



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 12/11/2019 – ITEM 48

TC-006597.989.16-9

Prefeitura Municipal: Turiúba.

Exercício: 2017.

Prefeitos: Rubens Fernando de Souza.

Advogados: Fábio Batista de Souza (OAB/SP nº 124.541) e Joaquim de Souza Neto (OAB/SP nº 169.785).

Procurador de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DESEQUILÍBRIO FISCAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. ELEVAÇÃO DO DÉFICIT FINANCEIRO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. RECOLHIMENTO PARCIAL DOS ENCARGOS DEVIDOS AO REGIME DE PREVIDÊNCIA. EXTRAPOLAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL SEM RECONDUÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Turiúba**, relativas ao **exercício de 2017**.

Responsável pela fiscalização “in loco”, a Unidade Regional de Araçatuba – UR-1 elaborou o relatório de fls. 1/57 (evento 31.48), anotando os apontamentos que seguem:

IEGM – I-PLANEJAMENTO – regressão no índice apurado “C+”, em relação aos exercícios anteriores¹, evidenciando deficiências no planejamento das políticas públicas; a Prefeitura não possui estrutura administrativa voltada exclusivamente ao planejamento; existência de diversas outras impropriedades detalhadas às fls. 3/5 do relatório.

FALTA DE ACESSIBILIDADE NOS PRÉDIOS PÚBLICOS – falta de adequação dos prédios para o atendimento dos portadores de necessidades especiais, descumprindo as disposições contidas nas Leis Federais nºs 10.098/00, 13.146/15 e recomendações desta E. Corte.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit orçamentário de 9,75%; autorização na LOA para abertura de créditos suplementares de até

¹ 2015 = “B” e 2016 = “B+”.



20% da despesa inicialmente fixada, posteriormente elevado para 30% por meio da Lei nº 506/17; abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e /ou transposições da ordem de 36,26% da despesa fixada; abertura de créditos suplementares com base em excesso de arrecadação que não se consumou, em desacordo com o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64; suplementações orçamentárias desprovidas de leis específicas.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – elevação do déficit financeiro (185,67%²), em decorrência do déficit orçamentário do exercício em exame.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de liquidez para honrar os compromissos dessa natureza; elevação do endividamento (46,61%) decorrente da falta de recolhimento das contribuições patronais devidas ao Regime Próprio de Previdência.

AÇÕES JUDICIAIS – existência de processos judiciais com decisões em desfavor da Municipalidade e outras em fase de liquidação de sentença, denotando a necessidade de contabilização das respectivas provisões, em consonância com o Princípio da Evidenciação Contábil.

ENCARGOS SOCIAIS – o Município não dispõe de Certificado de Regularidade Previdenciária; falta de recolhimento das contribuições previdenciárias (parte patronal) devidas ao Regime Próprio de Previdência, referentes às competências de agosto a dezembro e 13º salário/2017, no montante de R\$ 652.543,49, as quais constituíram objeto de parcelamento junto ao IPREMT.

DESPESA DE PESSOAL – a Prefeitura informou que o percentual de gastos equivaleu a 53,89% (limite prudencial); contudo após ajustes efetuados pela Fiscalização (inclusão de: R\$ 90.595,90, referentes ao pagamento de vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil da folha de pagamento do mês

² Negativo em R\$ 471.572,27 em 2016/ R\$ 1.347.132,18 em 2017 (item B.1.2, fl.8).



de dezembro de 2017³; e R\$ 149.510,10, referente à terceirização de mão de obra, por meio de contratação de profissionais autônomos e empresas terceirizadas para prestação de serviços médicos⁴ e de serviços prestados por pedreiros⁵), apurou-se o percentual de 55,62% no 3º quadrimestre, superando o limite previsto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – nomeação de servidores para cargos em comissão sem verificação das características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF), uma vez que a Prefeitura não possui legislação que estabeleça as atribuições dos cargos comissionados.

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO – edição de Lei Municipal concedendo percentuais diferenciados a título de Gratificação por Regime de Dedicção Exclusiva, não havendo critérios técnicos e objetivos na sua aplicação, em prejuízo aos princípios da impessoalidade e moralidade.

SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO - servidores em desvio de função, contrariando o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

IEGM – I-FISCAL – ÍNDICE “C” - constatação de incorreções no setor, em contrariedade ao Princípio da Eficiência, estabelecido no “caput”, do artigo 37 da Carta Magna (fls. 28/29).

DÍVIDA ATIVA – elevação do estoque da dívida em 10,18%, em relação ao ano anterior; inscrição correspondente a 17,42% do total dos tributos municipais arrecadados; redução do nível de recebimento, denotando ineficiência do setor; existência de créditos referentes a exercícios anteriores alcançados pela prescrição.

DÍVIDA ATIVA DE EX-AGENTE POLÍTICO – inadimplência quanto ao parcelamento de dívida relativa à ex-Vereadora (encargos devidos ao INSS).

³ Contabilizados no subelemento 3.3.90.36.99 – Outros Serviços de Pessoas Físicas, conforme Nota de Empenho nº 4450, em detrimento do subelemento 3.1.90.11.01 – Vencimentos e Salários.

⁴ R\$ 85.470,10.

⁵ R\$ 14.840,00.



ADIANTAMENTOS PARA DESPESAS COM VIAGENS – concessão de adiantamentos a servidores, em desconformidade com as disposições da Lei Municipal nº 332/13, disciplinadora do assunto; as respectivas prestações de contas não foram apreciadas pelo responsável pelo Controle Interno.

BENS PATRIMONIAIS – divergência entre o saldo do Ativo Permanente constante do Balanço Patrimonial e os valores constantes do inventário geral de bens apresentados pela origem.

IEGM – I-EDUC – ÍNDICE “B” - evolução positiva no índice apurado, que passou do conceito “C” (2016) para “B” (2017); remanescem algumas impropriedades: 25% dos alunos de pré-escola concluíram o ano letivo em período integral; a quantidade de matrículas em creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental informada pelo Município ao IEGM é diferente do censo escolar; falta de elaboração pelo Conselho de Alimentação Escolar de atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, conforme estabelece a Lei Federal nº 11.947/09; falta de atendimento especializado aos portadores de necessidades especiais, conforme Lei Federal nº 13.146/15; ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB nos estabelecimentos do ensino; percentual inferior a 50% de professores efetivos de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental com pós-graduação; o Município não possui Plano de Cargos e Salários do Magistério.

CONDIÇÕES DAS INSTALAÇÕES FÍSICAS DAS UNIDADES ESCOLARES – deficiências na estrutura física da Creche Municipal “Comecinho de Vida”, detalhadas na fl. 37.

CONDIÇÕES DAS INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DA COZINHA PILOTO – necessidade de reparos e melhorias em sua estrutura; equipamentos sem condições adequadas de uso; existência de alimentos perecíveis em embalagens desprovidas de identificação sobre a procedência e prazo de validade.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPORTE ESCOLAR – falta de regularização dos desacertos apurados na fiscalização referentes ao transporte



escolar, tais quais: ausência de registro sobre o tempo utilizado para percorrer a rota; falta de informações sobre a manutenção dos veículos; ausência de controle de combustível da frota; condutores sem certificado de curso especializado de transporte escolar; ausência de controle sobre eventuais infrações de trânsito cometidas.

IEGM – I-SAÚDE – ÍNDICE “B” - o Município não possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades; falta do AVCB em algumas Unidades de Saúde; ausência de implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica e de Ouvidoria; inexistência de Plano de Cargos e Salários para os profissionais da área, dentre outros desacertos apontados às fls. 43/44.

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS - terceirização dos serviços médicos, em detrimento à contratação de pessoal efetivo, mesmo havendo vagas para o cargo de Médicos no Quadro de Pessoal.

INSTALAÇÕES FÍSICAS DAS UNIDADES DE SAÚDE – existência de Unidades de Saúde necessitando de reforma/reparos.

IEGM – I-AMB- ÍNDICE “C+” - inconsistências no setor do Meio Ambiente, em detrimento ao Princípio da Eficiência, disposto no *caput*, do artigo 37 da Constituição Federal, estando os apontamentos anotados nas fls. 45/46.

DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS – deposição de resíduos sólidos em valas, sem a devida cobertura, bem como inexistência de sistemas de proteção ambiental como impermeabilização, drenagem de líquidos percolados e poços de monitoramento.

AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA DESTINADA À GESTÃO AMBIENTAL – a LOA não possui proposta orçamentária voltada diretamente para o atendimento de questões ambientais, que possui função específica, conforme classificação funcional adotada na Portaria nº 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



IEGM – I-CIDADE – ÍNDICE “C” - inconsistências no setor de Proteção ao Cidadão (Defesa Civil), em contrariedade ao princípio da eficiência, disposto no *caput*, do artigo 37 da Carta Magna.

AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA DESTINADA À DEFESA CIVIL - ausência na LOA de proposta orçamentária para questões voltadas diretamente à defesa civil, que possui subfunção de governo específica, conforme classificação funcional adotada na Portaria nº 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DE TRANSPARÊNCIA FISCAL – falta de legislação específica, conforme preconiza a Lei Federal nº 12.527/11.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – falta de fidedignidade das informações prestadas ao aludido Sistema.

IEGM – I-GOV-TI – ÍNDICE “C” - inconsistências no setor de Tecnologia da Informação, tais como: falta de definição das competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI, em desacordo com o artigo 39 da Constituição Federal; e ausência de disponibilização periódica de programas de capacitação e atualização para os servidores; dentre outras impropriedades elencadas às fls. 49/50.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – inobservância das Instruções nº 02/16, tendo em vista a entrega intempestiva de documentos a esta E. Corte; falta de atendimento às recomendações exaradas na apreciação das contas dos exercícios de 2013 e 2014.

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais foram fixados pela Lei Municipal nº 474/2016 (evento 31.35).

Após regular notificação (evento 35.1), o responsável deixou o prazo regulamentar transcorrer “in albis”.

O Setor de Cálculos de ATJ, ao analisar as Despesas com Pessoal, reiterou o percentual de gastos indicado pela Fiscalização, da ordem



de 55,62% da Receita Corrente Líquida, apurado após a inclusão do montante⁶ referente à terceirização de mão de obra, em desconformidade com o limite disposto na alínea “b”, do inciso III, do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Assessoria de ATJ, sob o prisma econômico, destacou as falhas relacionadas: ao déficit na execução orçamentária; à autorização na LOA para abertura de créditos em percentual elevado; à elevação do déficit financeiro; à falta de liquidez em face da dívida de curto prazo; à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias; à elevação da dívida ativa; e à divergência no saldo dos Bens Patrimoniais, concluindo, desse modo, no sentido da desaprovação das contas.

ATJ, na visão jurídica, com o endosso da Chefia, também opinou pelo parecer desfavorável.

Posteriormente, após deferimento do pedido de prorrogação de prazo (evento 86.1), o Prefeito, por meio de advogado, apresentou as alegações de defesa contidas nos eventos 95.1.

O douto MPC, diante do quanto apurado, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas, sem embargo de recomendações.

Posteriormente, a origem trouxe aos autos as razões complementares juntadas nos eventos e 107.1/107.2, acompanhadas dos documentos juntados nos eventos 107.3/107.10.

Em atendimento ao despacho contido no evento 112.1, a ATJ-Cálculos sopesou as alegações de defesa relativas aos Gastos com Pessoal, reiterando o índice de 55,62% apurado pela UR-1. Em relação à recondução das despesas, em pesquisa efetuada junto ao Sistema Audesp, verificou que no primeiro quadrimestre de 2018 o percentual aumentou para 59,60% e no 2º quadrimestre/2018 diminuiu para 54,64%, mantendo-se acima do limite máximo legal, não restando evidenciada a recondução, nos termos do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁶ R\$ 240.106,00 (evento 75.1).



A Assessoria do Órgão, sob o prisma jurídico, manteve o posicionamento pretérito no sentido da desaprovação das contas.

A Chefia de ATJ endossou os pronunciamentos.

O douto MPC reafirmou sua manifestação no sentido da emissão de parecer desfavorável às contas.

Após deferimento do pedido de vista dos autos ao final da instrução (fl.3, do evento 107), o Chefe do Executivo, por seu advogado, apresentou as razões contidas no evento 131.1, buscando, especialmente, demonstrar a efetiva recondução do excesso de despesas com pessoal.

Voltando a opinar, o d. MPC ratificou os pronunciamentos anteriores pela desaprovação da matéria.

Este é o relatório.

s



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Turiúba**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	30,89%
FUNDEB	100%
Magistério	92,59%
Pessoal	55,62% - sem recondução dos gastos
Saúde	21,80%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 9,75% = R\$ 1.213.237,19
Resultado Financeiro	Negativo = R\$ 1.347.132,18
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular (INSS) - Parcial (RPPS)

Consoante consta do Relatório Prisma 2017, o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado, portanto “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

Nesse sentido, deve o Executivo ser advertido para que reveja as deficiências apuradas por meio do IEGM, em especial nos questionários: i- Planejamento (B+ para C+); i-Fiscal (B+ para C); e i-Saúde (B+ para B), os quais denotaram retração em relação ao ano pretérito (demonstrativo de fl. 2, evento 31.48).

De outra parte, a gestão empreendida pela Prefeitura atendeu os mandamentos constitucionais e legais relativos: à Aplicação na Saúde; às Transferências Financeiras à Câmara; aos Pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos; e à Aplicação dos Recursos no Ensino Global e FUNDEB.

Ainda sobre o tópico do Ensino, muito embora tenha ocorrido evolução positiva no indicador IEGM, que passou do conceito “C” (2016) para “B” (2017), a Fiscalização Operacional destacou a ocorrência de impropriedades remanescentes, tais quais: baixo percentual de alunos que



concluíram o ano letivo em período integral; falta de atendimento especializado aos portadores de necessidades especiais; ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB nas unidades escolares; falta de elaboração do Plano de Cargos e Salários do Magistério; deficiências em estrutura física de creche; e necessidade de reparos e melhorias nas instalações da Cozinha Piloto. Sendo assim, tais desacertos impõem recomendação ao Administrador, para que envide esforços buscando corrigi-los e aprimorar a efetividade dos serviços prestados aos munícipes.

Quanto aos Precatórios, a Fiscalização anotou a inexistência de dívidas judiciais; contudo, em 2017 houve pagamento dos Requisitórios de Pequeno Valor, no montante de R\$ 2.197,59 (item B.1.5.1, fl.13).

A despeito do cumprimento de relevantes aspectos, não há como dissentir das unânimes manifestações dos Órgãos que oficiaram nos autos, uma vez que o conjunto de falhas remanescentes, especialmente aquelas relacionadas: ao desequilíbrio na Gestão Fiscal; à extrapolação dos Gastos com Pessoal; e aos Encargos Sociais comprometem por completo a boa ordem da matéria.

Inicialmente, em relação aos Gastos com Pessoal, a despeito das razões apresentadas pela origem, reputo procedente o ajuste efetuado pela Fiscalização⁷ e ratificado por ATJ-Cálculos, indicando que o percentual de despesas com o segmento atingiu 55,62% da Receita Corrente Líquida, acima, portanto, do limite disposto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo recondução dos dispêndios nos moldes legais incidentes (no 1º quadrimestre/2018 o percentual aumentou para 59,60% e no 2º quadrimestre/2018 diminuiu para 54,64%).

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, constatou-se a existência do expressivo déficit na execução do orçamento da ordem de 9,75%, com significativa elevação quando comparado ao resultado negativo do exercício pretérito (0,24%).

⁷ Inclusão do montante de R\$ 240.106,00, serviços terceirizados de médicos e pedreiros (item B.1.8.1 – fls.16/19).



Tal descompasso implicou aumento de 185,67% no resultado financeiro já deficitário no exercício anterior, alcançando o montante de R\$ 1.347.132,18, em 2017 (fls. 06/08, evento 31.48).

Ocorreu, ainda, elevação do saldo da Dívida de Curto Prazo em relação ao ano pretérito⁸, sendo que a Prefeitura não possuía disponibilidade financeira suficiente para cobertura dos compromissos dessa natureza, haja vista o ínfimo índice de liquidez imediata apurado, na casa de 0,26 (item B.1.3, fl. 9, evento 31.48).

O resultado econômico afigurou-se igualmente negativo em R\$ 606.459,46.

Verificou-se, também, a abertura de créditos suplementares adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições equivalentes a 36,36% da despesa fixada, inclusive com respaldo em excesso de arrecadação inexistente (fl. 7, evento 31.48).

Cabe registrar que a Municipalidade foi alertada por nove vezes acerca do descompasso entre receitas e despesas, contudo não adotando medidas eficazes no sentido da contenção do gasto não obrigatório e adiável.

Nesse contexto, o fato é que os demonstrativos evidenciam que a Prefeitura de Turiúba vem caminhando na contramão do equilíbrio pretendido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que o panorama deficitário e desfavorável também se verificou nas contas do exercício de 2016 (eTC-4119.989.16-8), sem demonstração em 2017 de medidas concretas no sentido da correção de rota e reversão dos resultados negativos obtidos.

O Município também apresentou baixo nível de investimento, correspondente a 1,56% da RCL e tendência decrescente ao longo dos exercícios, conforme se verifica do gráfico constante à fl. 8 do evento 31.48.

Verificou-se, ainda, falha relativa aos Encargos Sociais, tendo em vista a falta de recolhimento das contribuições devidas ao IPREMT – Instituto de Previdências do Município de Turiúba referentes às competências de agosto a dezembro/2017 e 13º salário, no montante de R\$ 652.543,49, que constituiu

⁸ 2016= R\$ 1.315.257,24 e 2017= R\$ 1.28.259,77, equivalente a 46,61% (fl. 9).



objeto de parcelamento nos moldes da Lei Municipal nº 526/2018 (evento 31.15).

Vale anotar que a prática é recorrente, na medida em que a Municipalidade tem lançado mão do instituto do parcelamento das dívidas perante o Fundo de Previdência desde o exercício de 2013, haja vista a intempestividade no recolhimento dos encargos, conforme se depreende dos apontamentos da Fiscalização contidos no item B.1.4.1 (fls. 11/12, evento 31.48).

Quanto às críticas relacionadas ao Quadro de Pessoal, deve a Municipalidade regularizar a falta de definição na legislação municipal, acerca das atribuições dos cargos em comissão indicados no relatório, a fim de dar pleno atendimento à disposição contida no inciso V, do artigo 37 da Carta Magna.

Deve, também, regularizar os apontamentos formulados pela UR-1 acerca dos servidores em desvio de função, tendo em vista a carência de ato normativo municipal amparando as novas funções.

Por fim, tendo em vista as justificativas ofertadas pela Municipalidade (eventos 95.1 e 107.1/107.2), tenho que as demais impropriedades apontadas durante a instrução podem ser alçadas ao campo das recomendações, a fim de que a Administração adote medidas regularizadoras e coíba possíveis reincidências.

Nessa conformidade e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Cálculos, Econômica, Jurídica e Chefia) e do d. MPC, **voto pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL às contas da Prefeitura Municipal de Turiúba, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Recomende-se ao Administrador o que segue: desenvolva medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas no IEGM, sob a ótica do Planejamento, Fiscal, Ensino e Saúde, a fim de melhorar a efetividade dos serviços prestados à população; regularize a falta de definição na legislação municipal, acerca das atribuições dos cargos em comissão indicados no relatório, a fim de dar pleno atendimento à disposição contida no inciso V,



do artigo 37 da Carta Magna; adote medidas efetiva a fim de alcançar o equilíbrio fiscal preconizado no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para as escolas e Unidades Básicas de Saúde; regularize as faltas apontadas na Fiscalização Ordenada acerca do Transporte Escolar; providencie a correção das faltas anotadas no descarte de resíduos sólidos, bem como em relação às impropriedades anotadas no IEGM I-Cidade e IGov-TI; aperfeiçoe a cobrança da Dívida Ativa; adote critérios objetivos quando do pagamento de Gratificação por Regime de Dedicação Exclusiva; atenda os mandamentos da Lei Federal nº 4.320/64, quando da realização de adiantamentos; guarde fidedignidade nas informações prestadas ao Sistema Audesp; aperfeiçoe as questões relacionadas à Transparência e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação; e dê cumprimento às Instruções nº 02/16, no que concerne ao prazo para envio de documentos a esta E. Corte.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro