

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 07/05/2019

(GCDR-43)

78 TC-006442.989.16-6

Prefeitura Municipal: Meridiano.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Orivaldo Rizzato e João Flávio Binhardi.

Advogado(s): Leandro Vinicius da Conceição (OAB/SP nº 213.103), Graziela Calegari de Souza (OAB/SP nº 243.646) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. MERIDIANO. EXERCÍCIO 2017. GASTOS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTIPULADO PELA LEI FISCAL. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. CONTROLE INTERNO. TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixa o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para realização de despesas de pessoal.
- 2) Por força do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 95% do limite máximo de 54%, aplicam-se ao Poder Executivo Municipal as proibições dos incisos I a V do art. 22 da Lei Fiscal;
- 3) A Lei 101/2.000 exige do Ente que extrapolar o limite com despesas laborais deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da

PREFEITURA MUNICIPAL DE MERIDIANO.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Fernandópolis – UR-11, que na conclusão de seu relatório (Evento 90.20), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Controle instituído por Decreto, e não por Lei;
- ✓ Decreto não contempla as garantias mínimas ao desempenho da função;
- ✓ Servidora nomeada com instrução a princípio incompatível com a função;
- ✓ Relatórios não adequados à NBCT 16.8, e não cancelados pela área técnica correspondente (contabilidade);
- ✓ Relatórios com aspecto automatizado, sem análises.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Município não possui equipe estruturada para planejamento;
- ✓ Não há treinamento específico;
- ✓ Sem participações das instâncias especializadas;

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit de 2,54% no resultado da Execução Orçamentária;
- ✓ Abertura de créditos adicionais de 12,72% (inflação de 6,29% no período);
- ✓ Baixo investimento – 4,26%;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Gasto com pessoal de 55,24% em 12/2017;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Exoneração e readmissão de servidores em comissão em exíguo espaço de tempo (22 dias);
- ✓ Maioria dos cargos comissionados sem atribuições definidas em Lei, prejudicando a análise de conformidade com o artigo 37, V, da CF/88;
- ✓ Cargos de Diretor de Finanças e Chefe do setor de Licitações, providos de forma comissionada, sem características de Direção, Chefia ou Assessoramento;
- ✓ Cargo comissionado de Diretor de Finanças com atribuições exclusivamente técnicas em tesouraria, fazendo as vezes de Tesoureiro;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Descompasso entre as peças orçamentárias e a execução;
- ✓ Baixo índice de cobrança da Dívida ativa;

- ✓ Alto índice de cancelamentos, por prescrição;
- ✓ Descuido no trato da Despesa de Pessoal;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Município não editou o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- ✓ Município não editou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ✓ Município não editou o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil;
- ✓ Município não realiza coleta seletiva nem trata o lixo de qualquer forma;

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

- ✓ Não foi observada nenhuma ação no sentido de exigir das entidades privadas sem fins lucrativos que tenham recebido repasses de recursos públicos, o cumprimento do artigo 2º da Lei nº 12.527/2011.

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

- ✓ Entrega de documentos fora do prazo;
- ✓ Desatendimento de várias recomendações exaradas sobre os exercícios de 2014 e 2015.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado(a), nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 97.1 – DOE de 08/06/2018), o(a) responsável pela Prefeitura Municipal de Meridiano apresentou justificativas (Evento 113).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O **setor de cálculo da ATJ** ratificou os cálculos da Fiscalização referentes a despesa com pessoal (Evento 128.1), registrando assim o percentual ao final do exercício de 55,24%.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessoria Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 128.2/128.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido à superação do limite de 54% da despesa de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, “b”).

Propôs, ainda, **recomendações** à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1; A.2; B.1.1; B.1.9; B.2; E.1; G.1.1; H.2 (Evento 138.1).

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

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B+	A	B	B+	C	C	C	B	3.798
2016	A	B+	B+	B+	C	C	C	B+	3.786
2017	B+	B	C+	C+	C	C	C	C+	3.775

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B+ para C+, em decorrência da redução dos índices i-Educ, i – Saúde, i-Planejamento 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.

É o relatório.

2. VOTO

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

2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit -2,54%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	31,04%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	95,67%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,79%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	55,24%	Máximo: 54%

2.3. **DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS**

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício, e não havia requisitórios de baixa monta para pagamento no exercício.

2.4. **FINANÇAS**

A instrução processual revelou que as despesas de pessoal do

Executivo atingiram 55,24% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%, o que constitui falha capital, e teria a capacidade de reprovar as presentes contas.

Porém, verifico que a Municipalidade reconduziu as despesas abaixo do limite legal no prazo fixado pelo art. 23, c/c art. 66 da LRF, segundo o qual deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado.

