

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 23/07/2019

GC DR-41

90 TC-006513.989.16-0

Prefeitura Municipal: Pratânia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Davi Pires Batista.

Advogado(s): Ricardo José Severino (OAB/SP nº 316.007).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. PRATÂNIA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO. CARGOS COMISSIONADOS SEM DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES OU NÍVEL DE ESCOLARIDADE REQUERIDO PARA PROVIMENTO. INCONSISTÊNCIA DE DADOS ENVIADOS AO SISTEMA AUDESP. CONTABILIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS. HORAS EXTRAS HABITUAIS E EXCESSIVAS. FÉRIAS VENCIDAS. ATENDIMENTO PARCIAL DAS LEIS DE TRANSPARÊNCIA. AUTOS APARTADOS PARA ANÁLISE DOS REAJUSTES CONCEDIDOS AO PREFEITO E AO VICE-PREFEITO. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVA. SEGUNDA CÂMARA.

1. A reincidência nas falhas do quadro de pessoal, com consequente inobservância das recomendações do Tribunal de Contas, impõe emissão de parecer com ressalva.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru – UR/02, que na conclusão do relatório (Evento 73.29) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Constatadas falhas na atuação do Controle Interno;

A.2.1. PRÉ-PLANEJAMENTO

- ✓ Não é levado em conta nenhum plano de governo, federal ou estadual, quando da elaboração do planejamento;
- ✓ Não há relatórios prévios a embasar o planejamento;
- ✓ Inexiste margem a programas ou projeto originários de participação popular; não há formalização do monitoramento da execução orçamentária para o Prefeito;
- ✓ As audiências públicas são realizadas em horário comercial;
- ✓ A esmagadora maioria dos participantes das audiências públicas são servidores da Prefeitura e da Câmara de Vereadores do Município;

A.2.2. PLANEJAMENTO: ESTRUTURA E EXECUÇÃO

- ✓ Não há estrutura administrativa e cargos específicos voltados para o planejamento;
- ✓ Os servidores envolvidos no processo de planejamento não têm dedicação exclusiva ou treinamento específico para tal labor;

A.2.3. PLANEJAMENTO: RESULTADOS

- ✓ Diversas falhas relacionadas a apontamentos dispostos em outros itens do Relatório de Contas;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ As alterações orçamentárias atingiram 12,48% da despesa fixada inicial (desatendendo Recomendação do TCE-SP);
- ✓ Houve déficit de arrecadação na ordem de 15,12%;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Ajuste da Fiscalização, inserindo valor de dívida existente e não inscrita;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Não há registro no mapa do Audep do único precatório existente em 2017, gerando falta de fidedignidade dos dados encaminhados a este Tribunal (desatendendo Recomendação do TCE-SP);

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Os cargos em comissão continuam sem indicação das respectivas atribuições e sem previsão quanto ao nível de escolaridade exigido, em reincidência e desatendimento a Recomendações;
- ✓ Falta de fidedignidade em relação aos dados informados ao Audep (no quadro de pessoal);

- ✓ Há pessoas ocupando cargos inexistentes no Executivo local;

B.1.9.1. HORAS EXTRAS HABITUAIS

- ✓ Foram pagas horas-extras de forma não eventual durante o exercício de 2017, em reincidência e desatendendo Recomendação do TCE-SP;

B.1.9.2. FÉRIAS VENCIDAS

- ✓ Constatada a existência de férias vencidas de servidores do Órgão, havendo nisso potencial geração de passivo;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Reajuste nos subsídios em desacordo com os Princípios da Moralidade, da Razoabilidade e da Precaução;
- ✓ Não atendimento à LRF quanto à elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o triênio inicial da despesa;

B.3.1. CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL

- ✓ Problemas na conservação de imóveis utilizados pela Prefeitura Municipal local para alocação do Conselho Tutelar e do Almoxarifado;

B.3.2. DIVERGÊNCIA NOS REGISTROS DOS VALORES PATRIMONIAIS

- ✓ Constatada divergência nos registros de valores patrimoniais (desatendendo Recomendação do TCE-SP);
- ✓ Não houve levantamento dos bens no exercício fiscalizado;

C.2. IEG-M – I-EDUC – ÍNDICE C

- ✓ Diversas irregularidades anotadas no respectivo aspecto do IEG-M (por não ter envidado esforços suficientes a fim de que o CAE cumprisse suas atribuições, houve desatendimento a Recomendação do TCE-SP);
- ✓ Complementarmente, constatados problemas em escolas da localidade quanto à acessibilidade, reparos necessários, inexistência e falha na guarda de equipamentos de segurança contra incêndio e desnivelamento de terra sem proteção para evitar acesso das crianças;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – ÍNDICE B+

- ✓ Problemas de acessibilidade e na estrutura do imóvel que abriga a UBS local;
- ✓ Demora na realização de exames;

E.1.1. NÃO ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS

- ✓ Inexistência dos Planos Municipais de Saneamento Básico (desatendendo Recomendação do TCE-SP), de Gestão de Resíduos da Construção Civil e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (desatendendo Recomendação do TCE-SP);

E.1.2. RESÍDUOS SEM DESTINAÇÃO

- ✓ Constatados resíduos em locais públicos sem a devida destinação;

E.1.3. OUTRAS IRREGULARIDADES REFERENTES AO I-AMB

- ✓ Constatadas diversas irregularidades neste aspecto do IEG-M;

F.1.1. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO EM VIAS PÚBLICAS

- ✓ Constatadas vias públicas sem a devida manutenção;

F.1.2. OUTRAS IRREGULARIDADES REFERENTES AO I-CIDADE

- ✓ Diversas falhas registradas neste índice junto ao IEG-M (na falta de fidedignidade na transmissão de dados ao Audep, houve desatendimento a Recomendação do TCE-SP);

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

- ✓ Não disponibilização de alguns dados na página eletrônica do Órgão;
- ✓ Constatados mais de um link onde se localizam informações da mesma natureza, porém, ainda sem constar documentos essenciais à devida transparência;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Constatadas divergência nas informações transmitidas pela Origem ao Audep;

G.3. IEG-M – I-GOV TI – ÍNDICE C

- ✓ Constatadas diversas irregularidades nesse aspecto do IEG-M;

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ Existência de expediente com ocorrência registrada em item específico;

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

- ✓ Ofensa à Lei Orgânica e Instruções vigentes (na entrega intempestiva de documentos ao Audep, houve desatendimento a Recomendação do TCE-SP);
- ✓ Descumprimento de Recomendações.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 77.1 e 80.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 92).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 99).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido a falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp, existência de cargos comissionados sem atribuições definidas ou exigência de grau de escolaridade e ineficiência na gestão do Ensino (Evento 104).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.2, B.1.1, B.1.1.5, B.1.9.1, B.1.9.2, B.3.1, B.3.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.1.1, G.2 e G.3*

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (Evento 108).

1.7. 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	Habitantes
2015	B+	B+	B+	B+	C+	C	C	B	4.870
2016	C	B+	B	B+	C	C	C	B	4.926
2017	C	B+	C+	B+	C	C	C	C+	5.126

Os dados do quadro acima indicam que o município piorou na avaliação geral, passando do conceito “B” (gestão efetiva) para “C+” (em fase de adequação), em decorrência da queda na avaliação do índice relativo ao Planejamento, além da manutenção da nota mínima em 4 das 7 dimensões analisadas, inclusive com relação ao Ensino.

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 Pratânia**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de – 2,23%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,35%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	64,10%	<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>)	26,96%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	49,73%	<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 de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais e os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, houve equilíbrio nas contas.

O município registrou déficit orçamentário de R\$402 mil, correspondente a 2,23% das receitas, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$32 mil, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico foi positivo, refletindo em aumento no saldo patrimonial. Os encargos sociais foram regularmente recolhidos, as transferências ao Legislativo obedeceram às regras constitucionais e as demandas judiciais foram devidamente quitadas no exercício.

Apesar dos aspectos positivos, uma crítica deve ser feita quanto à falta de contabilização do precatório recebido ao final de 2017, configurando ocultação de passivo. Em sua defesa, a Prefeitura alega que o valor seria contabilizado nos demonstrativos de 2018.

Consultando o Sistema Audep, verifico que no mapa encaminhado pela Prefeitura consta o referido débito. Assim regularizado o registro, relevo a falha sem prejuízo de **determinar** à Origem que efetue a contabilização das dívidas judiciais no momento da apresentação dos precatórios, em atenção aos princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil.

2.5. QUADRO DE PESSOAL

A equipe técnica constatou que as Leis Municipais nº 47/2006 e 57/2009, que criaram cargos comissionados na Prefeitura¹, não estabeleceram as respectivas atribuições. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos

¹ Diretor Administrativo, Diretor de Assistência e Desenvolvimento Social, Diretor de Cultura, Diretor de Obras e Serviços Públicos, Diretor de Recursos Humanos, Diretor de Finanças, Diretor de Saúde, Diretor de Creche, Diretor de Unidade Escolar, Assessor de Coordenação Pedagógica, Assessor de Departamento (Níveis I, II e III) e Chefe de Setor (Níveis I, II e III).

jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo. No caso do Executivo de Pratânia, especificamente, desde as contas de 2009, apreciadas em 2011, conforme levantamento da SDG (Evento 108).

Outra crítica reincidente em relação ao quadro de pessoal do Executivo é a falta de definição de nível de escolaridade para ocupação dos cargos comissionados. A esse respeito cumpre salientar que referidos cargos, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação.

Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições².

Em sua defesa a Origem informa que está realizando estudos para promover uma reforma Administrativa. Não obstante, a reincidência nessas falhas impõe a **emissão de ressalvas** aos demonstrativos.

Determino que o Executivo promova a revisão da legislação municipal, editando projeto de lei que defina as competências e demais características dos cargos comissionados. 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.

Com relação às horas extras, **alerto** que a realização de horas adicionais deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido precisa ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras trabalhadas por cada servidor.

Por fim, o acúmulo de férias vencidas representa provável risco

² Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

de perdas futuras em litígios trabalhistas, configura afronta aos preceitos constitucionais insculpidos nos arts. 7º, XVII, e 39, § 3º, bem como nos artigos 77 a 80 da Lei Federal nº 8.112/90, que trata do assunto em nível infraconstitucional.

Determino à Origem a adoção imediata de procedimentos de regularização da situação dos servidores com férias vencidas.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município aplicou 26,35% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Consultando o site do INEP³, verifiquei, ainda, que os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017, conseguindo avaliação melhor que a obtida no exame de 2015.

Contudo, o IEG-M i-Educ apurado manteve-se com índice “C” (baixo nível de adequação), o menor adotado pela metodologia de avaliação criada por este Tribunal de Contas.

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura, é possível identificar uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, dentre as quais destaco:

- Não foi realizado levantamento do número de crianças que necessitavam de vagas nos ensinos infantil e fundamental;
- Atuação discreta dos Conselhos Municipais de Educação e de Alimentação Escolar;
- Não há atendimento especializado para pessoas com deficiência;
- Uniformes para o ano de 2017 entregues com 60 dias de atraso;

³ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Determino à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, planejando seus investimentos na correção das falhas apontadas, objetivando o aprimoramento do setor.

2.7. SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS

A Lei Municipal nº 653 de 20/02/2017 fixou novo valor de subsídio para o prefeito e o vice-prefeito de Pratânia. A equipe técnica verificou que não houve pagamentos maiores do que os fixados, porém constatou que a Promotoria de São Manuel instaurou o Inquérito Civil nº 14.0436.0000868/2017-1 para investigar os reajustes concedidos, que teriam sido excessivos e não precedidos de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

De minha parte verifico que o Inquérito Civil deu origem à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227409-06.2018.8.26.0000 e à Ação Civil Pública nº 1000129-64.2018.8.26.0581, ainda sem julgamento definitivo.

Assim, tendo em vista que a matéria está sendo tratada na esfera judicial, proponho a formação de **autos apartados** para melhor análise, com acompanhamento dos processos citados.

2.8. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização indicam que a Prefeitura Municipal de Pratânia atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Saliento, inclusive, que na data deste julgamento, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não constam os vencimentos dos servidores.

Alerto que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II

do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura que dê curso a completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível.

2.9. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado nos itens B.1.5. Precatórios, B.1.9. Quadro de Pessoal e F.1.2. Outras Irregularidades Referentes ao i-Cidade do relatório, a equipe técnica constatou divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Inequivocamente, a inadequada remessa de informações ao Sistema AUDESP consiste em falha grave, vez que, além de obstruir o livre exercício da atividade fiscalizatória desta Casa, denota inobservância aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4320/64), assim como desobediência às Instruções nº 02/2008, desta E. Corte, devendo esta situação ser alvo de **providências** imediatas pela Origem.

2.10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Durante o exercício de 2017 foram descumpridas diversas recomendações ofertadas por esta Corte, algumas delas reincidentes. **Alerto** ao executivo municipal que o descumprimento reiterado das recomendações e determinações deste Tribunal de Contas pode ensejar emissão de parecer

desfavorável no futuro, conforme regra contida no artigo 33, §1º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Determino à Prefeitura de Pratânia que providencie a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento às Leis Federais nº 11.445/07 e nº 12.305/10.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Conservação Patrimonial, B.3.2. Divergência nos Registros dos Valores Patrimoniais, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1.2. Resíduos sem Destinação, E.1.3. Outras Irregularidades referentes ao i-Amb, F.1.1. Necessidade de Manutenção de Vias Públicas, F.2. Outras Irregularidades referentes ao i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.12. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRATÂNIA**, 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**:

- Contabilize as dívidas judiciais no momento do recebimento dos precatórios (determinação);
- Promova adequações necessárias no seu quadro de pessoal e/ou na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (determinação);

- Promova a adequação da jornada de trabalho dos servidores, limitando a realização excessiva de horas extras, que deverão ser realizadas somente quando necessário e devidamente controladas;
- Adote providências imediatas para regularização dos servidores com férias vencidas (determinação);
- Aprimore o planejamento do setor educacional, utilizando os dados do IEGM (determinação);
- Elimine as pendências apontadas pela Fiscalização a respeito da transparência da gestão municipal e acesso à informação (determinação);
- Aprimore os registros contábeis, bem como informe corretamente os dados ao Sistema Audesp;
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Conservação Patrimonial, B.3.2. Divergência nos Registros dos Valores Patrimoniais, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1.2. Resíduos sem Destinação, E.1.3. Outras Irregularidades referentes ao i-Amb, F.1.1. Necessidade de Manutenção de Vias Públicas, F.2. Outras Irregularidades referentes ao i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI.

Proponho a formação de **autos apartados** para análise dos reajustes concedidos para o prefeito e o vice-prefeito, com acompanhamento das ações movidas pelo Ministério Público Estadual contra a Lei de concessão.

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

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO