

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/10/2019

GCDR-41

28 TC-006407.989.16-9

Prefeitura Municipal: Itapirapuã Paulista.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): João Batista de Almeida Cesar.

Advogado(s): Julio Cesar Machado (OAB/SP nº 330.136) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-16 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 – DSF-II.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. ITAPIRAPUÃ PAULISTA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO ELEVADO. INSUFICIENTE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS A SERVIDORES COMISSIONADOS. PAGAMENTO A MAIOR A AGENTES POLÍTICOS. INEFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. BAIXA AVALIAÇÃO DO SETOR DE ENSINO NO ÂMBITO DO IEGM/TCESP. OMISSÃO QUANTO À GESTÃO AMBIENTAL. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Itapeva – UR/16, que na conclusão do relatório (Evento 66.19) apontou as seguintes ocorrências:

IEG-M

- ✓ O Município caiu da Faixa B em 2016 para a Faixa C em 2017;

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ O controle interno não exerceu efetivamente suas funções institucionais;

- ✓ O responsável pelo controle interno acumulou suas atribuições com as de secretário municipal;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ O Município está enquadrado na faixa “baixo nível de adequação”;
- ✓ Deficiência no planejamento municipal;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro vindo do exercício anterior;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Aumento do déficit financeiro em 34,86%;
- ✓ Falta de confiabilidade do Balanço Patrimonial;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Circulante;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ O saldo de precatórios não está demonstrado nas peças contábeis, revelando ocultação de passivo;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ A prefeitura não efetuou os depósitos dos meses setembro a dezembro de 2017;
- ✓ A prefeitura não determina cumprimento aos Ofícios Requisitórios de Baixa Monta;
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ A despesa com pessoal ultrapassou o limite de 95% no 3º quadrimestre de 2017;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Falhas na previsão e na concessão de gratificações;
- ✓ Concessão de horas extras a ocupantes de cargos comissionados e de função de confiança;
- ✓ Requisitos de escolaridade para provimento dos cargos comissionados e designação de função de confiança incompatíveis com a natureza das atribuições;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ As situações de acúmulos de cargos/funções dos agentes políticos não estavam regulares;
- ✓ Recebimento de parcelas remuneratórias além do subsídio mensal fixado para o Secretário Municipal;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ O Município está enquadrado na faixa “baixo nível de adequação”;
- ✓ Falhas na gestão fiscal que comprometem o equilíbrio financeiro do Município;

B.3.1. REGIME DE ADIANTAMENTOS

- ✓ Falhas no processamento das despesas sob o regime de adiantamento;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Contabilização incorreta, reiteradamente, dos recursos do FUNDEB;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ O Município está enquadrado na faixa “baixo nível de adequação”;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ O Município está enquadrado na faixa “baixo nível de adequação”;

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

- ✓ Portal eletrônico da Prefeitura desorganizado;
- ✓ Não disponibilização efetiva do e-sic e deficiência na transparência fiscal da página eletrônica do Município;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ O Município está enquadrado na faixa “baixo nível de adequação”;
- ✓ Falhas na governança da tecnologia da informação;

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

- ✓ Desatendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 70.1 e 73.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 103).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer desfavorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 112).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido ao desequilíbrio econômico-financeiro, insuficiente pagamento de precatórios e ineficiência na gestão das redes públicas municipais de Ensino e Saúde.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.4, B.1.8.1, B.2, B.3.1, C.1, E.1, G.1.1 e G.3. (Evento 122).

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 126).

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	C	B+	B	B	C	B	C	B	4.006
2016	C+	B+	C	B+	B	B+	C	B	4.040
2017	C	C+	C	C	C	B+	C	C	4.186

Os dados do quadro acima indicam que o município regrediu dois níveis na avaliação geral da efetividade da gestão municipal, passando do conceito “B” (*gestão efetiva*) para “C” (*baixo nível de adequação*). Das sete dimensões que compõem o índice, cinco obtiveram o conceito mínimo.

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 Itapirapuã Paulista**.

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 2,39%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	34,77%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	82,97%	<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>)	22,61%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,92%	<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 efetuou depósito parcial dos precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta somente após bloqueio judicial.

Os dados do quadro acima revelam que o Executivo de Itapirapuã Paulista cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde.

