



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 01/08/23

ITEM Nº67

PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

67 TC-007288.989.20-5

Prefeitura Municipal: Bebedouro.

Exercício: 2021.

Prefeito(a): Lucas Gibin Seren.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Sustentação oral proferida em sessão de 30-05-23.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT FINANCEIRO ACIMA DA MARGEM JURISPRUDENCIAL. FALTA DE LIQUIDEZ IMEDIATA. EXCESSIVAS MODIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. GESTÃO INEFICIENTE DOS ENCARGOS SOCIAIS. CONTROLE INTERNO PRECÁRIO. IMPROPRIEDADES NO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES MUNICIPAIS. ADVERTÊNCIAS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

RELATÓRIO

Examinam-se as Contas do PREFEITO MUNICIPAL DE BEBEDOURO, Senhor Lucas Gibin Seren, relativas ao exercício de 2021.

Relatório final de inspeção laborado pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR-06 (evento 58.134), que consolida ocorrências do acompanhamento quadrimestral empreendido na competência examinada, consubstancia verificação extensiva dos resultados da gestão, em si mesma e comparada a indicadores de períodos pretéritos.

A estratégia de controle concomitante visou possibilitar



à Administração que prevenisse e corrigisse, dentro do próprio período, os rumos de ações que apresentassem tendências de descumprimento aos objetivos pactuados.

Também subsidiaram a instrução do feito as Fiscalizações Ordenadas de natureza operacional empreendidas em Bebedouro, que tiveram por objeto verificar a i) existência e a estrutura das Ouvidorias e a ii) situação das Unidades Escolares no Retorno Presencial (eventos 11 e 44 do TC-007109.989.21-0).

Conclusões do laudo técnico, abaixo relacionadas, foram levadas ao conhecimento do Responsável:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Falta de efetividade no modelo criado pelo Decreto Municipal nº 11.256/2014, que regulamenta o Regimento Interno da Controladoria Geral do Município;
- ✓ Elevado número de servidores comissionados na Comissão de Controle Interno (aproximadamente 38%), entre eles seu Presidente, em afronta à exigência deste Tribunal de Contas expressa no Comunicado SDG nº 32/2012;
- ✓ Participação de membros da Comissão de Controle Interno em outras Comissões, o que pode comprometer a independência da CCI;
- ✓ Não houve regulamentação quanto à composição e requisitos para nomeação dos integrantes da Comissão de Controle Interno;
- ✓ Parcial atendimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal, posto que os relatórios produzidos foram gerados por sistema de informática contratado para esse fim, demonstrando



apenas análises contábeis automatizadas.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- ✓ Nem todos os servidores da equipe de planejamento possuem qualificação técnica para o exercício de suas atividades (letra "a");
- ✓ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva na área (letra "b");
- ✓ Não houve a disponibilização de programas de treinamentos aos servidores responsáveis pelo planejamento (letra "c");
- ✓ A estrutura administrativa voltada para planejamento não possui Recursos Tecnológicos para operacionalização das atividades deste setor (letra "d");
- ✓ A Prefeitura Municipal não realizou nenhuma audiência pública quadrimestral voltada para avaliar o cumprimento das metas fiscais traçadas no planejamento (letra "e");
- ✓ Não houve elaboração da Carta de Serviço ao Usuário pela Prefeitura Municipal (letra "f");
- ✓ Não houve regulamentação nem instituição do Conselho de Usuários (letra "g");
- ✓ Manutenção desde 2017 nessa perspectiva do IEG-M "em baixo nível de adequação" (índice C).

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ As movimentações orçamentárias corresponderam a 33,48% da Despesa Fixada inicial, demonstrando precariedade das peças de planejamento;
- ✓ A Lei Orçamentária permite ao Chefe do Executivo a possibilidade de efetuar alterações no orçamento por ato



unilateral em percentual não mensurável, em desrespeito à jurisprudência deste Tribunal e ao disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

✓ *Déficit* financeiro de R\$ 30.844.091,09 (trinta milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, noventa e um reais e nove centavos).

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.

B.1.5.1. PRECATÓRIOS

✓ Restou prejudicada a análise da compatibilidade entre o saldo contábil de controle de depósitos ao TJSP e o saldo efetivamente existente em contas do TJSP aos 31 de dezembro de 2021, em face da falta de apresentação de documentos pela Origem;

✓ Embora em 2021 o plano de pagamento de precatórios seja suficiente para sua quitação até 2029, a partir de 2022, com a reversão das decisões que suspenderam a exigibilidade de dois precatórios (que totalizam cerca de R\$ 44 milhões), será necessária a elaboração de um eventual novo plano de pagamento capaz de atender à Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

B.1.6.1.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS JUNTO AO RPPS

✓ A Prefeitura não pagou nenhuma das 48 (quarenta e oito) parcelas vencidas em exercícios anteriores referentes



ao Acordo de Parcelamento nº 145 firmado com o RPPS.

B.1.6.1.2. VALORES DEVIDOS E NÃO PARCELADOS

✓ Existência de valores devidos ao RPPS e não parcelados (montante de R\$ 51.522.641,91), pertinente ao período de junho de 2014 a dezembro de 2020.

B.1.6.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

✓ O Certificado de Regularidade do Município foi emitido por decisão judicial, uma vez que está em situação irregular em relação à Lei nº 9.717, de 1998;

✓ Não houve ajuste das alíquotas patronal e servidor aos mínimos determinados pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019;

✓ Ausência de implementação do pagamento dos aportes para o equilíbrio atuarial do RPPS estabelecidos na Lei Municipal n.º 4.567, de 26 de fevereiro de 2013, que é significativamente onerosa para os cofres públicos;

✓ Não aprovação de uma nova lei para amortização do *déficit* atuarial que seja viável até o término do exercício examinado;

B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

✓ Falta de fidedignidade entre o quadro informado por meio do Sistema Audep e os controles do Setor de Recursos Humanos em relação aos servidores temporários, em afronta ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF);



✓ Foram nomeados dois servidores comissionados para os cargos de Assistente de Gabinete e Oficial de Gabinete, cargos estes já declarados inconstitucionais em decorrência da ADIN 2034752-03.2019.8.26.0000;

✓ Nomeação de servidores não efetivos para cargos de Chefia, em afronta à legislação que criou os referidos cargos;

✓ Omissão da Lei Municipal nº 4.634/2013 (vigente em 2021) quanto à fixação de requisitos para investidura nos cargos em comissão, tais como formação exigida e nível mínimo de escolaridade, contrariando a jurisprudência desta Corte de Contas e as orientações do Comunicado SDG nº 32, de 17 de agosto de 2015, falha essa só corrigida em 11/05/2022, com a promulgação da Lei Municipal nº 145/2022.

B.1.10.2.1. GRATIFICAÇÃO POR PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLETIVA OU COMISSÃO

✓ Ausência de regulamentação das comissões que ensejaram o pagamento de gratificações (letra "a");

✓ Indevido recebimento de gratificação por servidores comissionados decorrente da participação em comissões (letra "b").

B.1.10.2.2. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

✓ Ausência de especificação das funções a serem exercidas pelos servidores que recebem gratificação por função.

B.1.10.2.3. GRATIFICAÇÃO DE ASSIDUIDADE

✓ Pagamento de gratificação de assiduidade, sendo que tal mister já é obrigação dos servidores e empregados públicos.



B.1.10.2.4. AUSÊNCIA DE PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO DE CONTADOR

✓ Ausência de provimento do cargo efetivo de Contador, sendo as atribuições exercidas por servidor comissionado, contrariando o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

B.1.10.2.5. PAGAMENTO DE SALÁRIO-ESPOSA

✓ Pagamento de salário-esposa durante os meses de janeiro a maio de 2021, benefício esse sem relação com a prestação de um serviço.

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

✓ Aplicação de recursos próprios no Ensino correspondente a 23,86% das receitas de impostos, em inobservância ao artigo 212 da CRFB/88.

C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO

✓ Não foi implementado o serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar.

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C

✓ A Prefeitura informou que nenhum estabelecimento de creche possui "Sala de Aleitamento Materno (item "a");

✓ A Prefeitura não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao *bullying* nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (item "b");

✓ A Prefeitura registrou que nenhuma meta



traçada que vise à melhoria dos resultados nos projetos de recuperação ou reforço escolar foi atingida (item "c");

✓ Nenhum dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB vigente no ano de 2021 (item "d");

✓ Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar (item "e");

✓ O Município demonstrou declínio nessa perspectiva do IEG-M, haja vista que estava "em fase de adequação" (índice C+) desde o exercício de 2018, encontrando-se "em baixo nível de adequação" (Índice C) no exercício examinado.

D.1.3. OUTROS ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO DA CRISE

✓ Não existia Plano Municipal de Vacinação contra a COVID-19;

✓ Não existia controle de possíveis contaminações por COVID-19 de pessoas vacinadas (resistência viral);

✓ Não houve previsão de vacinação - COVID 19 em domicílio para pessoas do grupo de risco;

✓ Não existia plano de cadastramento e acompanhamento da evolução do quadro clínico das pessoas vacinadas.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C

✓ Nenhuma unidade de saúde (estabelecimento físico) possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) ou CLCB (Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros) (item "a");

✓ Não houve disponibilização do serviço de agendamento de consulta médica na média complexidade de forma não presencial (item "b");



- ✓ Não há CAPS AD (Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas) no Município, que possui mais de 70 mil habitantes, segundo dados do IBGE (item “c”);
- ✓ Não há moradias para portadores de transtornos mentais crônicos com necessidade de cuidados de longa permanência, prioritariamente egressos de internações psiquiátricas e de hospitais de custódia, que não possuam suporte financeiro, social e/ou laços familiares que permitam outra forma de reinserção (item “d”);
- ✓ Não houve utilização do Sistema OuvidorSUS ou sistema equivalente (item “e”);
- ✓ Não há componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria (SNA) (item “f”);
- ✓ O Município vem demonstrando um declínio nessa perspectiva do IEG-M, posto que em 2018 estava enquadrado na faixa “B+”, passando para “B” em 2019, “C+” em 2020 e “C” (em baixo nível de adequação) em 2021.

D.3. CONTRATO SELECIONADO PARA ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Irregularidades detectadas em contrato do fornecimento de kits e reagentes para exames, incluindo a cessão, instalação e manutenção, a título de comodato, de equipamento para o Laboratório Municipal de Saúde Pública (matéria tratada em autos próprios: TC-023115.989.21 – contrato julgado regular com recomendações e TC-023222.989.21 – execução contratual em tramitação).

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- ✓ Nem todos os órgãos e entidades da Prefeitura Municipal são estimulados em projetos e/ou ações que promovam o uso



racional de recursos naturais (item "a");

✓ Nem todas as metas do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foram cumpridas dentro do prazo (item "b");

✓ A Prefeitura informou que o Município não possui parceria estabelecida com as associações ou cooperativas de catadores (item "c");

✓ Não há periodicidade na coleta seletiva realizada no Município (item "d");

✓ Nem todas as metas do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) foram cumpridas dentro do prazo (item "e").

✓ O Município demonstrou declínio nessa perspectiva do IEG-M, posto que em 2020 estava enquadrado na faixa "C+", retornando em 2021 para "C" (em baixo nível de adequação).

E.2. CONTRATO SELECIONADO PARA ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

✓ Irregularidades detectadas em aditamentos contratuais (coleta de lixo) assinados em 2021 (matéria tratada em autos próprios: TC-015325.989.19 e TC-013604.989.21) e ressalvas à execução contratual relativas ao exercício de 2021 (matéria também tratada em autos próprios: TC-018169.989.19).

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

✓ Falta de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro (item "a");

✓ Ausência de Política de Segurança da Informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório (item



“b”);

- ✓ A Prefeitura Municipal não regulamentou a Lei de Acesso à Informação (item “c”);
- ✓ A Prefeitura Municipal ainda não regulamentou o tratamento de dados pessoais segundo a LGPD (Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) (item “d”);
- ✓ O Município demonstrou manutenção nessa perspectiva do IEG-M, haja vista que está “em baixo nível de adequação” (índice C) desde o exercício de 2017, não havendo melhora do índice no exercício examinado.

H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

- ✓ Foram identificados, a partir das verificações da Fiscalização evidenciadas no presente relatório, desalinhamentos a diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS propostas pela Agenda 2030 entre países da ONU (especificadas no respectivo item do relatório), indicando que o Município poderá não atingir tais metas.

H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ Não atendimento às seguintes recomendações desse Tribunal de Contas:
 - Não extrapolar o índice inflacionário na alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais (2017);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Regulamentar as atribuições dos cargos do quadro de pessoal e exija formação compatível com as funções desempenhadas (2017 e 2018);
- Adotar medidas para a melhoria da gestão ambiental (2017);
- Adotar medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas pela Fiscalização no que tange ao I-Planejamento, I-Fiscal, I-Educ, I-Saúde e I-Gov TI (2017 e 2018);
- Adotar medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas pela Fiscalização no que tange à dívida de curto prazo (2017);
- Adotar medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas pela Fiscalização no que tange ao parcelamento de débitos previdenciários e provimento do cargo de Contador (2017);
- Aprimore o desempenho global da gestão e as técnicas de planejamento governamental (2018);
- Cumprir com as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (2017 e 2018);

A Prefeitura teceu diversos esclarecimentos ao ensejo do contraditório e ampla defesa nos eventos 80.1 a 80.27.

Em destaque, aduziu que o Prefeito conseguiu em 2021 uma considerável redução do *déficit* financeiro herdado da gestão anterior, que encerrou o exercício de 2020 com um resultado financeiro negativo de R\$ 57.706.572,04 (cinquenta e sete milhões, setecentos e seis mil, quinhentos e setenta e dois reais e quatro centavos). A diminuição (para R\$ 30.844.091,09) ocorreu logo no primeiro ano do novel mandato, como consta no relatório da Fiscalização.



Ao rebater argumento de excesso de alterações no orçamento, afirmou que a abertura de créditos adicionais, muitas vezes, mostra-se necessária para a Administração Pública corrigir lapsos de previsão de recursos em dotações, decorrentes de simples incorreções ou alterações na execução das despesas entre o período da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual.

Como reforço argumentativo, coligiu jurisprudência deste Tribunal relevando casos de expressivas alterações, em percentual superior ao ora apurado (33,48%).

No mais, pugnou que as anotações tecidas no relatório da inspeção não ocasionaram prejuízo aos cofres públicos, impossíveis, portanto, de macular o exercício financeiro *sub examine*.

Instado a se manifestar, **Ministério Público de Contas** opina pela emissão de parecer prévio desfavorável por motivos de: i) baixo desempenho do Município na maior parte dos indicadores setoriais do IEG-M (nota "C"); ii) atuação insuficiente do Sistema de Controle Interno, em reincidência; iii) elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 33,48% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015); iv) ocorrência de expressivo *déficit* financeiro (valor de R\$ 30.844.091,09); v) ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo, haja vista o índice de liquidez imediata de 0,75; vi) impropriedades referentes ao pagamento de gratificações para servidores municipais, em inobservância aos princípios da moralidade administrativa, da razoabilidade e da impessoalidade; e vii) ineficiente gestão dos encargos sociais (evento 92.1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Processo retirado da pauta da sessão de 30 de maio de 2023, consoante disposto nas notas taquigráficas, para juntada de documentação adicional pela defesa, o que se fez no evento 103.

Ciente do acrescido, o **Parquet** ratificou a manifestação pela reprovação, apenas afastando como motivo determinante à proposta endereçada o passivo previdenciário de R\$ 51.522.641,91 (cinquenta e um milhões, quinhentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e um reais e noventa e um centavos), uma vez que a matéria é objeto de discussão em ação judicial (evento 113.1).

Registro dos pareceres precedentes:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO/SITUAÇÃO
2020	003305.989.20-4	Parecer Desfavorável em primeira instância
	006173.989.23-7	Reexame em apreciação
2019	004957.989.19-7	Parecer Desfavorável mantido após Pedido de Reexame
	006908.989.22-1	Relator: Conselheiro Renato Martins Costa Trânsito em julgado em 13 de março de 2023
2018	004616.989.18-2	Parecer Desfavorável mantido após Pedido de Reexame
	022258.989.20-1	Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues Trânsito em julgado em 22 de julho de 2021

Eis o que havia a relatar.

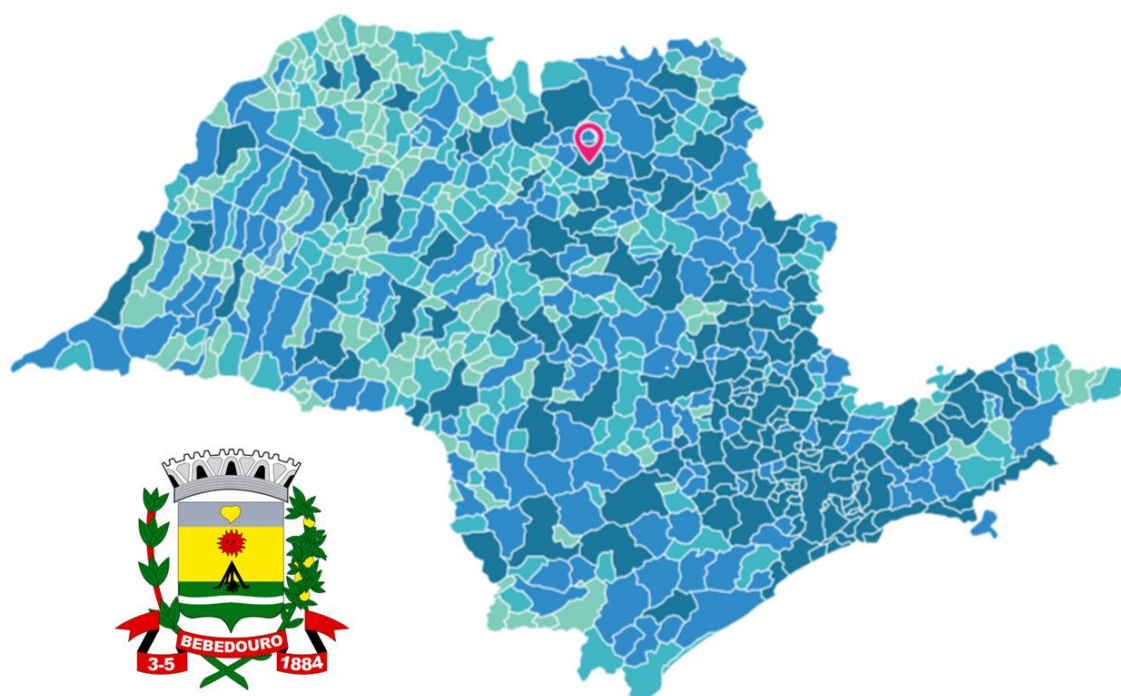
GCECR
LMS



TC-007288.989.20-5

VOTO

Tratam os presentes autos do exame das contas de 2021 do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BEBEDOURO.



Legenda

até 5.152 pessoas

até 12.799 pessoas

até 38.695 pessoas

mais que 38.695 pessoas

Feita breve exposição histórica em nota de rodapé¹, parte-se à análise propriamente dita dos demonstrativos, cujos recursos,

¹ Até 1884, Bebedouro não figurava nos mapas e cartas geográficas de São Paulo, mas a região já era bastante conhecida pelos tropeiros paulistas que, havia muito, faziam pouso às margens de um riacho, para que seus animais se saciassem e eles próprios pudessem descansar das longas viagens pelo sertão. A tal paragem, com um rancho na mata, como tinha boa água, ficou logo conhecida por “bebedor”, daí o nome, com a posterior correção para Bebedouro. Emancipação de Jaboticabal em 1894.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

segundo conclusões da Fiscalização, encontraram correspondência nesta conformidade:

ITENS	
CONTROLE INTERNO	PARCIALMENTE REGULAR
HOUE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	NÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício: Superávit de R\$ 24.108.117,99	8,50%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos	4,41%
O SUPERAVIT DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA REVERTEU O DEFICIT FINANCEIRO VINDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR?	NÃO
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	DESFAVORÁVEL
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	FAVORÁVEL
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	SIM
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	SIM
ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos?	PARCIALMENTE
Relação da situação do RPPS com as contas do Ente	DESFAVORÁVEL
TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	SIM
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	43,97%
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Atendido o art. 21, I e III, da LRF?	SIM
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212 da Constituição Federal (limite mínimo de 25%)	23,86%
ENSINO - Recursos do Fundeb aplicados no exercício (limite mínimo de 90%)	90,04%
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30/04 do exercício subsequente?	SIM
ENSINO - Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica (limite mínimo de 70%)	70,51%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (limite mínimo de 15%)	29,81%

População estimada em 2021: 77.612 (setenta e sete mil, seiscentas e doze) pessoas.

Fontes: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bebedouro/panorama> e FERREIRA, Helder Perri; SQUEFF, Enio. Origem dos Nomes dos Municípios Paulistas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Elementos de instrução certificam respeito ao patrocínio constitucional na Saúde (29,81%; mínimo de 15%), suficiência no pagamento de precatórios e de requisitórios de baixa monta devidos no exercício, bem como atendimento aos limites e condicionantes fixados às despesas funcionais (43,97%; limite de 54%), aos subsídios dos agentes políticos e às transferências ao Legislativo.

No particular do Ensino, apontamentos de inspeção indicam que o índice da despesa educacional global, averiguado com base na receita resultante de impostos e após exclusão dos Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro de 2022, alcançou apenas 22,86%, abaixo do investimento mínimo de 25% fixado no artigo 212 da Constituição Federal.

Todavia, o artigo 119 do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022) disciplina que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento da baliza exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021.

Sem embargo dessa flexibilidade, o parágrafo único do artigo recém-introduzido impôs que o ente federativo investisse o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023, razão por que o registro será objeto de acompanhamento.