O Relatório de Gestão Fiscal gerado pelo sistema Audesp, constatei que a despesa laboral em 30/04/2018 encontrava-se em 52,49%, dentro, portanto, dos patamares estabelecidos pela Lei Fiscal:

Período: 1º Quadrimestre / 2018

Município: Meridiano

QUADRO COMPARATIVO COM OS LIMITES DA LRF:		R\$	%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL		20.401.595,90	100,0000 %
DESPESAS TOTAIS COM PESSOAL			
Montante		10.708.981,88	52,4909 %
Limite Máximo (art. 20 LRF)		11.016.861,79	54,0000 %
Limite Prudencial 95% (par. único art. 22 LRF)		10.466.018,70	51,3000 %
Excesso a Regularizar		0,00	0,0000 %

Os dados foram ratificados pela Fiscalização no Relatório de Acompanhamento das Contas Anuais de 2018, processo TC-4199.989.18-7, 1º quadrimestre. Assim, dentro do cenário acima exposto, entendo que a falha pode ser relevada.

Alerto, contudo, a Origem que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 22 da LRF¹, bem como exige medidas efetivas para manutenção do gasto a índice abaixo do limite prudencial previsto no art. 59, § 1º, inciso I da Lei fiscal, medida que fica desde já **determinada** caso o percentual volte a ultrapassar os limites legais.

Nada obstante, juntamente com outros aspectos da gestão

¹ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).

financeira do Município, **impõe a emissão de ressalva aos presentes demonstrativos.**

Os demais dados revelam equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. O superávit orçamentário de R\$ 487.641,04, correspondente a 2,54%, estava amparado por resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior de R\$ 2.248.910,72.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 1,45 para cada R\$ 1,00 de dívida.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Porém, o patamar de alterações orçamentárias acima do índice inflacionário², realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 12,72% da despesa inicial fixada, demonstra fragilidade do planejamento municipal.

Ressaltando, 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.

Ainda, analisando o setor de arrecadação, a equipe técnica aponta o baixo índice de cobrança da Dívida ativa e o alto índice de cancelamentos por prescrição desses créditos.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e

² inflação de 6,29% no período

Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, principalmente de sua dívida ativa.

2.5. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento, e cargos comissionados que não possuem essas competências, conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas. Não é demais lembrar que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento.

Por fim, sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

2.6. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS

PEÇAS DE PLANEJAMENTO

A equipe técnica verificou diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município. Dentre elas podemos destacar:

- O Município não possui uma equipe estruturada para realização do planejamento;
- Não participam do orçamento as instâncias especializadas, como Saúde e Educação. São apenas informados do montante de recursos disponibilizados, bem como não acompanham a execução orçamentária;
- Falha do planejamento na grande discrepância entre o valor inicial empenhado e o valor líquido.

É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, em relação à materialização dos serviços prestados pelo Município para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

Isso é o que nos ensina o Professor José Maurício Conti³ sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:

“Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a identificação dos exatos objetivos e respectiva quantificação, com a especificação de qual seja a unidade e medida para cada programa, e, conseqüentemente, as metas a serem atingidas”.

E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a alcançar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁴:

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações

³ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

⁴ CONTI, José Maurício ; "PLANEJAMENTO MUNICIPAL PRECISA SER LEVADO A SÉRIO", p. 73 -76. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016.

relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.”

Neste sentido, o gestor deverá aprimorar as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo, medidas estas que ficam desde já **determinadas**.

2.7. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram diversas falhas no Controle Interno. As principais irregularidades dizem respeito a operacionalização do setor, tais como relatórios sem análises e servidora nomeada com instrução incompatível com a função.

O sistema de controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; **a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência**; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

A despeito disso, e embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o Controle Interno, as ocorrências registradas pela Fiscalização revelam a necessidade de adoção de providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente, medida que fica desde já **determinada**.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação ao atraso das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item H.2, **recomendo** ao Executivo Municipal que se

submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas

As irregularidades verificadas no serviço de coleta e tratamento dos seus resíduos sólidos, juntamente com as demais falhas na gestão de meio ambiente comprometem o atendimento a população local.

Determino que a origem adote medidas para melhoria da gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

Com relação às falhas descritas no item *G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal*, a Fiscalização deverá verificar se as medidas anunciadas nas justificativas apresentadas pela Origem foram efetivamente implementadas⁵. Além disso, informo que às vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que não havia irregularidades nas informações disponibilizadas.

As demais falhas tratadas no item *H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.9. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer Favorável com Ressalvas** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Meridiano**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

⁵ "nos Termos de Colaboração realizado entre Município/Entidades para o Exercício de 2018 em diante, constou como cláusula obrigatória do cumprimento do artigo 2º da Lei nº 12.527/2011, para que as Entidades publiquem as informações de interesse público, utilizando-se da maior transparência possível."

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

- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Limite as alterações das peças de planejamento, por intermédio de créditos adicionais, ao índice inflacionário (*recomendação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Fortaleça os mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, principalmente de sua dívida ativa (*determinação*);
- Promova adequações necessárias para adequação do quadro de pessoal, nos termos disciplinado pela Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas (*determinação*);
- Aprimore o setor de controle interno, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente (*determinação*);
- Submeta-se integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
- Aprimore a gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento dos seus resíduos sólidos (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e

→ Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas no item *H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (recomendação)*.

A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “in loco”.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO