

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 05/11/2019

(GCDR-41)

72 TC-006805.989.16-7

Prefeitura Municipal: Presidente Venceslau.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Jorge Duran González.

Advogado(s): Paulo Rogerio Kuhn Pessoa (OAB/SP nº 118.814), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP nº 124.850), Camila Matheus Giacomelli (OAB/SP nº 270.968), Eduardo Foglia Villela (OAB/SP nº 286.109), Danilo Guilherme Carbonaro Scala (OAB/SP nº 288.713) e outros.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT FINANCEIRO. ELEVADAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. INSUFICIENTE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. RECOLHIMENTOS INTEMPESTIVOS DE ENCARGOS SOCIAIS, GERANDO DESPESAS COM MULTAS E JUROS, DE FORMA REINCIDENTE. EXTRAPOLAÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL, COM RECONDUÇÃO NO PRAZO LEGAL. CARGOS EM COMISSÃO SEM DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES OU COM ATRIBUIÇÕES NÃO COMPATÍVEIS COM A FORMA DE PROVIMENTO. PAGAMENTO DE INSALUBRIDADE SEM LAUDO TÉCNICO. SERVIDORES COM FÉRIAS VENCIDAS ACUMULADAS. DESVIO DE FINALIDADE DE RECURSOS VINCULADOS. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR/05, que na conclusão do relatório (Evento 109.97) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Elaboração de relatórios retroativos, deixando de ser eficaz;
- ✓ Os relatórios elaborados são mais dados contábeis do que realmente uma avaliação capaz de auxiliar a Administração em suas funções;
- ✓ Existência nos relatórios do controle interno de informações não corretas.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Constatação de diversas impropriedades nos tópicos atinentes à “Estrutura de Equipe de Planejamento Municipal”, “Pré-Planejamento – Solução de Apoio Tecnológico”, “Pré-Planejamento – Audiências Públicas”, “Execução do Planejamento” e “Resultados e Outros – Coerência entre Resultados”;
- ✓ Programas e ações de Governo constantes nos Anexos da LDO foram aprovados com inadequados indicadores, custos estimados, unidades de medidas e metas físicas, que não permitiam o acompanhamento de sua execução;
- ✓ Falha reincidente;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Apesar do resultado superavitário da execução orçamentária, o Executivo Municipal deixou de pagar Encargos Sociais da Competência de 2017, não cumpriu com acordos de parcelamentos, não pagou a integralidades dos precatórios judiciais devidos, entre outras irregularidades;
- ✓ Abertura de créditos adicionais sem recursos para cobri-los, descumprindo artigo 43 da Lei 4.320/64;
- ✓ Abertura de créditos adicionais correspondendo a 45,94% da despesa inicialmente fixada, demonstrando deficiência no planejamento do orçamento municipal e contrariando disposição contida no art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A matéria foi objeto de comentários quando da fiscalização dos quadrimestres anteriores e objeto de recomendação nos pareceres das contas de 2011 e 2012.

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Resultado financeiro deficitário de R\$ 5.197.456,35.
- ✓ Resultado econômico deficitário de R\$ 43.439.203,10.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.
- ✓ A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Aumento da dívida de longo prazo (296,36%) em razão do não recolhimento de contribuições previdenciárias e pagamento de precatórios, com a celebração de parcelamentos;
- ✓ Incidência de despesas de rateio de exercícios anteriores com Consórcio Intermunicipal no valor de R\$ 305.067,09, tendo em vista parcelamento firmado

no exercício analisado, sem que sequer houvesse a utilização dos serviços pelo Município desde a sua adesão até seu licenciamento;

- ✓ Incidência de juros e multa no montante de R\$ 83.322,81;
- ✓ As despesas aludidas não se atentam ao princípio da economicidade, previsto no artigo 70 da Constituição Federal;
- ✓ Não cumprimento dos parcelamentos firmados com o Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP) e com a Energisa.

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

- ✓ Foram firmados 3 (três) novos parcelamentos com o Instituto de Previdência, observado o disposto na Portaria nº 333/2017. A dívida parcelada totaliza R\$ 22.813.635,29;
- ✓ Recolhimentos em atraso dos parcelamentos já vigentes com o IPREVEN.