Entretanto, foram evidenciadas falhas relevantes no setor de finanças, combinadas com insuficiente pagamento de precatórios, que comprometem as contas em análise.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS E PRECATÓRIOS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, verifico que o déficit orçamentário de R\$371 mil (trezentos e setenta e um mil reais), equivalente a 2,39% do total das receitas, fez aumentar em quase 35% o déficit financeiro vindo do exercício anterior, que atingiu o montante de R\$1,426 milhão (um milhão quatrocentos e vinte e seis mil reais).

Esse valor é superior a um mês de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida¹, portanto acima do limite usualmente tolerado por esta Corte de Contas.

O déficit orçamentário originou-se da previsão superestimada da receita, fato recorrente no Município conforme manifestação da SDG. Isso a despeito de um aumento de R\$517 mil (quinhentos e dezessete mil reais) na RCL em relação ao exercício anterior, equivalente a 3,39%, portanto acima da inflação apurada no período².

Assim, ao final do exercício, a Prefeitura Municipal de Itapirapuã Paulista encontrava-se em situação de forte iliquidez frente aos compromissos de curto prazo, vez que dispunha de apenas R\$0,34 (trinta e quatro centavos) para cada R\$1,00 (um real) de dívida.

Outra evidência do descompasso das finanças municipais é a queda de avaliação na dimensão fiscal do IEGM, que passou de conceito “B+” (*gestão muito efetiva*), a segunda melhor avaliação possível, para conceito “C” (*baixo nível de adequação*), a pior avaliação possível.

Em face desse desequilíbrio nas finanças, incorreu a Prefeitura

¹ A RCL de 2017 foi de R\$15.786.507,75, equivalente a R\$1.315.542,31 por mês.

² Segundo o IBGE, o IPCA fechou 2017 em 2,95%.

em mais uma falha capital, o insuficiente pagamento de precatórios judiciais. A equipe técnica verificou que não foram depositados na conta especial do Tribunal de Justiça de São Paulo os valores referentes às competências de setembro a dezembro de 2017.

Ressalto que a Administração não adotou providências para regularizar o débito, sendo que os valores foram compulsoriamente recolhidos pelo órgão judicial mediante retenção de repasses do FPM, e ainda assim de forma extemporânea, no exercício seguinte.

Além disso, os requisitórios de baixa monta recebidos no exercício também só foram quitados mediante sequestro em contas da Prefeitura, realçando a omissão da Origem quanto ao cumprimento das ordens judiciais, o desequilíbrio fiscal e as falhas de planejamento.

Nesse contexto, **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. DESPESAS DE PESSOAL E DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

No exercício de 2017 as despesas de pessoal do Executivo de Itapirapuã Paulista atingiram o montante de 53,92% da Receita Corrente Líquida, de acordo com os dados fornecidos ao Sistema Audesp e validados pela equipe técnica, assim ultrapassado no limite prudencial a que se refere o artigo 22, parágrafo púnico da Lei Fiscal.

Não obstante, a equipe técnica já constatou, no acompanhamento quadrimestral das contas de 2018, que o índice de gasto laboral foi reduzido para 49,70% da RCL no quadrimestre seguinte.

Quanto às gratificações instituídas pela Lei Municipal nº 461/2017,

a princípio não vejo motivos para reprovação. Até porque não consta nos autos qualquer valor que tenha sido pago a esse título a servidores efetivos. Contudo cabe **recomendação** à Origem para que observe os princípios da impessoalidade, publicidade e legalidade caso entenda cabível o pagamento aos servidores, mantendo, em todos os casos, os registros adequados.

Igual sorte não merecem os pagamentos de horas extras a servidores que ocupam cargos comissionados ou exercem funções de confiança. O entendimento deste Tribunal de Contas é que referidos servidores trabalham em regime de dedicação exclusiva, com remuneração definida na lei de criação do cargo ou da função desempenhada, sem possibilidade de pagamento de valores adicionais.

Assim, **determino** à Origem que cesse imediatamente o pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas.

Ainda com relação aos cargos comissionados, mas quanto aos requisitos de escolaridade para provimento, 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 esses cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições³.

2.5.2. SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS

O artigo 39, §4º da Constituição Federal estabelece que a única forma de remuneração de agentes políticos é o *“subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”*.

Há, no entanto, permissão para o servidor efetivo investido em

³ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

cargo de Secretário Municipal de optar por receber a sua remuneração original.

No caso do Município de Itapirapuã Paulista, pelos documentos inseridos no *Evento 66.15*, conclui-se que aqueles Secretários Municipais que já eram servidores efetivos do município, após o advento da Lei Municipal nº 461 de setembro de 2017, optaram por receber as remunerações dos seus cargos originais, a partir de outubro de 2017.

Ocorre que essa mesma Lei Municipal instituiu uma gratificação por exercício de cargo em comissão ou função comissionada, ao mesmo tempo em que incluiu, equivocadamente, os cargos de Secretários Municipais na lista de cargos comissionados.

Os cargos de Secretários Municipais são evidentemente cargos políticos, como se depreende da Constituição Federal, que os incluiu expressamente no rol dos servidores remunerados por subsídio fixado em parcela em parcela única (art. 39, §4º). Portanto, aqueles Secretários que optaram por receber a remuneração de seus cargos de origem não fazem jus à gratificação por exercício de cargo comissionado.

Assim, como houve, aparentemente, pagamento a maior aos Secretários Municipais indicados pela equipe técnica no *Item B.1.10*, no valor de R\$14.800,58 (quatorze mil e oitocentos reais e cinquenta e oito centavos), nos meses de outubro a dezembro de 2017, **determino** o tratamento da matéria em autos apartados, para a adoção das medidas cabíveis.

2.5.3. CONTROLE INTERNO

A equipe técnica constatou ineficácia do sistema de controle interno do Município de Itapirapuã Paulista, impropriedade que ganha relevância diante do desequilíbrio fiscal, da falta de pagamento de precatórios e falhas apontadas no setor de recursos humanos, além da baixa avaliação obtida pelo Município na metodologia adotada pelo Tribunal de Contas.

O 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.

Portanto, faz-se necessário **recomendar** à Origem que adote providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais objetiva e eficiente, e que o Controle Interno seja exercido por servidor efetivo do Município.

2.5.4. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Itapirapuã Paulista aplicou 34,77% de suas receitas de impostos em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais. Consultando o site do INEP⁴, verifiquei que os alunos dos anos iniciais atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017.

Não obstante, o IEG-M i-Educ apurado ficou um nível abaixo em relação ao exercício anterior, caindo da avaliação “C+” (*em fase de adequação*) para “C” (*baixo nível de adequação*), a mais baixa na metodologia adotada. Por esse motivo **recomendo** à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, focando os investimentos na correção das falhas apontadas.

Recomendo ao setor de contabilidade da Prefeitura que aprimore os registros de utilização do FUNDEB, tendo em vista o apontamento recorrente de incorreta contabilização dos recursos do fundo.

2.5.5. GESTÃO AMBIENTAL

O Executivo de Itapirapuã Paulista é omissa em relação às

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

políticas ambientais, vez que não possui o Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Também outras informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal foram consideradas para formulação do IEGM i-Amb, que mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. No ano de 2017, este indicador obteve avaliação mínima, caindo dois níveis em relação ao exercício anterior.

A preservação dos recursos naturais é papel de todos, cabendo ao gestor público a adoção de políticas ambientais sustentáveis, que garantam o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto **determino** à Origem que providencie os documentos citados, bem como adote providências para eliminar as demais impropriedades apontadas pela equipe técnica a respeito da gestão ambiental.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Regime de Adiantamentos, G.1.1. Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal e G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.7. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento unânime de ATJ, MPC e SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRAPUÃ PAULISTA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro a fim de equilibrar as contas Municipais (determinação);
- Cesse imediatamente o pagamento de horas extras a servidores

ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas (determinação);

- Promova adequações necessárias na legislação municipal no que se refere ao provimento dos cargos comissionados (determinação);
- Aprimore o setor de controle interno;
- Busque planejar os investimentos do setor de ensino com base nas impropriedades apuradas no questionário do IEGM
- Aprimore a contabilização dos recursos do FUNDEB;
- Adote providências para eliminar as falhas relativas à gestão ambiental (determinação);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Regime de Adiantamentos, G.1.1. Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal e G.3. IEGM – i-Gov-TI.

Determino a formação de autos apartados para tratamento da matéria abordada no item *B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos*, tendo em vista o aparente pagamento a maior a Secretários Municipais.

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