) A Fiscalização registrou que a Municipalidade empenhou despesas em dezembro (R\$ 10.494.484,68) que superaram ao duodécimo da despesa prevista para o exercício (R\$ 8.879.946,92).

Sobre o tema destaque que, muito embora a LC 101/00 não tenha propriamente derogado o Estatuto Financeiro, é preciso reconhecer que as normas fiscais endereçadas ao último ano de mandato, inclusive, sob pena de tipificação penal, são muito mais rigorosas em relação àquele.

Nesse sentido, observo que a Municipalidade cumpriu a regra de manutenção de liquidez ao pagamento dos compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do exercício (art. 42 da LRF).

Também é importante destacar que a adequação ao limite de duodécimos somente seria possível diante de orçamentos estáticos, conquanto a própria Lei 4320/64 estabeleça que a receita seja estimada e a despesa fixada, exatamente porque ocorrem situações durante a execução orçamentária que alteram profundamente os valores programados.

Em sendo assim, no exercício em questão houve o fenômeno da repatriação de valores, os quais ingressaram aos cofres dos Municípios ao final do ano, o que bem explica a elevação da RCL em dezembro/16 – quase R\$ 1,4 milhão acima do que foi arrecadado em outubro².

Na verdade houve superávit da execução orçamentária, demonstrando controle e equilíbrio formal entre receitas e despesas, contribuindo para a elevação do saldo financeiro existente.

2

2016	RCL	Elevação nominal	Elevação percentual
Outubro	91.911.877,18		
Novembro	93.920.374,96	2.008.497,78	2,19
Dezembro	95.275.013,78	3.363.136,60	3,66



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Logo, sem olvidar que ao final do ano normalmente são empenhadas despesas à conta do 13º salário e, conforme exposto pela defesa, também havendo o pagamento de férias ao setor da educação, penso que atentaria contra o interesse público a manutenção de saldo financeiro disponível à aplicação em favor da coletividade, mas bloqueado pelo limite formal do duodécimo das despesas.

Também considero oportuno lembrar que a regra estabelecida no Estatuto Financeiro é anterior à promulgação da Constituição Federal/88, ordenamento que sedimentou o direito social ao pagamento do 13º salário aos servidores.

Também observei que há precedente do E. TJESP sobre o tema, destacando que não há irregularidade diante da ausência de efetivo dano ou existência de má-fé nos atos praticados.

VOTO Nº 8.980

APELAÇÃO COM REVISÃO Nº 9180115-48.2009.8.26.0000 - MONGAGUA

APTE: ÁRTUR PARADA PRÓCIDA

APDA: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEARIA DE MONGAGUA

Juiz de 1ª Instância: Fábio Calheiros do Nascimento

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - AUSÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS - EMPENHO - DESRESPEITO AO DUODÉCIMO - IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES - DEMONSTRAÇÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE DANO PRESUMIDO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO OU MÁ-FÉ - NECESSIDADE - INEXISTÊNCIA.

1. Prefeito Municipal pode ser réu de ação de improbidade administrativa proposta em primeira instância. Precedentes do Colendo STF e deste Tribunal.

2. A abertura de créditos suplementares depende de recursos disponíveis e exposição justificativa (art. 43 da Lei nº 4.320/64).

Créditos abertos quando a previsão era de queda da arrecadação. Ilegalidade.

3. Empenho no último mês do mandato que superou o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. Ofensa ao art. 59, § 1º da Lei.

4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. Inadmissível a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

5. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

6. É indispensável a presença de dolo ou má-fé na conduta do agente público quando da prática do ato ímprobo, especialmente nas hipóteses do art. 11 da Lei nº 8.429/92, de ampla abrangência por tutelar os princípios constitucionais da administração pública. A modalidade culposa somente se admite no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10), não se aplicando aos demais tipos (arts. 9º e 11).

7. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.



8. Para caracterização da improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92 necessária a demonstração de efetivo prejuízo material ao erário, pois inadmissível a condenação ao ressarcimento de dano hipotético ou presumido. Inexistência de lesão, perda ou desfalque patrimonial. Condenação por improbidade administrativa. Inadmissibilidade. Sentença reformada. Improcedência da pretensão inicial. Recurso provido.

Nesse sentido, considero relevada a falha, pelas razões expostas.

II – No que diz respeito à avaliação dos resultados obtidos, ou seja, da auditoria operacional, demarco que esta E. Corte implantou o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, atribuindo notas a diversos quesitos, a partir das informações prestadas pela própria jurisdicionada.

a) Assim, no que diz respeito à qualidade e o resultado obtido pela aplicação dos recursos, considerando as informações prestadas a esta E. Corte para a formulação do IEGM – Índice de Eficiência da Gestão Municipal, pelo qual é possível confrontar a adequação dos investimentos públicos à resposta esperada pela sociedade – qual seja, em favor de suas necessidades primárias, destaca-se que o Município obteve o índice B, ou seja, incluindo-se na categoria “*efetiva*”.

Contudo, destacam-se no trabalho da inspeção os apontamentos relativos ao ensino, saúde, peças de planejamento, além das fiscalizações ordenadas sobre transparência e resíduos sólidos, pontos que merecem atenção detida por parte da Administração, visando a melhoria na qualidade dos serviços prestado e consequente elevação/manutenção do índice do IEGM.

b) Quanto à educação há de se destacar que, diante das respostas apresentadas ao IEGM, expresso na faixa de resultados *i-Educ*, o índice atribuído foi considerado “**muito efetivo**” - “**B+**”.

No entanto, destacam-se observações feitas à conta da auditoria operacional sobre o setor, as quais merecem atenção e reparos por parte da Origem.

3.1.1. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- *Os anos finais da Educação Básica não atingiram a meta projetada do IDEB para 2015;*

3.1.2. Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino

- *Unidades escolares não adaptadas para portadores de necessidades especiais, desatendendo, o Município, à Lei Federal n.º 10.098/2000;*

- *Necessidade de melhorias nas estruturas físicas de algumas escolas do município;*

- *As escolas municipais visitadas não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em acréscimo vale realçar as Metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação³ abordando situações importantes ao desenvolvimento do ensino e à responsabilidade do Município:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

O Portal do IBGE⁴ indica que o Município possui as seguintes características:

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010)	97,3
Matrículas no fundamental (2015)	5.143
Matrículas no ensino médio (2015)	1.505
Docentes no fundamental (2015)	291
Docentes no ensino médio (2015)	98
Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2015)	15
Número de estabelecimentos de ensino médio (2015)	05

³ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guariba/panorama>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Devo registrar quanto à taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade que a Origem encontra-se, em comparativo aos 645 Municípios do Estado, na posição de 482ª – e, em sua micro região de 17 municípios em 16º lugar, o que remete à necessidade de ampliação da oferta de vagas.

Observa-se da análise sobre as informações dispostas pelo IBGE a respeito do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que o Município obteve, na realização da Prova Brasil, nota insuficiente na aferição de qualidade dos últimos anos do ensino fundamental – porque inferior a 5.

Ademais, a despeito do volume de recursos empregados, observa-se que o Município se colocou em posição bastante distante dos melhores colocados.

	Anos iniciais	Anos finais
IDEB	6	4,8
Posição no país – 5570 municípios	1502	1150
Posição no Estado	413	356
Posição na micro região - 17 municípios	11	12

Essas informações indicam que o Município deverá empreender esforços à elevação da qualidade de ensino ofertada.

Lembro que a ordem constitucional é, exatamente, pelo forte vínculo da gestão dos recursos públicos direcionados ao setor à entrega de serviço com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
VII - garantia de padrão de qualidade.

Igualmente consigno os preceitos estabelecidos na Lei 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, quanto à necessidade de aperfeiçoamento dos serviços dispostos à população.

“In verbis”,

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:
I - satisfação do usuário com o serviço prestado;
II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;
III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
IV - quantidade de manifestações de usuários; e
V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Interessante observar que os registros internos desta E. Corte, formulados a partir das informações prestadas ao Sistema AUDESP, revelam que o Município investiu menos recursos, na proporção por aluno, durante o exercício examinado, em relação aos outros municípios paulistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Guariba	6.031,89	6.340,32
Região Administrativa de Ribeirão Preto	8.253,26	8.896,62
<<644 municípios>>	8.922,94	9.342,00

Relembro que o Município obteve resultado da execução orçamentária e financeira positivos no período, conquanto a fiscalização observou deficiências na estrutura das unidades escolares e, bem assim, os resultados obtidos na aferição do IDEB não foram satisfatórios quanto aos últimos anos do fundamental, questões que devem ser repensadas pela Administração.

Enfim, todos esses pontos devem ser levados em consideração na elaboração e execução do programa orçamentário e nas políticas públicas estabelecidas à área, lembrando que o ideal e desejável é que possam ser corrigidos os apontamentos da inspeção, bem como os assuntos de atenção do IEGM e demais indicadores sobre o setor, o que não implicaria, necessariamente, na elevação nominal dos gastos – mas, sobretudo, **na busca pela sua qualidade, calcada no planejamento estratégico, pela ação transparente e responsável.**

c) Na saúde, através do ***i-Saúde***, o índice IEGM alcançado foi “**B+**”, portanto, considerado como “muito efetiva”.

Aqui também há bastante espaço para melhoria na qualidade dos serviços prestados e elevação/manutenção da taxa obtida, considerando as falhas destacadas pela fiscalização, as quais devem ser corrigidas pela Administração.

3.2.1. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

- A Prefeitura não implantou o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, o que contraria o disposto no inciso VI do artigo 4º da Lei Federal nº 8.142/90 e recomendação deste Tribunal;

3.2.2 Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Saúde

- Unidades Básicas de Saúde visitadas não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11 (subitem 3.2.2.1);
- O Município não utiliza o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – Hórus (subitem 3.2.2.2);
- A Municipalidade não possui Ouvidoria da Saúde implantada (subitem 3.2.2.2);
- Os médicos que atendem na rede municipal de saúde não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou qualquer outro tipo de controle de frequência (mecânico; biométrico; digital; etc.), fato este atestado em visita in loco por esta Fiscalização (subitem 3.2.2.3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Relembro que a exemplo do ensino, o setor também guarda proteção constitucional e, desse modo, a Origem deve procurar manter e/ou elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados à população.

Igualmente podem ser observadas junto ao portal da Fundação SEADE⁵ situações em que os resultados obtidos pelo Município foram inferiores à média apurada em sua Região de Governo e/ou do próprio Estado.

2016	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de mortalidade infantil	10,29	10,02	10,91
Taxa de mortalidade na infância	10,29	11,73	12,58
Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos	142,45	88,40	104,02
Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos	3.329,25	3.468,41	3.500,93
Nascidos vivos de mães com menos de 18 anos	5,98	5,70	5,87
Nascimentos de baixo peso – abaixo de 2,5kg	8,92	9,05	9,11

Esses índices refletem a necessidade de implantação e/ou aperfeiçoamento de campanhas educativas e, bem assim, disponibilização e melhoria dos serviços de saúde à população.

Destaco que, ainda consoante informação prestada pela Fundação SEADE, o Município tem baixa oferta de consultas de pré-natal.

	Município	Região de Governo	Estado
Mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal	68,29	82,01	79,05

Vale realçar que os arquivos desta E. Corte indicam que os valores despendidos pelo Município, por habitante, foram proporcionalmente inferiores àqueles empregados pelos demais jurisdicionados.

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Guariba	561,91	645
Região Administrativa de Ribeirão Preto	777,92	853,06
<<644 municípios>>	774,24	821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Portanto, a despeito de lograr a aplicação formal dos recursos constitucionais no setor – diga-se de passagem, em 27,33% das receitas da arrecadação e transferência de impostos, o Município deverá impor planejamento adequado e afirmativo sobre as reais necessidades da comunidade local.

III – As demais situações expostas na conclusão do laudo fiscalizatório podem ser relevadas ao campo das recomendações.

⁵ <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido, a Origem deverá promover correções junto às peças orçamentárias, a fim de que contenha os dispositivos fiscais reclamados à aferição de eficácia e efetividade na condução dos programas e ações de governo.

A Administração deverá manter adequada atenção aos pontos destacados nas Fiscalizações Ordenadas – Transparência e Resíduos Sólidos, desse modo promovendo os acertos suficientes à correção das falhas.

E, diante dos inúmeros apontamentos da fiscalização, denota que também deverá promover a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno, órgão indispensável à assessoria da Administração e ao auxílio do controle externo, sendo capaz de impor limites e produzir ações visando a correção de procedimentos, sempre no intuito de evitar os prejuízos destacados no laudo de inspeção.

Enfim, a Origem deverá bem observar as recomendações e Instruções desta E.Corte.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **GUARIBA, exercício de 2016**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para atenção aos seguintes pontos:

- Proceda ao aperfeiçoamento do plano orçamentário e sua adequada execução;
- Adote medidas eficazes à recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa;
- Adote medidas suficientes à manutenção/elevação dos quesitos que formam o IEGM, desse modo corrigindo os pontos censurados pela fiscalização;
- Promova ações visando a manutenção/elevação do padrão de qualidade dos serviços afetos à educação e saúde, com atenção aos indicadores sociais disponíveis;
- Proceda a correção necessária à formulação das peças orçamentárias;
- Atente às observações dispostas pela fiscalização nas auditorias operacionais / ordenadas;
- Proceda a implantação e/ou aperfeiçoamento do controle interno;
- Atenda as recomendações e determinações desta E.Corte;

E, de modo geral, determino ainda à inspeção da E. Corte, que se certifique das correções anunciadas e das situações determinadas / recomendadas nesta decisão.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e, verificada a inexistência de novos documentos, archive-se o processado.