



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 04/12/2018

142 TC-004273/989/16

Prefeitura Municipal: Barra Bonita.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Glauber Guilherme Belarmino.

Advogado(s): Lourival Artur Mori (OAB/SP nº 106.527), Antonio Aparecido Belarmino Junior (OAB/SP nº 337.754) e outros.

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

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 13-11-18.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru – UR/02, que na conclusão de seu relatório (*Evento 33.141*) apontou falhas nos seguintes tópicos:

1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *Falhas na contabilização da devolução de duodécimos/rendimentos de duodécimos (em caráter recorrente) e de receitas e despesas da contribuição de iluminação pública, tornando necessários ajustes e comprometendo a fidedignidade dos dados transmitidos;*
- ✓ *Descumprindo recomendação das contas de 2014, houve déficit na execução orçamentária de 3,83%, que aumentou o déficit financeiro de 2015 em 59,94%, oriundo da indevida abertura de créditos adicionais, não obstante ter sido alertado por 07 (sete) vezes por este E. TCE-SP quanto ao descompasso entre receitas e despesas;*
- ✓ *Em caráter recorrente e desatendendo recomendação das contas de 2014, segundo dados transmitidos ao Sistema AUDESP, foram abertos créditos adicionais e a realização de transferências,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 52.990.947,96, que correspondem a 63,77% da Despesa Fixada, desobedecendo ainda ao teor da Lei Orçamentária (art. 6º, inciso I da Lei Municipal 3165/2015), havendo sério prejuízo ao planejamento orçamentário;

- ✓ *Violação ao art. 167, VI da Constituição Federal, pois as alterações orçamentárias foram autorizadas exclusivamente mediante decretos, sem prévia autorização legislativa, não podendo basear-se na autorização genérica e abrangente da Lei Orçamentária (art. 165, §8º da CF);*
- ✓ *Realização de investimentos em percentual inferior ao da média regional;*

1.2.1. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ *Inclusão de R\$ 213.876,13 em precatórios apresentados para pagamento em 2017, devido à adoção pela Prefeitura do Regime Ordinário;*
- ✓ *Em caráter reincidente, a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;*
- ✓ *Em caráter reincidente, houve aumento considerável no valor de restos a pagar processados, atingindo R\$ 12.984.061,06, representando ampliação de 41,79% em relação ao ano anterior, sem suporte financeiro;*
- ✓ *Pagamento de despesas liquidadas com atraso considerável em relação aos contratos firmados com fornecedores (até 13 meses depois dos prazos contratuais), ensejando protocolo de expediente dos interessados junto a este E. TCE-SP, sem prejuízo de outras dívidas mais antigas com o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, com o prestador de serviços de gerenciamento de vale-alimentação, etc. Não obstante, a Prefeitura realizou e pagou diversas despesas não essenciais;*
- ✓ *Quebra da ordem cronológica de pagamentos, desatendendo recomendação das contas de 2014;*

1.2.2. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ *Em caráter reincidente, falhas na contabilização da dívida causada pela inclusão de precatórios cuja exigibilidade ocorreu em 2017 por força da adoção do regime ordinário de pagamentos, devendo ser inscrito na dívida de curto prazo;*

2.2. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Inexistência de contas bancárias específicas para manejo dos recursos provenientes da alienação de ativos, inclusive pertinentes à saúde e ao ensino;*

2.3. DESPESA COM PESSOAL

- ✓ *Em caráter reincidente, retificamos a despesa de pessoal incluindo valores referentes à remuneração de Conselheiros Tutelares, cujos pagamentos foram contabilizados incorretamente no elemento 3.3.90.36 (outros serviços de terceiros – pessoa física), contrariando a Lei Federal 12.696/2012;*

2.3.1. DO PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

- ✓ *Pagamento de adicional de insalubridade a servidores sem avaliação técnica indicativa dos graus de risco e do percentual a ser pago, inclusive para ocupantes de funções que, em tese, não estariam sujeitas à exposição a agentes nocivos à saúde acima de limites toleráveis, tais como Diretor de Departamento de Defesa do Consumidor, Encarregado de Desempenho Funcional, Encarregado de Pequenas Despesas, etc., tornando as despesas injustificadas;*

2.3.2. DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

- ✓ *Concessão de gratificação de função a servidores, sem que existam critérios objetivos para a fixação de percentual, que pode chegar a 100% dos vencimentos dos cargos efetivos, contrariando os princípios da isonomia previsto no art. 5º, inciso I, e da legalidade e moralidade na Administração Pública previsto no art. 37, caput, todos da Constituição Federal;*

3.1. ENSINO

- ✓ *Movimentação de recursos do FUNDEB diferido em conta não vinculada (contrariando recomendação das contas de 2014) e sem a edição de decreto abrindo crédito adicional específico, não atendendo ao §2º do art. 21 da Lei Federal n. 11.494/07;*
- ✓ *Após glosa da fiscalização em virtude do não pagamento dos Restos a Pagar até 31/01/2017, a despesa educacional atingiu 24,12% da receita resultante de impostos, descumprindo o art. 212 da Constituição Federal;*
- ✓ *Descontrole contábil/financeiro dos recursos do FUNDEB;*

3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Professores da educação básica não dispõem de formação superior específica;
- ✓ Em caráter recorrente, o Conselho de Alimentação Escolar não é atuante, uma vez que foram realizadas apenas 03 (três) visitas aos locais de preparo/distribuição de merenda durante todo o ano de 2016, sendo que nelas, apenas 02 (duas) das 10 (dez) unidades escolares foram visitadas;

3.1.3. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO

- ✓ Em caráter recorrente, foram utilizados alimentos embutidos na elaboração da merenda, comprometendo a alimentação equilibrada para garantir os nutrientes necessários para a boa condição de saúde;
- ✓ Inexistência de auto de vistoria de corpo de bombeiros dentro do prazo de validade na cozinha piloto e nas escolas;
- ✓ Não são emitidos relatórios semanais pela nutricionista atestando as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como o acompanhamento e aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal;
- ✓ Não são colhidas amostras dos alimentos;

3.2. SAÚDE

- ✓ Retificação do percentual de aplicação em despesas da saúde em virtude de restos a pagar existentes em 31/12/2016 sem lastro financeiro, atingindo 21,60%;
- ✓ Conta bancária do Fundo Municipal de Saúde não prevista no Boletim de Caixa e Bancos enviado ao Sistema AUDESP;

3.2.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

- ✓ Análise da movimentação da conta bancária própria do Fundo Municipal da Saúde prejudicada, tendo em vista falta de informação da mesma pela Origem ao Sistema AUDESP;
- ✓ Não houve aprovação da gestão da saúde pelo Conselho Municipal da Saúde relativo ao 3º. Quadrimestre de 2016, nem foi realizada a audiência pública do período, descumprindo a Lei Complementar 141/2012, art. 36, §5º;

3.2.3. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Parte dos medicamentos é armazenada sobre pallets dentro de unidade de saúde vizinha, por insuficiência de espaço no recito do almoxarifado;*
- ✓ *No recinto principal do almoxarifado não há aparelho de ar condicionado, não há cortinas nas janelas, há canos instalados próximos ao teto, todas circunstâncias que podem comprometer a integridade do estoque e os princípios ativos dos medicamentos;*
- ✓ *Não havia extintor de incêndio aparente, nem foi apresentado auto de vistoria de corpo de bombeiros ou licença de funcionamento da vigilância sanitária;*
- ✓ *Dispensários de medicamentos das unidades de saúde visitadas não contavam com refrigeração adequada;*
- ✓ *Falta de atendimento à requisição, tendo em vista não apresentação das escalas de servidores da saúde para o período da fiscalização in loco;*
- ✓ *Embora existentes relógios de ponto eletrônico instalados nas unidades, o controle de jornada dos servidores é feito de maneira manual;*
- ✓ *Inconsistências nos registros de jornada dos médicos;*
- ✓ *Inexistência de Alvarás da Vigilância Sanitária e de Autos de Vistoria de Corpo de Bombeiros nas unidades de saúde;*

4. PRECATÓRIOS

- ✓ *Constatadas várias falhas, implicando também em falta de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP, com ofensa aos princípios da transparência fiscal (art. 1º, § 1º da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei 4320/64), conforme Comunicado SDG 34/2009, de 27/10/2009;*

