

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 12/11/2019

(GCDR-43)

84 TC-006360.989.16-4

Prefeitura Municipal: Euclides da Cunha Paulista.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Christian Fuziki Ikeda.

Advogado(s): Nathália Malacrida de Araújo (OAB/SP nº 391.145).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2017. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE PERMITIDO PELA LRF. NÃO RECONDUÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL NOS LIMITES DA LRF NO PRAZO LEGAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. DESIQUILÍBRIO NA GESTÃO FISCAL. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES COM BASE EM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO QUE NÃO SE CONCRETIZOU. NÃO RECOLHIMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS. PAGAMENTO INSUFICIENTE DE REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS. PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. ACESSIBILIDADE NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. PROBLEMAS OPERACIONAIS DO ENSINO. PAGAMENTO EXCESSIVO DE HORAS EXTRAS. INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES PRESTADAS AO SISTEMA AUDESP. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixa o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para realização de despesas de pessoal;

- 2) De acordo com o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 95% do limite máximo de 54%, aplicam-se ao Poder Executivo Municipal as proibições dos incisos I a V do art. 22 da Lei Fiscal;
- 3) A Lei 101/2.000 exige do Ente que extrapolar o limite com despesas laborais deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado. Os prazos estabelecidos serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, nos moldes do artigo 66 da LRF;
- 4) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio entre receitas e despesas;
- 5) Por força do artigo 43 da Lei 4.320/64 é vedada a abertura de créditos orçamentários sem a existência de recursos disponíveis;
- 6) O Executivo local deve recolher seus encargos sociais tempestivamente e em sua totalidade, evitando com isso juros e multas incidentes sobre os valores não quitados;
- 7) O Executivo local deve quitar seus requisitórios de baixa monta dentro do exercício em que são devidos.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR-05, que na conclusão de seu relatório (Evento 24.74), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Proposta de recomendação ao Responsável pelo Controle Interno no sentido de aprimorar o planejamento e a elaboração dos relatórios;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – Planejamento – a) Estrutura e b) Execução do Planejamento;
- ✓ Total descontrole no Município em relação o cumprimento dos programas previstos na LDO;
- ✓ Abertura de créditos adicionais no total de 46,09% da despesa fixada inicial, que implica em falha no planejamento e na priorização da programação das ações, além da ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, com afronta ao artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – Planejamento: c) Outros – Ouvidoria, d) Pré-Planejamento – Audiências Públicas e Diagnósticos, e) Regulamentação e Controle – Legislação, f) Resultados e Outros – Coerência entre Resultados e g) Transparência;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit orçamentário de R\$ 851.452,14 (3,32%), que aumentou o déficit financeiro do ano anterior;
- ✓ Abertura de créditos adicionais suplementares por anulação de dotações, sem a correspondente autorização legislativa, com infringência do princípio da legalidade e ofensa aos artigos 167, inciso V, da Constituição Federal e 42 da Lei n.º 4.320/64;
- ✓ Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, sem a devida fonte de recursos, descumprindo o artigo 43 da Lei 4.320,64;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária de 13,55%;
- ✓ Elevadíssimo percentual de alterações orçamentárias (78,32%), evidenciando um insuficiente planejamento orçamentário;
- ✓ Abertura de créditos adicionais sem a real existência de recursos disponíveis, em descumprimento ao artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Resultado financeiro deficitário de R\$ 3.852.296,48;
- ✓ Resultado Econômico deficitário de R\$ 1.564.382,90;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Aumento da dívida de curto prazo em 17%;
- ✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro;
- ✓ O Índice de Liquidez Imediata é de apenas 0,48, ou seja, possui R\$ 0,48 para cada R\$ 1,00 de dívida. Portanto, a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Aumento da dívida de longo prazo em 313,65%;
- ✓ A Prefeitura não vem pagamento a dívida com a Secretaria da Educação;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Incidência de diversos bloqueios/sequestros 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;
- ✓ Não está sendo contabilizado o pagamento dos requisitórios de pequeno valor;
- ✓ Considerando o valor dos depósitos até o presente exercício, as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme Emenda Constitucional nº 99/2017;

B.1.6. ENCARGOS

- ✓ Contribuições previdenciárias não recolhidas devidamente no decorrer do exercício, em razão da realização de compensações previdenciárias, que, posteriormente foram reconhecidas indevidas pela origem, gerando a necessidade de firmar parcelamentos;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Após ajustes, superação do limite de despesa de pessoal previsto no artigo 20, III, b, da LRF (63,08%);
- ✓ Emissão de alertas sobre a superação de limite da despesa laboral;
- ✓ Contabilização irregular despesas com CIOP;