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Descumprimento de acordo firmado com o Tribunal de Justiça para quitação do débito referente a 2016 (R\$ 2.342.885,22, em 12 parcelas mensais). Houve o recolhimento apenas da primeira parcela e parte da segunda e terceira;
- ✓ Não foram realizados os pagamentos referentes ao exercício de 2017, fixados pelo Tribunal de Justiça em 11,01% da Receita Corrente Líquida;
- ✓ Neste passo, as dívidas com precatórios não serão quitadas até 2024, nos termos da Emenda Constitucional n. 99/2017;
- ✓ Incidência de diversos bloqueios judiciais nas contas bancárias da Prefeitura para pagamento dos Requisitórios de Pequeno Valor, o que demonstra que o órgão não vem pagando espontaneamente suas obrigações;
- ✓ Irregularidades alertadas nas análises dos quadrimestres.

B.1.6. ENCARGOS

- ✓ Não recolhimento das contribuições devidas ao INSS (Competências de 2016 e 2017), com a necessidade de firmar parcelamento e gerando uma despesa adicional de R\$ 128.940,25 com juros e multas;
- ✓ Recolhimentos do Pasep estão sendo efetuados em atraso, tanto o normal como o parcelamento;
- ✓ Recolhimentos em atraso das contribuições ao RPPS dos encargos patronais, havendo saldo a pagar de R\$ 20.159,60 (posição já em 31/03/2018).
- ✓ Falta de recolhimento dos encargos decorrentes de custeio para amortização do déficit do RPPS no valor de R\$ 635.728,24.

B.1.7. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES

- ✓ Repasses não efetuados até o dia 20 nos meses de junho, agosto, setembro e dezembro, o que constitui crime de responsabilidade do Prefeito previsto no § 2º do artigo 29-A da CF.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Após ajuste nas deduções da despesa com pessoal, a Prefeitura não atendeu ao limite desta despesa, que significou 55,11% da Receita Corrente Líquida;
- ✓ Realização de despesas vedadas pelo artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a superação do limite prudencial nos quadrimestres (pagamentos de licença prêmio em pecúnia e horas extras);

B.1.9.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

- ✓ Manutenção da contratação de empresa para realização de trabalhos ordinários e contínuos, sendo que estes serviços deveriam ser executados pela própria Administração Pública e os servidores públicos serem admitidos nos termos da Constituição Federal;
- ✓ Proposta de recomendação para que o Município reveja a sua estrutura administrativa, deixando as contratações de empresas somente para serviços de natureza singular, cuja transitoriedade e pontualidade justifiquem;
- ✓ Matéria reincidente.

B.1.9.2. CARGOS EM COMISSÃO

- ✓ Existência de funcionários admitidos para cargos em comissão para desempenhar funções que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, em desacordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- ✓ Falta de regulamentação das atribuições de todos os cargos em comissão;
- ✓ Falha reincidente e objeto de recomendação.

B.1.9.3. ACÚMULO DE FÉRIAS VENCIDAS

- ✓ A Prefeitura mantém diversos servidores com acúmulo de mais de duas férias vencidas, contrariando disposição constitucional e o Estatuto dos Servidores;
- ✓ Falha reincidente.

B.1.9.4. PAGAMENTO DE INSALUBRIDADE SEM PREVISÃO EM LAUDO TÉCNICO

- ✓ Pagamento de adicionais de insalubridade em desacordo com o Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho de Presidente Venceslau;
- ✓ Pagamento dos adicionais para funções que não são insalubres penaliza o Sistema Previdenciário;

B.1.9.5. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

- ✓ Atraso nos pagamentos às instituições financeiras de valores de empréstimos consignados que tinham sido descontados das folhas dos servidores ainda no exercício de 2016;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Constatação de diversas impropriedades nos tópicos atinentes à “Dívida Ativa”, “Impostos, Taxas e Serviços” (Iluminação Pública e ISSQN), “Previdência/Encargos” “Repasses/Previdência”, “Sistema Audep”, “Transparência”, “Restos a Pagar” e “Precatórios”.

B.3.1. ADIANTAMENTOS

- ✓ Existência de diversos casos em que não foram respeitados os prazos para prestação de contas dos adiantamentos, bem como para recolhimento do saldo não utilizado;
- ✓ Ausência de documentos comprobatórios da finalidade pública de viagens realizadas;
- ✓ Não atendimento do Comunicado SDG n.º 19/2010, quanto aos documentos fiscais apresentados;
- ✓ Ausência de prestação de contas de adiantamentos concedidos, devendo o valor de R\$ 9.350,00 ser restituídos aos cofres públicos.

B.3.2.1. TESOURARIA

- ✓ Impropropriedades nas conciliações bancárias, consistentes em bloqueios judiciais, transferências de depósitos judiciais, débitos judiciais e outros pagamentos em duplicidade, tarifas bancárias e entradas não contabilizadas, o que revela fragilidade nos controles e os valores contabilizados não refletem com exatidão a realidade financeira do órgão;
- ✓ Impropropriedades já apontadas nos dois quadrimestres anteriores, permanecendo pendências de lançados dos exercícios de 2014 a 2017;
- ✓ Pagamento efetuado a maior a fornecedor desde janeiro/2017, restando o saldo de R\$ 10.000,00 a receber. Devolução de valores sem incidência de juros e atualização monetária;
- ✓ Recursos da CIDE, CIP, Recursos hídricos e fundo especial Lei 7525 transferidos para outras contas da Prefeitura, não tendo como apurar se foram aplicados de acordo com os fins a que se destinam;
- ✓ Pagamentos de processos judiciais com recursos da CIDE, recursos hídricos e fundo especial Lei 7525;
- ✓ Pagamentos de encargos previdenciários e aporte financeiro com recursos da CIP;
- ✓ Ofensa ao princípio da transparência e desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da LRF e no artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

B.3.2.2. ALMOXARIFADO

- ✓ Divergências entre estoque físico e os registros nos almoxarifados da Saúde (Central e Farmácia Municipal);
- ✓ Falha reincidente.
- ✓ Necessidade de adequações constadas na IV Fiscalização Ordenada – 2017 - Almoxarifado, no que diz respeito à estrutura física externa e interna, às áreas do almoxarifado; aos procedimentos do almoxarifado e em relação ao controle de estoque;

B.3.3. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista a existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores (principalmente do ano de 2012 – outro Mandato).

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL (ENSINO)

- ✓ Contabilização de aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS como despesa com ensino;
- ✓ Não abertura de conta bancária vinculada para aplicação da parcela diferida do FUNDEB;
- ✓ Transferência de recursos do FUNDEB para outras contas da Prefeitura, o que desatende ao princípio da transparência e da evidenciação contábil;

C.1.1. REEMBOLSOS AO GOVERNO DO ESTADO DE RECURSOS DO FUNDEB

- ✓ Inadimplência com os reembolsos ao Governo do Estado, referente aos pagamentos dos salários, oriundos de recursos do FUNDEB;
- ✓ Não cumprimento do termo de parcelamento firmado com o Estado.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Constatação de diversas impropriedades nos tópicos atinentes a “Alunos”, “Conselhos”, “Estabelecimentos de Ensino”, “Professores” e “Serviços”.

D.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL (SAÚDE)

- ✓ Contabilização de aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS como despesa da saúde;
- ✓ O Município apresentou a taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos, a taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais, a taxa dos nascidos vivos de mães com menos de 18 anos, a taxa de mães que fizeram 7 e mais consultas de pré-natal e a taxa de partos cesáreos do Município em posição menos favorável na comparação com a região administrativa e/ou ao próprio Estado.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Necessidade de adequações constadas na III Fiscalização Ordenada – 2017 - Gestão do Programa de Saúde da Família.

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Constatação de impropriedades nos tópicos atinentes a “Contingenciamento” e “Resíduos Sólidos”;
- ✓ Necessidade de adequações constadas na VII Fiscalização Ordenada – 2017 – Resíduos Sólidos.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Constatação de diversas impropriedades nos tópicos atinentes à “Contingenciamento”, “Infraestrutura”, “Mobilidade Urbana” e “Segurança”.

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

- ✓ Carência no atendimento às exigências da Lei Federal 12.527/2011 e à Lei Municipal 3.366/2015 (Lei Acesso à Informação).

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências entre informações fornecidas nas respostas aos quesitos para apuração do IEGM e o verificado na validação das respostas.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Constatação de diversas impropriedades nos tópicos atinentes à “Aquisições em TI”, “Pessoal”, “Políticas de TI” e “Transparência”.

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

- ✓ Descumprimento de recomendações deste E. Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 116.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 138).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

O setor especializado da ATJ ratificou o cálculo de despesa de pessoal apresentado pela equipe técnica, concluindo que o montante de gastos laborais do Executivo de Presidente Venceslau no exercício de 2017 correspondeu a 55,11% da Receita Corrente Líquida (Evento 158.1).

As **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer desfavorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 158.2/158.4).

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, recolhimento parcial de encargos sociais, extrapolação do limite de despesas de pessoal e reincidência em falhas dos setores de recursos humanos e planejamento.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, B.1.9.5, B.2, B.3.1, B.3.2.2, B.3.3, C.1, C.2, E.1, F.1, G.1.1, G.2 e G.3 (Evento 168).

1.6. 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+	C	B	B	C	C	C+	37.994
2016	C	B	C	B	B+	B+	B	C	37.995
2017	C+	B+	C	C+	C+	B	B	C+	39.544

Os dados do quadro acima indicam que o município evoluiu na avaliação geral, passando de conceito “C” (*baixo nível de adequação*), para conceito “C+” (*em fase de adequação*), devido à melhora dos índices relativos à Educação e Saúde. Contudo houve piora na gestão fiscal e o índice que mede a efetividade do setor de planejamento repetiu o conceito mínimo obtido nos últimos exercícios.

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 Presidente Venceslau**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 0,02%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,56%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	85,38%	<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>)	28,04%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	55,11%	<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 Presidente Venceslau 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 e

intempestividade de recolhimento de encargos sociais, de maneira reincidente, que comprometem as contas em análise.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS, ENCARGOS SOCIAIS E PRECATÓRIOS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do município, verifico que o pequeno superávit orçamentário de R\$19 mil (dezenove mil reais), não foi suficiente para reverter o déficit financeiro, que encerrou o exercício em R\$5,2 milhões (cinco milhões e duzentos mil reais).

Esse valor é inferior a um mês de arrecadação com base na receita corrente líquida¹, limite usualmente aceito pelo Tribunal de Contas. No entanto, a instrução das contas de 2017 da Prefeitura de Presidente Venceslau indica uma série de falhas na área fiscal que não permitem que o déficit seja relevado.

Inicialmente, verifico que o exercício em análise é o sexto consecutivo que a Prefeitura encerra em situação financeira desfavorável, conforme quadro resumo na manifestação do MPC. Durante toda a gestão 2013-2016 a prefeitura não dispunha de recursos suficientes para honrar seus compromissos de curto prazo, situação que se repetiu nas contas em análise, de responsabilidade do mesmo gestor.

Assim, ao final do exercício a Prefeitura dispunha de R\$0,68 para cada R\$1,00 de exigível em curto prazo. A pretensão da defesa de excluir o valor dos restos a pagar não processados do resultado financeiro somente é aceita quando comprovada frustração de receitas decorrentes de convênios firmados com outras esferas de governo, o que não é o caso.

Aliás, o déficit poderia ter sido ainda maior se a Prefeitura tivesse

¹ A RCL de 2017 foi de R\$92 milhões, equivalente a R\$7,666 milhões por mês.

depositado os valores relativos aos precatórios judiciais na conta especial do TJ-SP, de acordo com o regime especial de pagamentos em que está enquadrada.

Em que pese a discussão envolvendo os valores de multa diária aplicada em decorrência do precatório originado na Ação Civil Pública nº 0000002-31.1990.8.26.0483, o Município não realizou sequer os depósitos referentes a 1,77% da Receita Corrente Líquida, que é o percentual que a defesa alega ser o devido.

A Prefeitura também descumpriu acordo firmado com o TJ-SP, relativo à insuficiência de pagamentos de 2016, limitando-se a pagar apenas uma parte de valores devidos do exercício anterior. A insuficiência de pagamentos de precatório, portanto, é falha reincidente no município, inclusive tendo sido motivo de reprovação das contas de 2016.

Além disso, os requisitórios de baixa monta somente foram quitados mediante sequestro nas contas bancárias do órgão municipal, alguns efetuados em contas com recursos vinculados, o que demonstra que a Prefeitura, deliberadamente, deixa de pagar as dívidas judiciais, fato que não se coaduna com os princípios da gestão transparente e planejada.

Outra falha reincidente e que também evidencia a falta de planejamento do Executivo de Presidente Venceslau é o recolhimento intempestivo de encargos sociais no exercício, gerando valores adicionais de juros e multas por atraso.

No exercício de 2017 a Prefeitura realizou três acordos de parcelamento junto ao Instituto de Previdência local, IPREVEN, todos autorizados por Lei, nos termos da Portaria MF nº 333/2017. Em dezembro de 2017 foram pagas, de forma antecipada, as parcelas com vencimento até maio de 2018, o que me causou bastante estranheza em vista do desequilíbrio financeiro e do atraso no pagamento de outros encargos e acordos.