5. ENCARGOS SOCIAIS

- ✓ *Pagamento de encargos pela Prefeitura em decorrência de atraso injustificado no valor total de R\$ 34.128,54, referentes às competências agosto e novembro/2016 do FGTS;*
- ✓ *A Origem deixou de pagar a parte patronal do INSS nos meses de outubro, novembro, dezembro e décimo terceiro em 2016, importando em débito bruto no valor de R\$ 1.917.917,97 que motivou a celebração de parcelamento em 2017;*

6. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Ratificação do percentual apurado pelo Sistema AUDESP devido às falhas na contabilização de devolução de duodécimos pelo Legislativo, atingindo 3,15%;*

7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *No que se refere ao cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e normas de acessibilidade vigentes, o paço municipal possui térreo e primeiro andar, inexistindo rampas ou elevadores para que portadores de necessidades especiais tenham acesso ao gabinete do prefeito, por exemplo, situado no segundo pavimento;*

9. CONTROLE INTERNO

- ✓ *Presidente do Conselho de Controle Interno ocupava função de confiança o que, no entendimento desta fiscalização e em caráter reincidente, contraria o Princípio da Segregação de Funções, vez que a atividade é incompatível com as atribuições que os servidores ocupam na Prefeitura;*
- ✓ *Relatórios emitidos são meramente formais, limitando-se a analisar um assunto a cada período mensal. Este procedimento não apresenta qualquer efetividade, tendo em vista as diversas falhas consignadas nos itens do relatório, principalmente em relação à execução orçamentária, dívida de curto prazo e pagamento de encargos sociais (desatendendo recomendação das contas de 2013);*
- ✓ *Não obstante ter tido ciência dos relatórios de controle interno, não há notícia de que o Senhor Prefeito tenha determinado alguma providência;*

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ *Tratando-se de receita vinculada, devia ser repassada de imediato pela concessionária ao município; porém, cláusula de ajuste firmado entre Prefeitura e CPFL prevê o pagamento até o 5º dia útil do mês subsequente ao da arrecadação, induzindo à retenção de recursos públicos e indiretamente propiciando a quebra da cronologia de pagamentos por parte da Prefeitura (art. 5º da Lei Federal 8666/93);*
- ✓ *Custo pela cobrança foi estabelecido sem que tenha havido avaliação deste valor;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ Estabelecimento de vigência de convênio por prazo indeterminado, violando art. 57, incisos II, VI e § 3º e 116 da Lei Federal 8666/93;
- ✓ Contabilização equivocada pela Prefeitura dos recursos da CIP, lançando como receita o valor líquido repassado pela CPFL, ou seja, abatidos os débitos com serviços de cobrança;
- ✓ Não obstante haver ação judicial em trâmite discutindo o repasse dos ativos de iluminação pública entre a Prefeitura, CPFL e ANEEL, cujo andamento (ainda não definitivo) é favorável à Prefeitura desde 22/05/2015, foram celebrados e mantidos contratos administrativos cujo objeto foi a operação, manutenção, ampliação e modernização energética do Parque de Iluminação Pública a partir de 08/09/2015;
- ✓ Em que pese a existência dos discutidos contratos, a Prefeitura empenhou despesas outras com manutenção de iluminação a diversos fornecedores em 2016;
- ✓ Movimentação financeira da conta da CIP evidencia falhas e a não vinculação da mesma (desatendendo recomendação das contas de 2013);

11. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ Houve descarte inadequado de resíduos sólidos que motivou a imposição de multas pela CETESB no valor de R\$ 21.195,00, sem que tenha sido iniciado pela Prefeitura qualquer procedimento de investigação de responsabilidades, ainda mais considerando a existência de contratos com empresas terceirizadas para transporte de resíduos;

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- ✓ Encaminhamento intempestivo e equivocado de informações ao Sistema AUDESP;
- ✓ Descumprimento de recomendações deste E. TCE-SP;

13. DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES E/OU EXPEDIENTES

- ✓ Procedência de denúncia de fornecedor tendo em vista atrasos em pagamentos devidos pela Prefeitura pelo fornecimento de medicamentos e produtos médicos hospitalares pela interessada;
- ✓ Inexistência de procedimentos de cobrança por danos apontados na fiscalização das contas do exercício de 2014;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Inexistência de retenções de imposto de renda em aluguéis pagos pela Prefeitura, desatendendo determinação das contas de 2014;*

14.1. DÍVIDA ATIVA

- ✓ *Em que pese a inércia do devedor ex-prefeito em adimplir débitos referentes às contas de 2005 da qual tomou ciência em 2015, a Prefeitura não efetuou o lançamento do débito em dívida ativa ou iniciou processo judicial de cobrança;*
- ✓ *Divergências entre os dados do setor e os lançamentos no Sistema AUDESP, havendo nisso falta de fidedignidade;*

14.2. REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

- ✓ *Em caráter reincidente e desatendendo recomendação das contas de 2014, o subsídio dos agentes políticos não foi modificado por lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores, mas por percentual estabelecido na lei municipal que ajustou os vencimentos dos servidores públicos, havendo nisso prejuízo ao art. 29, V da Constituição;*

15.1.1. DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS

- ✓ *Insuficiência financeira, descumprindo o limite de endividamento nos dois últimos quadrimestres de 2016, último ano de mandato do então Chefe do Executivo, apesar de alertas reiterados por este E. TCE-SP;*

16. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ *O relatório estatístico de atendimento não contempla o prazo médio de atendimento dos pedidos;*
- ✓ *Não há normatização de prazos de resposta nas situações onde o cidadão é identificado (ouvidoria);*
- ✓ *Não há possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento eletrônico de ouvidoria;*
- ✓ *Não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Ouvidoria presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos;*
- ✓ *No Portal da Transparência/Recursos Humanos, há informação do nome dos agentes públicos e da sua remuneração, sem informar os descontos e valor líquido;*
- ✓ *Não há divulgação do cargo e do motivo da viagem nas despesas realizadas com diárias e passagens;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- ✓ *Não contém dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigente; sem prejuízo da inexistência de audiência da saúde relativa ao 3º Quadrimestre.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Eventos 38.1 e 41.1*), o responsável pelas contas apresentou seus esclarecimentos (*Eventos 59, 64, 66, 69*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 77*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (*Evento 87*), devido ao conjunto de falhas de ordem econômico-financeiras, recolhimento parcial de encargos ao RGPS, desatendimento ao art. 42 da LRF e descumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *1.1, 1.2.1, 2.3, 3.1, 3.1.3, 3.2.3, 9, 10, 11, 12 e 16*.

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

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2014	B+	B+	B	B+	C+	C	B	B
2015	C+	B	B	B+	B	C	B	B
2016	C+	C+	B+	B	B+	C	C+	B



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Contudo, apresentou nota mínima com relação ao i-Cidade e piora nos índices i-Saúde e i-Fiscal.

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.

1.7. SUSTENTAÇÃO ORAL

O processo constou da ordem do dia 13/11/2018 da Segunda Câmara, e foi retirado de pauta após sustentação oral.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **Prefeitura Municipal de Barra Bonita**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de 3,83%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,77% ¹	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	65,22%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	21,60%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	46,12%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento PARCIAL de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais, bem como os requisitórios de baixa monta.

¹ Após análise das peças defensórias e considerações da ATJ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Barra Bonita cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde.

Entretanto, foram evidenciadas falhas relevantes no setor de finanças que comprometem as contas em exame.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, verifico que o déficit orçamentário de R\$3,359 milhões, equivalente a 3,83%, fez aumentar ainda mais o déficit financeiro vindo do exercício anterior, que atingiu o montante de R\$8,630 milhões.

Esse elevado déficit financeiro é resultado de sucessivos déficits orçamentários obtidos pela gestão 2013-2016², e é maior que um mês de arrecadação com base na receita corrente líquida³, que segundo o entendimento consolidado deste Tribunal não pode ser relevado.

O argumento apresentado pela defesa a respeito de queda de receita não pode ser aceito. Primeiro porque a receita arrecadada pela prefeitura no exercício em análise foi 14%⁴ superior à do exercício anterior, enquanto que a inflação do período foi de 6,29%. E também porque o município foi alertado por sete vezes sobre o descompasso entre receitas e despesas, sem promover contenção de gastos que pudesse reverter a situação.

Em face da insuficiência financeira, ao final do exercício a Prefeitura de Barra Bonita encontrava-se em situação de iliquidez perante seus credores, vez que dispunha de apenas R\$0,38 disponível para cada R\$1,00 exigível, sendo a dívida de curto prazo composta quase na totalidade por restos a pagar processados.

A esse respeito, inclusive, a Fiscalização aponta aumento significativo dos restos a pagar processados, reportando atrasos de pagamentos que chegam a até 13 (treze) meses depois de liquidada a despesa, inclusive com quebra da ordem cronológica. Tal situação indica claramente o descontrole financeiro

² Resultados orçamentários: -6,95% em 2014; -4,27% em 2015; -3,83% em 2016.

³ RCL = R\$94,729 milhões / 12 meses = R\$7,894 milhões / mês.

⁴ Receitas realizadas 2016: R\$87,817 milhões;
Receitas realizadas 2015: R\$76,613 milhões (fonte: TC-2114/026/15)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



ocorrido na Prefeitura de Barra Bonita no exercício em análise.

E a quebra na ordem cronológica de pagamentos agrava a situação da Prefeitura, pois, tendo recursos limitados para pagamento dos credores, beneficiou alguns em detrimentos de outros, a seu critério, sem a adoção das medidas previstas no artigo 5º da Lei de Licitações. De se anotar, ainda, que a conduta é reincidente no Executivo de Barra Bonita e já foi objeto de recomendação desta Corte de Contas em exercícios anteriores.

Também comprometem as contas os elevados patamares de alterações orçamentárias, por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 63,77% da despesa inicial fixada.

Tal impropriedade somente é relevada quando não ocorre desequilíbrio fiscal, o que não é o caso em análise, com o agravante de que as alterações não foram autorizadas previamente pelo legislativo, vez que efetuadas mediante decreto em montante que ultrapassou, e muito, a autorização genérica concedida na Lei Orçamentária Anual.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

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

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENSINO

Questão bastante controversa nas contas de 2016 da Prefeitura de Barra Bonita diz respeito à aplicação em Ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Inicialmente o Sistema Audesp apurou aplicação de 26,45% das receitas provenientes de impostos e transferências. Porém, a Fiscalização glosou R\$1,622 milhão referentes a restos a pagar não pagos até 31 de janeiro do exercício seguinte, o que fez com que o percentual aplicado em Ensino caísse para 24,12%.

Em sua defesa, a Origem solicita que o valor glosado seja considerado na aplicação do Ensino no exercício de 2016, alegando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município determinou, em seu artigo 25, que as despesas não pagas até o final de 2016 seriam inscritas em restos a pagar com validade até 31 de dezembro de 2017, inclusive para efeito de cálculo do percentual aplicado.

A pretensão não pode ser atendida em sua totalidade, porque a Origem não comprovou o pagamento dos restos a pagar, ainda mais em vista do cenário de atrasos e quebras de ordem cronológica de pagamentos relatados pela Fiscalização.

Não obstante, durante a inspeção anual a própria Fiscalização verificou o pagamento de parte dessas despesas inscritas em restos a pagar, no valor de R\$637 mil. E sendo despesas efetivas do exercício de 2016, acredito que esse valor possa ser computado na apuração da aplicação em Ensino do exercício em análise, ainda que tenha sido pago após 31.01.2017.

Assiste razão à Origem quanto à solicitação de inclusão do valor de R\$515 mil referente aos restos a pagar de 2015 excluídos da apuração daquele exercício e pagos no exercício de 2016, tendo em vista que a sua quitação no exercício foi comprovada por documentos juntados pela defesa.

Creio que se o valor não foi computado no exercício em que a despesa foi efetivamente realizada, ao menos deve ser considerado no exercício de pagamento. Se assim não fosse estaríamos dizendo que a despesa não foi aplicada na área da Educação, em nenhum dos exercícios, o que não condiz com a realidade.

Por fim a Prefeitura solicita que seja incluído no cálculo do percentual aplicado no setor educacional o valor referente ao auxílio alimentação pago aos servidores da Secretaria da Educação, alegando que trata-se de benefício de caráter salarial, erroneamente contabilizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



De pronto verifico que o benefício tem caráter indenizatório, posto que a própria Lei que o Instituiu assim o define, ao estabelecer, em seu artigo 4º, que não incorpora a remuneração do trabalhador, sobre ele não incidindo nenhuma contribuição trabalhista, previdenciária ou fiscal⁵.

Independente disso, a forma como o auxílio é contabilizado não permite que se conclua sobre o valor efetivamente utilizado no exercício. Isso porque o benefício é concedido em forma de “vale-compra” aos servidores do município, que os utilizam nos estabelecimentos comerciais para aquisição de gêneros alimentícios. A Prefeitura, então, paga cada estabelecimento pela soma de vales apresentados.

No exercício de 2016 foram emitidos três empenhos sob o elemento de despesa 33.90.46.01 – *Indenização Auxílio Alimentação*⁶, no valor de R\$5,903 milhões, dos quais foram liquidados R\$5,439 milhões e pagos R\$4,079 milhões, a diversos estabelecimentos comerciais.

Na tentativa de comprovar o valor concedido aos servidores da Secretaria da Educação, a defesa inseriu no *Evento 64* a lista com todos os processos de despesa que somam o valor pago de R\$4,079 milhões, bem como uma informação do Departamento de Recursos Humanos contendo um quadro com o total de servidores e o valor de vales concedidos, que somou R\$1,737 milhão.

Porém, da maneira como foi contabilizado, é impossível saber quanto desse valor foi efetivamente pago. Reforço que a concessão do vale compras não se constituiu nem mesmo em liquidação de despesa, quanto mais em pagamento, principalmente tendo em vista o quadro de atraso de pagamentos apresentado pela Prefeitura.

Portanto, ainda que se pudesse admitir o pagamento de auxílio alimentação aos servidores da Secretaria da Educação como despesa própria do Ensino, no caso da Prefeitura de Barra Bonita, por não haver uma contabilização precisa de quanto foi pago a esse título, a pretensão da Origem não pode ser atendida.

Feitas todas essas considerações, concluo que a aplicação em Ensino da Prefeitura de Barra Bonita, no exercício de 2016, foi de **25,77%**, conforme quadro abaixo:

⁵ Lei Municipal nº 2.924 de 10 de agosto de 2010 (*Evento 59.12*)

⁶ *Evento 59.15*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Total de Receitas de Impostos T.R.I	69.560.233,75	
Aplicação apurada pelo AUDESP	18.392.692,93	26,45%
<hr/>		
(-) Exclusão RP não pagos até 31.01.17	- 1.622.659,37	
(+) Inclusão RP pagos entre 01.02.17 e a Fiscalização	637.609,99	
(+) Inclusão RP de 2015 pagos entre 01.02.16 e 31.12.16	515.907,13	
Aplicação - valores pagos até a data da Fiscalização	17.923.550,68	25,77%

Depreende-se do quadro acima e do que mais consta no voto que a Prefeitura de Barra Bonita cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal no que se refere à aplicação mínima em Ensino. Cabe, porém, **severa recomendação** à origem para que efetue os pagamentos das despesas dentro do próprio exercício em que são efetivamente realizadas, bem como aprimore a contabilização dos vales-compra fornecidos aos servidores a título de auxílio alimentação.

Ainda com relação ao Ensino, **recomendo** que a Administração estimule uma participação mais efetiva do Conselho de Alimentação escolar, ainda mais em face das impropriedades verificadas pela Fiscalização Operacional deste Tribunal no tocante à merenda, como: utilização de embutidos no cardápio, ausência de relatórios nutricionais e falta de AVCB e licença da vigilância sanitária para a cozinha piloto.

Lembrando 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.

2.5.2. ENCARGOS SOCIAIS

Em 2016 a Prefeitura não recolheu ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS o valor de R\$1,917 milhão, referente à cota patronal das competências de outubro, novembro, dezembro e décimo terceiro do exercício em exame.

Em fevereiro de 2017, celebrou parcelamento do débito junto à Secretaria da Receita Federal, autorizado pela Lei Municipal nº 3.204/17. Posteriormente naquele ano, aderiu ao REFIS previdenciário instituído pela Medida Provisória 778/17, convertida na Lei Federal nº 13.485/17.