Constatou-se a utilização de 90,04% do FUNDEB recebido, consonante com o artigo 25, §3º, da Lei nº 14.113/2020, dos quais investidos 70,51% na remuneração dos profissionais da educação básica, em atendimento aos artigos 212-A, inciso XI, da CRFB/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em seguimento, necessário reconhecer o esforço da defesa no propósito de demonstrar que os apontamentos lançados pela equipe técnica desta Corte não trouxeram quaisquer prejuízos à consecução da atividade administrativa local, constituindo, quando muito, falhas que não representaram prejuízos ao erário, tampouco motivo suficiente para a rejeição das contas.

Todavia, referida conclusão não é a que se chega após escrutínio dos demonstrativos, mesmo à luz dos preceitos veiculados pela LINDB, entre os quais estão a necessidade de levar em conta as consequências práticas das decisões, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas sob sua incumbência, sem prejuízo dos direitos dos administrados (artigos 20 e 22).

Isso porque não se deve utilizar tais dispositivos de maneira isolada nem para sobrepujar a legalidade, sob pena de enfraquecimento do controle da Administração Pública. Devem sim valer como reforço à fundamentação pré-existente, que, nas circunstâncias do caso presente, desautoriza sejam escusadas as impropriedades detectadas na gestão municipal.

Desse modo, portanto, recai sobre os demonstrativos juízo desfavorável, como abaixo se passa a expor.

No horizonte da perspectiva fiscal, as finanças da Prefeitura mantêm, de longa data, baixa aderência aos pressupostos de responsabilidade da gestão fiscal contidos no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a execução orçamentária tenha se figurado superavitária em 8,50% (R\$ 24.108.117,99), não teve força suficiente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

para reverter o *déficit* financeiro vindo do exercício anterior, somente reduzi-lo de R\$ -54.676.800,31 para -R\$ 30.844.091,09², saldo que representa 37,19 dias de arrecadação, acima da margem jurisprudencial considerada aceitável por esta Corte.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ (30.844.091,09)	R\$ (57.706.572,04)	46,55%
Econômico	R\$ 36.991.385,30	R\$ 24.513.819,58	50,90%
Patrimonial	R\$ 96.574.480,96	R\$ 61.789.894,13	56,29%

Receita Corrente Líquida = R\$ 298.501.670,00

Resultado Financeiro = R\$ 30.844.091,09

$R\$ 298.501.670,00/12 = R\$ 24.875.139,16/30 = R\$ 829.171,30$
equivalente a um dia de arrecadação

$R\$ 30.844.091,09/R\$ 829.171,30 = 37,19$ dias de arrecadação

A situação deficitária só não se mostrou pior porque o Município, apesar de comprovar o recolhimento dos encargos incorridos no exercício, vem deixando de regularizar parcelamentos previdenciários junto ao Regime Próprio de Previdência (RPPS) referentes ao Acordo de Parcelamento nº 145.

Tal qual relatado pela Fiscalização das contas de 2019 (TC-004957.989.19-7) e 2020 (TC-003305.989.20-4), o Acordo nº 145 não foi honrado, restando 48 (quarenta e oito) parcelas em aberto, do período de 2014 a 2018, as quais somadas alcançaram valor de R\$ 2.621.969,96

² Respectivamente: cinquenta e quatro milhões, seiscentos e setenta e seis mil, oitocentos reais e trinta e um centavos; trinta milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, noventa e um reais e nove centavos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(dois milhões, seiscentos e vinte e um mil, novecentos e sessenta e nove reais e noventa e seis centavos).

E ainda a tratar dos valores devidos na seara previdenciária ao RPPS, o Poder Executivo possui outros débitos, desta feita não parcelados, totalizando R\$ 51.522.641,91 (cinquenta e um milhões, quinhentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e um reais e noventa e um centavos), segundo apurado em 31 de dezembro de 2021.

O montante decorre da reiterada inadimplência da Prefeitura quanto ao recolhimento da contribuição patronal no interstício de junho de 2014 a dezembro de 2020.

Ainda que possam ser acolhidas as alegações referentes ao passivo não parcelado (R\$ 51.522.641,91), uma vez que a matéria é objeto de discussão em ação judicial (evento 103.1, fls. 03/05), a retomada do pagamento do parcelamento nº 145/2014 apenas no exercício 2022 não resolve desacerto observado em 2021.

Além disso, considerando que o ente deve sempre buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do seu Regime Próprio de Previdência, conforme disciplina o artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, faltaram medidas para equilibrar o *déficit* técnico da autarquia previdenciária que o administra³, que alcançava expressivo valor (de R\$ 329.207.734,00) ao fim do exercício.

E assim a Prefeitura segue sem apresentar plano exequível de amortização do *déficit* atuarial em substituição à Lei Municipal

³ Serviço Assistencial dos Funcionários e Servidores Municipais de Bebedouro; SASEMB.



nº 4.567/2013. Como consequência, emerge o risco de comprometimento futuro na concessão dos benefícios aos segurados.

Em seguimento, outros desajustes acabaram desencadeados em cascata a partir do *déficit* financeiro, como a falta de liquidez imediata (índice de 0,75) para satisfação dos compromissos vencíveis a curto prazo registrados no Passivo Circulante.

Ou seja, a cada R\$ 1,00 de dívida flutuante, havia apenas R\$ 0,75 disponíveis, a revelar quão adversas são as perspectivas para solvência imediata de tais obrigações ou assunção de novas.

Há que se mencionar ainda a majoração em 9,88% dos compromissos de longo prazo (de R\$ 84.343.003,17 para R\$ 92.679.244,25), o que, em conjunto com os demais descompassos, pode vir a prejudicar os exercícios vindouros.

São igualmente reprováveis as excessivas modificações na peça orçamentária, que atingiram valor (R\$ 102.820.992,10) correspondente a 33,48% da despesa inicialmente fixada, em franco despreço ao planejamento anteriormente realizado.

A maioria absoluta dessas alterações, 29,92% (R\$ 91.881.297,36), deu-se por decreto com fundamento nas autorizações genéricas da Lei Orçamentária, restando apenas 3,56% (R\$ 10.939.694,74) por Lei específica, método que conferiu ao Chefe do Executivo possibilidade de redesenhar o orçamento por decreto em percentual não mensurável, em desrespeito ao artigo 167, V, da CRFB/88 e à jurisprudência desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Registra-se que adequar a autorização da LOA para abrir créditos adicionais foi objeto de recomendações desta Corte de Contas proferidas no Parecer das contas de 2016, 2017 e 2018, além de constar como apontamento no relatório de inspeção das contas de 2019 e 2020.

No prisma do planejamento, encontradas mais impropriedades sinalizadas pela equipe de inspeção, em destaque aquelas do Controle Interno, como: i) falta de efetividade no modelo criado pelo Decreto Municipal nº 11.256/2014, que regulamenta o Regimento Interno da Controladoria Geral do Município; ii) elevado número de comissionados na Comissão (aproximadamente 38%), entre eles o Presidente, em afronta à exigência deste Tribunal de Contas expressa no Comunicado SDG nº 32/2012; iii) participação de membros da referida Comissão em outras Comissões; iv) ausência de regulamentação quanto à composição e requisitos para nomeação dos integrantes; e v) parcial atendimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal, posto que os relatórios produzidos foram gerados por sistema de informática contratado para esse fim, demonstrando apenas análises contábeis automatizadas.

Lembrando que a promoção de medidas saneadoras, enquanto mero compromisso futuro, não repercute na valoração do período em análise, ainda mais porque são falhas contumazes, as quais vem sendo objeto de reiteradas recomendações e determinações por parte desta Tribunal (apreciação das contas dos exercícios de 2012, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), tendo sido, inclusive, uma das razões de reprovação das contas de 2019. Evidente, portanto, não só a reincidência, como o desrespeito aos normativos vigentes e aos trabalhos deste Controle Externo.



Já na perspectiva da gestão de pessoal, possível enumerar em lista as falhas apontadas que não foram satisfatoriamente dirimidas pela defesa, sobretudo relativas à concessão de gratificações aos servidores, para os quais restaram direcionados expressivos recursos dos cofres municipais, sem observar, todavia, os princípios da moralidade administrativa, da razoabilidade, da impessoalidade e da transparência.

Houve no exercício:

i. Desembolso de R\$ 800.576,34⁴ a título de Gratificação pela Participação em Órgão de Deliberação Coletiva ou Comissão (amparo no artigo 154 da Lei 2.693, de 26 de agosto de 1997) sem que houvesse regulamentação das comissões que o ensejaram. Ademais, entre os favorecidos, identificada a presença de servidores comissionados, que juntos receberam R\$ 553.709,63⁵. O acúmulo de gratificação com a remuneração do cargo em comissão é incompatível, haja vista ser natural atribuir ao servidor público ocupante de cargo *ad nutum*, cujas atribuições são de direção, chefia e assessoramento, a participação em grupos de trabalho, comissões e outras atividades não necessariamente ligadas às suas atribuições comuns, justamente por tratar-se de profissional com capacidade técnica para o desempenho de tarefas de maior complexidade.

ii. Pagamento de Gratificação de Função sem a especificação de quais tarefas deveriam ser exercidas para fazer jus à percepção (artigo 156 da Lei Municipal nº 2.693/97), impossibilitando

⁴ Oitocentos mil, quinhentos e setenta e seis reais e trinta e quatro centavos.

⁵ Quinhentos e cinquenta e três mil, setecentos e nove reais e sessenta e três centavos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

aferir a compatibilidade entre a gratificação concedida e a função desempenhada. Em 2021, 354 servidores receberam a referida verba (R\$ 2.113.521,14), incluindo-se os valores pagos a título de incorporações, ou 80 servidores (R\$ 458.572,00), desconsiderando-se incorporações.

iii. Pagamento de Gratificação de Assiduidade, sendo que tal mister já é obrigação dos servidores e empregados públicos. Pagos no período montante de R\$ 623.360,49 (seiscentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta reais e quarenta e nove centavos) para 1.499 servidores (declarada a inconstitucionalidade do artigo 146, IX, da Lei nº 2.693/97 e outros por meio da ADI nº 2154046-78.2021.8.26.0000; dispositivo revogado por meio da L. C. nº 145/2022).

iv. Pagamento de Salário-Esposa durante os meses de janeiro a maio de 2021 (cessado em junho de 2021), benefício sem qualquer plausibilidade ou contrapartida de um serviço, divorciado completamente do interesse público (declarada a inconstitucionalidade do artigo 168 da Lei nº 2.693/97, por meio da ADI nº 2195214-94.2020.8.26.0000). Total de despesas no exercício: R\$ 28.010,40 (vinte e oito mil, dez reais e quarenta centavos) para 177 servidores.

v. Ausência de provimento do cargo efetivo de Contador, sendo as atribuições exercidas por servidor comissionado, contrariando o artigo 37, II, da CRFB/88.

Feita a análise, em síntese, contribuíram para o **juízo desfavorável** sobre os demonstrativos:

✚ ocorrência de expressivo *déficit* financeiro (R\$ 30.844.091,09);



✚ ineficiente gestão dos encargos sociais que envolveram: pagamento parcial de acordo de parcelamento (Acordo nº 145) relativo a encargos não pagos em exercícios anteriores e falta de implementação de aporte para equilibrar o *déficit* técnico atuarial do RPPS;

✚ ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo, haja vista o índice de liquidez imediata de 0,75;

✚ elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 33,48% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);

✚ fragilidade operacional do Sistema de Controle Interno do Município, na contramão do que dispõe os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal e artigo 150, Constituição do Estado de São Paulo; e

✚ pagamento de gratificações para servidores municipais, em inobservância aos princípios da moralidade administrativa, da razoabilidade e da impessoalidade.

No mais, cabível **advertir** a Prefeitura para que:

✚ em face das notas obtidas no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), ainda distantes das consideradas ideais, promova imprescindíveis ajustes voltados ao aprimoramento na condução das políticas públicas e à correção das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

deficiências que despontam do questionário aplicado à Administração Municipal;

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021
IEG-M	C	C	C
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	C	C	B
i-Educ	C+	C+	C
i-Saúde	B	C+	C
i-Amb	C	C+	C
i-Cidade	C	B+	B
i-Gov-TI	C	C	C

Nota A: Altamente Efetiva; → Nota B+: Muito Efetiva; → Nota B: Efetiva;
Nota C+: Em Fase de Adequação; → Nota C: Baixo Nível de Adequação.

✚ siga as instruções e recomendações exaradas pelo Tribunal;

✚ insira no Sistema AUDESP dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (artigo 1º da LRF e artigo 83 da Lei 4.320/1964), bem como ao Comunicado SDG nº 34/2009, mormente no que tange ao registro de dívidas com precatórios e das informações no Quadro de Pessoal;

✚ prossiga com as providências visando à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ou Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB) em todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal e nas unidades de saúde.

Nas circunstâncias, na conformidade do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93 c/c o artigo 56, inciso II, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Regimento Interno, voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das Contas do PREFEITO de BEBEDOURO, relativas ao exercício de 2021, sem embargo das **advertências** consignadas.

Ao cabo, arquivem-se eventuais expedientes eletrônicos referenciados, ficando, desde já, autorizada idêntica medida quanto aos autos principais, tão logo exaurida a competência constitucional desta Corte.

GCECR
LMS