A Prefeitura já possuía outros três termos de parcelamento junto

ao IPREVEN, sendo que um foi quitado no exercício e outro foi incluindo nos novos Refis. Além disso, firmou termo de parcelamento com o INSS para pagamento em 12 parcelas de valores atrasados relativos às competências de dezembro e 13º de 2016 e fevereiro, março e abril de 2017. Também atrasou pagamento do PASEP e de valores referentes a custeio para amortização do déficit previdenciário.

Cabe ressaltar que a falta de recolhimento dos encargos sociais no exercício em que são devidos distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento, prejudica a viabilidade financeira do Instituto de Previdência e onera orçamentos futuros.

Por oportuno, tendo em vista a dificuldade da Prefeitura em recolher tempestivamente os encargos sociais, **recomendo** que o Executivo de Presidente Venceslau reavalie a oportunidade e conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social.

Existem ainda outras falhas que agravam a execução orçamentária e financeira do Executivo, como: atraso nos repasses à Câmara Municipal; atraso no repasse às instituições financeiras de valores descontados dos servidores referentes a empréstimos consignados; resultado econômico negativo; diminuição no saldo patrimonial; queda de avaliação da efetividade da gestão fiscal no IEG-M; e o grande aumento da dívida de longo prazo, mesmo se desconsiderado o valor do precatório ambiental.

Adicionalmente, deve a Origem atentar para as elevadas alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 45,94% da despesa inicial fixada.

Ressalto 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, conforme disposto no Comunicado SDG nº 29/2010.

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

Segundo os dados informados ao Sistema Audesp, as despesas de pessoal do Executivo de Presidente Venceslau responderam por 47,40% da Receita Corrente Líquida. No entanto, a equipe técnica incluiu no cálculo o valor do aporte para cobertura do déficit atuarial, que havia sido erroneamente deduzido, no valor de R\$7,656 milhões, fazendo elevar o percentual aplicado para 55,11%.

Embora exista um Plano de Amortização para equilíbrio atuarial do RPPS, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 108/2012, a equipe técnica verificou que os valores repassados pela Prefeitura ao IPREVEN não constituem reserva financeira, mas são utilizados integralmente no exercício para pagamento de despesa de pessoal.

Portanto, na prática, trata-se de uma interferência financeira que não altera a despesa líquida com pessoal. E como o aporte não é registrado pelo ente federativo como gasto laboral, não há duplicidade de registro e não pode ser descontado do cálculo.

Esse ajuste é feito nas contas de Presidente Venceslau desde o

exercício de 2013. **Determino** à Origem que corrija as informações encaminhadas ao Sistema Audesp, de modo que não se deduza o valor do aporte utilizado para pagamento de inativos.

Embora o Executivo tenha extrapolado o limite de gasto com pessoal, verifico no relatório das contas de 2018², que o percentual de gastos laborais foi reduzido para 52,01% no segundo quadrimestre daquele exercício, cumprindo a regra de recondução da despesa de pessoal, o que permite relevar a falha segundo a jurisprudência deste Tribunal.

Ainda assim convém **recomendar** à Origem que procure reduzir as despesas de pessoal a valor abaixo do limite prudencial, bem como atente às vedações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5.2. GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

A equipe técnica constatou a existência de cargos em comissão que não possuem suas atribuições definidas em nenhuma legislação municipal³. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal.

Também constatou a existência de cargos comissionados que, pela análise das atribuições definidas nas respectivas leis de criação, não possuem características de direção, chefia ou assessoramento⁴. Tratam-se, na verdade, de atividades rotineiras, funções burocráticas, técnicas ou profissionais, portanto devem ser realizadas por servidores efetivos.

A esse respeito conveniente destacar 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, definidas em ato

² Processo TC-004562.989.18-6, relatoria do Conselheiro Robson Marinho.

³ Lista à fl. 24 do relatório, Evento 109.97.

⁴ Lista à fl. 25 do relatório, Evento 109.97.

normativo próprio.

Determino que Executivo de Presidente Venceslau se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional e promova a revisão da legislação municipal e/ou no quadro de pessoal.

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.

Cumpre, ainda, **recomendar** à Administração que regularize a situação dos servidores com férias vencidas, porque isso representa provável risco 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.

Finalmente, no que se refere ao pagamento de insalubridade sem previsão em laudo técnico, em que pese a edição da Lei Complementar Municipal nº 169/2017 como solução alegada pela defesa, **recomendo** que a Administração mantenha atualizado o laudo técnico que verifica se há, de fato, ambiente insalubre, pois este é o documento que legitima referidos pagamentos.