Verifico, ainda, que a Prefeitura de Barra Bonita não tem histórico de falta de recolhimento de encargos sociais. Nessas circunstâncias, creio ser possível relevar a falha, de acordo com o entendimento recente desta Corte, emitindo **severa recomendação** à Origem para que recolha tempestivamente os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



devidos no exercício, bem como cumpra o termo de parcelamento acordado.

2.5.3. PESSOAL

No setor de pessoal a instrução processual revelou ocorrências que deverão ser imediatamente corrigidas pelo Executivo de Barra Bonita.

Sobre as gratificações, a Lei Complementar nº 117/2014 conferiu discricionariedade excessiva à autoridade concedente, ao permitir que, a seu critério, por meio de portarias, conceda gratificações em percentuais variáveis de até 100%. Isso possibilita o beneficiamento de uns em detrimento de outros, com o pagamento de valores distintos para servidores na mesma situação funcional.

Esse 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 edite norma regulamentadora da matéria, de maneira a impedir tais distorções.

Além dessas gratificações, houve pagamento indevido de insalubridade a servidores ocupantes de cargos que não dispõem de laudo técnico com tal previsão. Tais pagamentos, portanto, devem ser imediatamente cessados, medida que **determino** à Prefeitura de Barra Bonita.

Na área da saúde a Fiscalização verificou que, embora houvesse aparelho de ponto eletrônico instalado, o registro era feito de forma manual. Também verificou que estava faltando o registro de alguns médicos. Tais apontamentos indicam fragilidade e ineficiência no controle efetuado, motivo pelo qual **determino** a adoção do ponto eletrônico para controle de frequência dos profissionais da saúde, assim como para toda a Administração.

2.5.4. DEMAIS APONTAMENTOS

A Fiscalização apontou falhas de registros contábeis nos seguintes itens, indicando necessidade de aprimoramento no setor: 1.1 e 6 (devolução de duodécimos), 1.2.2 e 4 (dívida de precatórios), 2.3 (remuneração dos conselhos tutelares) e 14.1 (dívida ativa).

Na área da saúde, necessário que a Prefeitura adote providências para correção das falhas apontadas pela Fiscalização nos itens 3.2. Saúde, 3.2.2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Demais Aspectos Relacionados à Saúde e 3.2.3. Fiscalização De Natureza Operacional Da Rede Pública Municipal De Saúde, especialmente no que diz respeito ao controle de ponto dos servidores, movimentação bancária dos recursos destinados ao setor e gestão do estoque.

As demais falhas tratadas nos itens, *7. Planejamento das Políticas Públicas, 9. Controle Interno, 10. Iluminação Pública, 11. Execução dos Serviços de Saneamento Básico, 14.2. Remuneração dos Agentes Políticos* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

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

2.6. CONCLUSÃO

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

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

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro, a fim de equilibrar as contas Municipais (*determinação*);
- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as, se necessárias, em torno dos limites inflacionários e nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- Obedeça a Ordem Cronológica de Pagamentos, nos termos do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93;
- Procure efetuar os pagamentos das despesas atinentes à área do Ensino dentro do próprio exercício em que são realizadas, evitando glosas da Fiscalização;
- Aprimore a contabilização dos vales-compra concedidos aos servidores públicos municipais;
- Promova participação efetiva dos Conselhos do setor educacional na gestão do Ensino municipal;
- Recolha tempestivamente os encargos previdenciários;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- Cumpra o termo de parcelamento de débitos previdenciários firmados com a Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- Estabeleça critérios objetivos, que se coadunem com os princípios da Administração Pública, para concessão de gratificação aos servidores (*determinação*);
- Cesse imediatamente o pagamento de insalubridade a servidores ocupantes de cargos que não disponham de laudo com essa especificação (*determinação*);
- Utilize ponto eletrônico para controle de frequência dos servidores municipais (*determinação*);
- Corrija as falhas de contabilização apontadas pela Fiscalização;
- Atenda às instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens 3.2. *Saúde*, 3.2.2. *Demais Aspectos Relacionados à Saúde* e 3.2.3. *Fiscalização De Natureza Operacional Da Rede Pública Municipal De Saúde*, 7. *Planejamento das Políticas Públicas*, 9. *Controle Interno*, 10. *Iluminação Pública*, 11. *Execução dos Serviços de Saneamento Básico* e 14.2. *Remuneração dos Agentes Políticos*.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-41