B.1.9.2. HORAS EXTRAS

- ✓ Realização de horas extras habituais e sem controle efetivo;
- ✓ Pagamento de horas extras, em afronta ao art. 22, parágrafo único, inciso V, que veda tal prática quando a despesa com pessoal exceder a 95% do limite estabelecido no artigo 20 (54%);
- ✓ Realização de horas extras em situações não contempladas pela LDO (artigo 20) para a hipótese de se atingir o limite prudencial;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Pagamentos indevidos ou a maior que os fixados para três Secretários Municipais; Falha reincidente;
- ✓ Prefeito municipal optou por receber como servidor efetivo. Todavia, o valor pago está acima do teto constitucional, que, no caso, é o subsídio do Prefeito Municipal, em desacordo com o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal;
- ✓ Pagamento a maior aos Secretários e Prefeito Municipal; Proposta de devolução do montante de R\$ 5.296,75;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – Fiscal: a) Dívida Ativa, b) Estrutura – Administração Tributária, c) Impostos, Taxas e Serviços e d) Transparência – Atas;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Aumento da Dívida Ativa em 45,27% em relação ao ano anterior;

- ✓ Divergência entre o saldo da dívida ativa registrado no Balanço Patrimonial e o informado pelo Setor de Tributação;

B.3.2. DESPESAS COM ADIANTAMENTO

- ✓ Aquisição de mercadorias/serviços de forma direta por meio do regime de adiantamento, sem demonstrar a tentativa de obter o valor mais econômico para Administração, devido à falta de pesquisa de preço;
- ✓ Falta de transparência nas despesas;
- ✓ Prestações de contas entregues fora do prazo;

B.3.3.1. TESOURARIA

- ✓ Graves falhas no Setor de Tesouraria, que já estão sendo relatadas desde o exercício de 2013 e não há providências no sentido de regularizar as pendências, principalmente quanto a “saídas não contabilizadas”, não existindo controles internos no Setor; Falha reincidente;
- ✓ Ocorrência de diversos bloqueios/sequestros judiciais, inclusive em contas vinculadas, pendentes de regularização, cujas saídas não foram contabilizadas;

B.3.3.2. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Divergência entre o saldo existente no Balanço Patrimonial - Bens Móveis -, daquele informado pelo Setor de Patrimônio;
- ✓ Não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, contrariando ao disposto no artigo 96 da LF nº 4.320/64;

B.3.4. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista a existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores não quitados;

B.3.5. DESPESAS COM AUXÍLIO FINANCEIRO AOS ESTUDANTES

- ✓ Recomendação à Prefeitura para que observe a legislação municipal exigindo documentos que comprovem a necessidade e o enquadramento dos beneficiários ao programa, tornando transparente o processo de concessão do auxílio;

C.1. ENSINO - APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Classificação irregular receita com Rendimentos de Aplicações Financeiras do FUNDEB, restando prejudicada a análise emitida pelo Sistema AUDESP;
- ✓ Contabilização irregular da despesa vinculada aos recursos do FUNDEB, não atendendo ao princípio da transparência e da evidência contábil;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – EDUC: a) Alunos, b) Conselhos, c) Estabelecimentos de Ensino e d) Professores;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – SAÚDE: a) Atendimento à População, b) Infraestrutura, c) Profissionais da Saúde, d) Promoção e Vigilância em Saúde e e) Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – AMB: a) Água e Esgoto Tratados, b) Estrutura e Educação Ambiental, c) Qualidade Ambiental d) Resíduos Sólidos e e) Sustentabilidade;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – CIDADE: a) Contingenciamento, b) Infraestrutura e c) Segurança;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Existência de divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;
- ✓ Divergências entre informações fornecidas prestadas pela Prefeitura em relação ao IEGM e o verificado na validação das respostas;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Necessidade de adequações/correções em relação aos itens previstos no I – GOV TI: a) Controle, b) Pessoal, c) Políticas de TI, d) Segurança da Informação e) Transparência;

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

- ✓ Descumprimento de diversas recomendações deste Tribunal;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 29.1 – DOE de 09/11/2018), o responsável pela Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha Paulista apresentou justificativas (Evento 61).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O **setor de cálculo da ATJ ratificou** os cálculos da Fiscalização referentes a despesa com pessoal (Evento 73.1), registrando assim o percentual ao final do exercício de **63,08%**.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 73.2/73.4).