2.5.3. TESOURARIA E RECURSOS VINCULADOS

No setor de Tesouraria foram apontadas falhas relativas a entradas e saídas não contabilizadas, além de bloqueios judiciais decorrentes de não pagamentos de requisitórios de baixa monta. Alguns desses bloqueios, inclusive, foram feitos em contas correntes de recursos vinculados – CIP, CIDE e Recursos Hídricos – tendo ocorrido, também, transferências de valores dessas contas para outras contas da Prefeitura.

Tais procedimentos, além de infringirem os princípios da

Transparência e da Evidenciação Contábil, não permitem verificar a aplicação desses recursos à finalidade em que são legalmente vinculados, portanto caracterizam o desvio de finalidade de que trata o parágrafo único do artigo 8º da LRF.

Recomendo à Origem que aprimore os procedimentos de conciliação bancária, e **determino** que garanta a utilização dos recursos de receitas vinculadas apenas para os fins a são destinados, movimentando-os em contas específicas e repondo valores eventualmente bloqueados.

2.5.4. PLANEJAMENTO

Por fim, tendo em vista as diversas impropriedades relativas à gestão orçamentária e financeira, e que o Município de Presidente Venceslau obteve índice “C” – *baixo nível de adequação* – no índice que verifica a consistência do planejamento no âmbito no IEGM, destaco as falhas no setor de planejamento e na elaboração e execução das peças orçamentárias do Município.

Entre as principais estão os problemas relacionados aos indicadores e metas físicas estipuladas na LDO, falta de participação popular no processo orçamentário e falta de treinamento dos servidores envolvidos na elaboração do orçamento.

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 brilhante Professor José Maurício Conti⁵ sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:

“Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a

⁵ CONTI, José Mauricio (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

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 galgar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁶:

“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 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, medidas devem ser adotadas para aprimoramento do processo de planejamento orçamentário, visando uso proveitoso e eficiente dos recursos públicos, o que fica desde já **recomendado**.

2.5.5. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Na área do Ensino, apesar do cumprimento das aplicações constitucionais e legais, o conceito “C+” (*em fase de adequação*) obtido na

⁶ 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.

análise do IEG-M, ainda que represente uma melhora em relação ao exercício anterior, indica que existem falhas que a Administração deve corrigir. **Recomendo** à Origem que planeje seus investimentos no setor levando em consideração os apontamentos realizados no âmbito do IEG-M.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, B.3.1. Adiantamentos, B.3.2. Almoxarifado, B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos, C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal (Ensino), D.1. Aplicação por Determinação Legal e Constitucional (Saúde), D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.1. Lei de Acesso à Informação e Transparência Fiscal, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AudeSP, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.6. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento unânime das Assessorias Técnicas, Chefia de ATJ e MPC e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE VENCESLAU**, 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);
- Efetue os depósitos mensais na conta especial do TJ-SP para quitação dos precatórios, conforme regime geral em que o Município está enquadrado (determinação);
- Recolha tempestivamente os encargos sociais, bem como cumpra os acordos firmados com o IPREVEN e o INSS (determinação);
- Reavalie a conveniência da manutenção de um Instituto de Previdência Local em detrimento da opção pelo Regime Geral de Previdência Social;

- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as, se necessárias, em torno dos limites inflacionários e nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- Corrija as informações enviadas ao Sistema Audesp relativas aos aportes financeiros ao IPREVEN (determinação);
- Procure reduzir os gastos de pessoal a percentual abaixo do limite prudencial, bem como observe as limitações impostas pelo art. 22 da LRL;
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V da Constituição Federal (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;
- Atualize o laudo técnico das condições ambientais de trabalho que justifica o pagamento de adicional de insalubridade;
- Aprimore os procedimentos de conciliação bancária;
- Utilize os recursos de receitas vinculadas apenas para os fins a que são destinados, movimentando-os em contas específicas (determinação);
- Adote medidas visando aprimoramento do processo de planejamento orçamentário, visando gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos;
- Busque planejar os investimentos no setor de Ensino considerando as impropriedades apuradas no questionário do IEG-M;

- 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, B.3.1. Adiantamentos, B.3.2. Almoxarifado, B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos, C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal (Ensino), D.1. Aplicação por Determinação Legal e Constitucional (Saúde), D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.1. Lei de Acesso à Informação e Transparência Fiscal, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, G.3. IEGM – i-Gov-TI

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