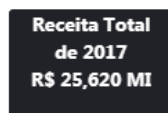
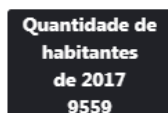
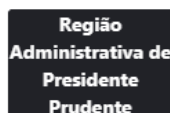
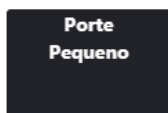
1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas MPC opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido à superação do limite de gastos com pessoal; índices financeiros; insuficiente recolhimento de encargos sociais; reiteradas falhas nas conciliações bancárias; ineficiente gestão da Rede Pública Municipal de Ensino; e requisitórios de pequena monta que somente foram pagos em razão de sequestro/bloqueios promovidos pelo TJSP.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.5, B.2, B.3.1, B.3.2, B.3.3.2, B.3.4, B.3.5, C.1, D.2, E.1, F.1, G.2 e G.3 (Evento 83.1).

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

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



Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2015	B	B+	B	C+	B+	C	C	B
2016	C+	B	C+	B	B+	C	C	C+
2017	C+	B+	C	C	C	C	C	C+

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (C+). Registrou ainda queda nos índices i-Planejamento, i-Fiscal e i-Amb.

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 EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit –3,32%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,00%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	67,37%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	21,93%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	63,08%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município não efetuou recolhimento de encargos sociais ¹ .
O Município quitou os precatórios devidos no exercício. Porém não pagou os requisitórios de baixa monta incidentes em 2017.

1 - A Prefeitura realizou, em dezembro/2017, parcelamento das competências de janeiro/2017 a novembro/2017;

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Euclides da Cunha Paulista cumpriu os limites constitucionais de aplicação na

Educação e na Saúde.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, as falhas evidenciadas no setor de finanças, despesas de pessoal, encargos sociais, dívidas judiciais e subsídios dos agentes políticos não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. DESPESA DE PESSOAL

A instrução processual revelou que as **despesas de pessoal do Executivo atingiram 63,08%** da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%, o que compromete as contas anuais.

A origem contesta as inclusões efetuadas pela equipe técnica. Primeiramente, em relação à inserção na Despesa de Pessoal dos encargos sociais cancelados defende que *“as despesas não contabilizadas devido a composição de parcelamento não devem compor o montante das despesas com pessoal para apuração de gastos”*. No mesmo sentido entende que *“a despesa incluída pela fiscalização deixou de existir no exercício em questão na medida que foi parcelada e onerará o exercício seguintes”*.

As alegações não encontram respaldo na Lei Fiscal que estabelece em seu §2º do artigo 18¹, o regime de competência para contabilização das despesas laborais.

¹ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
(...)

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, **adotando-se o regime de competência**.

A Municipalidade sustenta ainda a exclusão das despesas realizadas com contratações de profissionais com a CIOP (Consortio Internacionais do Oeste Paulista) dos gastos com pessoal, argumentando que *“através de contrato de programa, contratou com o dito Consórcio Público serviços e, nesse sentido, não há que se falar em inclusão de tais gastos cômputo das despesas de pessoal”*.

O artigo 18, §1º, da Lei Fiscal, fundamenta a inclusão das despesas decorrentes da terceirização de atividades desenvolvidas para o Município, no limite de gastos com pessoal². No caso concreto, os serviços prestados visaram tão somente suprir a carência de atendimentos junto à rede municipal de saúde local, para o fim de se realizarem atividades contínuas e rotineiras, que, via de regra, deveriam ser desenvolvidas por servidores do quadro de pessoal da Prefeitura.

Portanto, não merecem reparos os cálculos efetuados pelo órgão de instrução e amparados pela Assessoria especializada, remanescendo, assim, o percentual de 63,08% da RCL despendido com pessoal ao final do exercício.

Além disso, mesmo aplicando a regra prevista no art. 23, c/c art. 66 da LRF³, segundo o qual deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de quatro quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado nos dois primeiros quadrimestres subsequentes àquele em que o limite foi superado, não reconduziu as

² Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

³ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Taxa de variação do PIB no primeiro quadrimestre de 2017: -2,0%.

despesas no prazo e no limite estipulados pela Lei Fiscal, conforme verificado no Relatório das Contas Anuais de Euclides da Cunha Paulista de 2018, TC-004117.989.18-6:

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	11.166.689,82	11.217.099,81	11.178.592,72	13.965.533,08
Inclusões da Fiscalização	4.238.852,87	3.292.785,66	2.318.685,09	1.766.638,34
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	15.405.542,69	14.509.885,47	13.497.277,81	15.732.171,42
Receita Corrente Líquida	24.422.207,00	23.913.090,90	24.131.445,93	26.579.926,33
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	24.422.207,00	23.913.090,90	24.131.445,93	26.579.926,33
% Gasto Informado	45,72%	46,91%	46,32%	52,54%
% Gasto Ajustado	63,08%	60,68%	55,93%	59,19%

Agrava o cenário o fato de a Receita Corrente Líquida ter aumentado 8,83% no período de dezembro de 2017 a dezembro de 2018, e mesmo assim sem recondução das despesas aos limites legais.

Da mesma forma, a Prefeitura pagou horas extras durante todo o exercício conduta vedadas pelo artigo 22, parágrafo único da LRF.

Cumpre, portanto, **alertar** a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para recondução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

Por fim, as falhas acima apenas não impõe a emissão da multa prevista o artigo art. 5º, IV, da Lei 10.028/00⁵, já aplicada por esta Relatoria em casos similares⁶, por se tratar do primeiro ano do mandato do atual gestor.

⁴ (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF)

⁵ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Todavia, **alerto** o atual Prefeito que novas reincidências em falhas dessas mesmas naturezas poderão ser penalizadas com a sanção acima indicada.

2.4.2. FINANÇAS, PLANEJAMENTO, ENCARGOS SOCIAIS E PRECATÓRIOS

O Executivo de Euclides da Cunha Paulista registrou déficit na execução orçamentária corresponde a R\$ 851.452,14, ou, 3,32% da receita efetivamente arrecadada, resultado que fez aumentar ainda mais o déficit financeiro (retificado) vindo do exercício anterior de –R\$ 3.000.844,34, para – R\$ 3.852.296,48 no encerramento do exercício, montante que representa mais de um mês de arrecadação com base na RCL⁷.

Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,48 para pagamento desses passivos.

Houve ainda aumento de 313,65% na dívida de longo prazo decorrente de novos parcelamentos da dívida com o INSS (PERT e Especiais) e de Outras Dívidas (Elektro, CIOP e Sabesp).

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com **multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente** que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua **responsabilidade pessoal**.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

⁶ Vide TC - 4041/989/16-1

⁷ RCL = R\$ 24.422.207,00/ 12 meses = R\$ 2.035.183,92.

Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 46,09% da despesa inicial fixada.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário.

No mesmo sentido, diversas falhas no setor de planejamento e nas demais peças orçamentárias. 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.

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

Além disso, o órgão de instrução verificou que o Executivo local realizou abertura de créditos suplementares com base em excesso de arrecadação que não se concretizou.

Portanto, **determino** à Origem que a somente realize a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso efetivamente se

concretize e nos moldes da Lei 4.320/64⁸.

O órgão instrutivo demonstra ainda que as contribuições previdenciárias não foram recolhidas devidamente no decorrer do exercício, em razão da realização de compensações previdenciárias, que, posteriormente foram reconhecidas indevidas pela origem, gerando a necessidade de firmar parcelamentos.

Diante disso, **determino** que a Prefeitura de Euclides da Cunha Paulista recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso.

A Fiscalização demonstra a existência de diversos bloqueios/sequestros judiciais nas contas da Prefeitura, inclusive em contas vinculadas, ocorridos devidos a não quitação de Requisitórios de Pequeno Valor incidentes em 2017.

Igualmente, a equipe técnica constatou que o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais de precatórios. Não obstante, o órgão de instrução evidencia que sob essa marcha, o saldo de precatórios devidos pela Municipalidade não será todo pago até o final de 2024.

Diante dos fatos **determino** ao Executivo de Euclides da Cunha Paulista que faça o pagamento de seus requisitórios de baixa monta no exercício em que são devidos.

Ainda, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parcialmente a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios.

Determino, por fim, que a Prefeitura local contabilize

⁸ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.4.3. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

O pagamento de subsídios acima do valor fixado a agentes políticos também contribui para a emissão de parecer desfavorável.

A equipe técnica constatou pagamentos indevidos aos Secretários(as) de Assistência Social, de Saúde e de Esporte e Cultura referentes a adicionais por tempo de serviço que incidiram sobre os seus respectivos subsídios percebidos no exercício.

Da mesma maneira, o Prefeito Municipal que também é servidor efetivo do Município no cargo de Médico, recebeu valores acima do teto constitucional, que no caso dos Municípios é o próprio subsídio do Chefe do Executivo⁹.

Lembrando que pagamentos dessa natureza são vedados expressamente pelo artigo 39, §4º da Constituição Federal:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais

⁹ CF - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos

serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Determino ao atual gestor a adoção de medidas voltadas ao ressarcimento desses pagamentos ao erário.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENSINO

O Executivo Municipal de Euclides da Cunha Paulista aplicou na educação básica o percentual de 27,00%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 67,37% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT., e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem reparo, principalmente no que se refere:

- Houve despesas em subfunções relativas ao ensino superior e/ou profissional no município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche;
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF;
- Houve unidades de ensino que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- A porcentagem de professores efetivos de pré-escola com pós-graduação no ano de 2017 foi inferior a 50%.

Primeiramente, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal para

o setor de educação (i-Educ) no exercício atingiu o conceito “Em nível de adequação (C+)”, indicando a necessidade de maior empenho do gestor na área.

A Unidade de Fiscalização constatou a necessidade de melhoria da infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha Paulista imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

A instrução demonstra que ocorreram durante o exercício despesas em subfunções relativas ao ensino superior e/ou profissional no município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche. Lembrando que a matéria está disciplinada no inciso IV, art. 208 da CF:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Na mesma linha, em 2014, foi aprovada a Lei Federal 13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches.

Assim, **determino** ao atual gestor do Município de Euclides da Cunha Paulista que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais, com a urgência que a matéria exige.

Em relação baixa porcentagem de professores efetivos nos quadros da Municipalidade, os fatos afastam absolutamente a excepcionalidade, a transitoriedade e a urgência, que seriam exigíveis para legitimar as contratações temporárias, conforme prescreve o inciso IX do Art. 37 da Constituição Federal.

Portanto, imperioso **determinar** ao Executivo local que objetive a suspensão das contratações temporárias e a imediata realização de concursos públicos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria.

Finalmente, a unidade de fiscalização aponta que há escolas não adaptadas para receber crianças com deficiência. Neste sentido, imperioso **recomendar** à Origem que adapte seus próprios municipais para dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência.

Nesse contexto, **determino** que o Executivo Municipal reavalie seus investimentos no ensino, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

No setor de pessoal constatou-se o pagamento excessivo de horas extras e de modo constante ao longo do exercício em exame. Em 2017 a Prefeitura Municipal contratou horas extras no montante total de R\$ 333.687,02, mesmo estando acima do limite prudencial de despesas de pessoal.

O pagamento habitual de horas extras para servidores descaracteriza o caráter de eventualidade e evidencia que referidos benefícios se assemelham muito mais a um complemento salarial, do que a remuneração pela prestação de serviços extraordinários.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e os princípios da eficiência, economicidade e moralidade, além de, futuramente, poder gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Nessa linha, diante dos elementos acima apresentados, **determino** que o Executivo de Euclides da Cunha Paulista promova imediatamente a adequação da jornada dos servidores, atentando aos limites previstos no ordenamento jurídico vigente, em especial, na Constituição Federal, bem como aos princípios supracitados, e autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar, fato que, juntamente com o controle do período laborado, deverá ser formalizado de forma apta a garantir sua conferência pelos órgãos de controle interno e externo.

Em relação ao atraso das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item G.2, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.7. CONCLUSÃO

Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e **VOTO** pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha 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, alertas e determinações**:

- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (*recomendação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Somente realize a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso efetivamente se concretize (*determinação*);
- Evite recolhimentos em atraso de suas obrigações previdenciárias (*determinação*);
- Regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais (*determinação*);
- Faça o pagamento de seus requisitórios de baixa monta no exercício em que são devidos (*determinação*);
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*determinação*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Suspenda as contratações temporárias e realize concursos públicos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades

de Estado, principalmente nas áreas de Educação (*determinação*);

- Regularize as inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar (*determinação*);
- Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão de dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (*recomendação*).

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

Incorporando sugestão do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antônio Polizeli na sessão da Segunda Câmara de 12.11.2019, determino a formação de **autos apartados** para análise da matéria tratada no item 2.4.3. deste voto.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO