

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/10/2019

(GCDR-41)

29 TC-006430.989.16-0

Prefeitura Municipal: Lucélia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Carlos Ananias Campos de Souza Junior.

Advogado(s): Emiliza Fabrin Gonçalves Guerra (OAB/SP nº 214.790).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. LUCÉLIA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. PARCELAMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS. DESPESAS DE ADIANTAMENTO: TRANSPARÊNCIA E ECONOMICIDADE. DESCUMPRIMENTO DE LEGISLAÇÃO TRABALHISTA: FÉRIAS E HORAS EXTRAS.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Adamantina – UR/18, que na conclusão do relatório (Evento 116.50) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1 CONTROLE INTERNO

- ✓ O Sistema de Controle Interno não foi regulamentado, em contrariedade aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

A.2 IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsão do artigo 4º, I, “b” da LRF, bem como não prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor, conforme prescrição do artigo 4º, I, “f” da LRF.
- ✓ LOA autoriza o Poder Executivo, mediante decreto, a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias



aprovadas na Lei Orçamentária, afrontando o princípio orçamentário da exclusividade previsto no artigo 165, § 8º da CF/88 por conter autorização prévia e genérica para transposição, remanejamento e transferência.

- ✓ LOA autoriza o percentual máximo de 10% de alterações no orçamento global, adicionada ao montante de Reserva de Contingência que equivale de 0,5% da RCL e ao mesmo tempo estabelece que o intercâmbio dos desdobramentos e as reintegrações de fontes de recursos realizadas mediante decreto não são consideradas no percentual de autorização da LOA, ou seja, não há limites claramente definidos.
- ✓ As audiências públicas são realizadas em dia de semana e em horário comercial, o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate, bem como as Atas dessas audiências públicas não são divulgadas na internet.

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Utilização de alto percentual de alterações orçamentárias permitidas na LOA desconfigurando o orçamento original e demonstrando deficiência no Planejamento do Órgão.

B.1.5 PRECATÓRIOS

- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais, gerando distorções nas análises contábeis.

B.1.8.1 DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Com a inclusão do auxílio alimentação nas despesas de pessoal, por ser pago nas férias e licenças remuneradas (maternidade, saúde, abonos), passando a ter caráter remuneratório, as despesas de pessoal ultrapassaram o limite previsto no artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar Federal 101/2000 no primeiro quadrimestre de 2017.

B.1.9.1 PESSOAL COM ACÚMULO DE FÉRIAS, REGIDO PELA CLT

- ✓ Servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT com até 05 (cinco) períodos de férias acumulados, em descompasso com o artigo 134 da CLT, podendo, a Origem ser alvo de ações judiciais, gerando prejuízos ao erário público.

B.1.9.2 SERVIDORA EM DESVIO DE FUNÇÃO

- ✓ Desvio de função de servidora PEB I para exercer a função de escriturária, em prejuízo do estabelecido no artigo 37, Inc. II da CF/88. Além disso, a troca de função se deu por meio de Parecer emitido pelo Conselho Municipal de Educação, sem o contraditório e a ampla defesa, contrariando o disposto no artigo 151 do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Lucélia-Lei Municipal nº 3256/2001.
- ✓ Na fiscalização do 3º quadrimestre do exercício de 2017, a referida servidora foi designada para exercer função de escriturária, dessa vez por atestado médico ocupacional, cujo diagnóstico conclui que a paciente não está apta a lecionar, sem que estejam evidenciados os motivos da restrição.

B.1.9.3 PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS E EM QUANTIDADES ELEVADAS SERVIDORES



- ✓ Pagamento de horas extras habituais em quantidades elevadas a servidores, principalmente a motoristas, sugerindo falta de planejamento ou defasagem no quadro de pessoal.

B.1.9.4 IRREGULARIDADE NO CÁLCULO DO VALOR DAS HORAS EXTRAS

- ✓ Pagamento de multas trabalhistas (litigância de má fé e descumprimento da obrigação de fazer) em razão de erro na base de cálculo das horas extraordinárias.

B.2.1 RENÚNCIA IRREGULAR DE RECEITA

- ✓ Lei Municipal concedendo a anistia de multas e juros para débitos tributários e não tributários, sem a apresentação das comprovações exigidas pelo § 6º do artigo 165 da Constituição Federal, bem como comprovações do atendimento ao artigo 14 da LRF, tornando, assim, irregular renúncia a essas receitas.

B.2.2 ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Os ativos de iluminação pública não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial, contrariando a Resolução Normativa da ANEEL, nº 414 de 09 de setembro de 2010 (artigo 218).

B.3.1.1 DESPESAS POR MEIO DE ADIANTAMENTOS SEM TRANSPARÊNCIA

- ✓ Os adiantamentos realizados pela Prefeitura Municipal de Lucélia atentam contra o princípio da transparência e economicidade, posto que, além de apresentarem altos gastos, com refeições pagas em dobro, cupons fiscais de abastecimentos sem dados sobre o veículo abastecido, pagamento de diárias em hotel em número de dias superior ao período da viagem, alguns documentos fiscais apresentam inconsistências, não informam os objetivos específicos da viagem e não apresentam relatórios detalhados sobre os assuntos tratados, além de não conterem o parecer do controle interno sobre a regularidade dos gastos efetuados.
- ✓ Embora a Origem tenha envidado esforços devolvendo as quantias relativas aos apontamentos realizados de forma exemplificativa, as irregularidades aqui apontadas ocorreram também em outras despesas realizadas por meio de adiantamentos.

B.3.2 TEXOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Várias irregularidades anotadas por ocasião das Fiscalizações Ordenadas do Almoxarifado da Merenda e da Frota de Veículos não foram regularizadas pela Origem.

B.3.3 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Constatada a inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista a existência de restos a pagar de exercícios anteriores em aberto em 31.12.2017, com afronta ao artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93, parte final.

B.3.4 CONTRATAÇÃO IRREGULAR POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

- ✓ A Prefeitura de Lucélia efetuou, com ofensa ao disposto no art. 24, IV, da Lei nº. 8666/93, a contratação de empresa para fornecimento de mão-de-obra para a realização da operação tapa buracos nas vias do município devido às chuvas, amparado por Decreto de Emergência com prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, prorrogável por mais 30 (trinta) dias, sendo que a contratação

ocorreu 232 (duzentos e trinta e dois) dias após a edição do referido Decreto, fora, portanto, do prazo de emergência estabelecido no Decreto, descaracterizando a situação emergencial, cujo decurso de tempo transcorrido desde sua edição seria suficiente para realização de processo licitatório.

C.1 APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Glosa no valor referente aos recursos do QESE incluídos nas despesas do ensino.

C.2 IEGM – I-EDUC

- ✓ Várias irregularidades anotadas por ocasião da fiscalização ordenada nº 04 de 29 de junho de 2017, referentes ao Almoxarifado da Merenda ainda não foram solucionadas pela Origem.
- ✓ Há fila de espera de 124 alunos nas creches do município.
- ✓ A Origem não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em 2017.
- ✓ As salas de aula possuem área inferior a 1,875 metros quadrados, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional da Educação.
- ✓ O Plano de Cargos e Salários não estimula a boa qualidade e a assiduidade dos professores, com avaliação de desempenho e mecanismo de premiação para os melhores resultados.
- ✓ Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula, incluindo afastamentos legais.

D.2 IEGM – I-SAÚDE

- ✓ Algumas irregularidades anotadas por ocasião da fiscalização ordenada nº 01 de 30 de março de 2017 referentes aos Hospitais Municipais/UPAs e UBSs não foram solucionadas pela Origem.
- ✓ A gestão municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica.
- ✓ O município não possui os protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências.
- ✓ O município não possui serviço de ouvidoria da saúde implantada, conforme determina a Resolução CIT nº 04/2012, item 5.1.h.
- ✓ Os médicos permanecem apenas nas consultas agendadas.
- ✓ A Prefeitura não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde.
- ✓ Não existe registro do intervalo de tempo médio de espera entre a marcação de consulta em especialidade médica e seu efetivo atendimento na UBS em dias.
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).

E.1 IEGM – I-AMB

- ✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez.
- ✓ A Prefeitura Municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos

F.1 IEGM – I-CIDADE

- ✓ O Município de Lucélia, que conta com população superior a 20.000 habitantes, ainda não elaborou o Plano de Mobilidade Urbana, desatendendo o artigo 24, § 3º da Lei 12.587/12.
- ✓ O município não possui identificação de risco para intervenções no Poder Público, não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil, conforme artigo 9º da Lei 12.608/12.
- ✓ O município não possui ameaças potenciais mapeadas, não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12, artigo 8º.

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

- ✓ Não são divulgadas na internet as Atas das audiências públicas realizadas pela Origem, em prejuízo ao princípio da transparência.
- ✓ Não são divulgadas na internet o PPA, LDO, LOA, balanços do exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO, em prejuízo ao princípio da transparência.

G.3 IEGM – I-GOV TI

- ✓ O sistema de controle interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados na CF, art. 70 e na LRF, art. 59.
- ✓ Não há uso da tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.
- ✓ O município não possui legislação municipal que trata de acesso à informação, conforme Lei nº 12.527/11, artigo 45.

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

- ✓ Desatendimento a várias recomendações do Tribunal de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 120.1 e 123.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 140).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e

jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 152).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos devido à falta de regulamentação do controle interno, precário planejamento municipal, excessivas alterações orçamentárias, recolhimento parcial de encargos sociais, pagamento excessivo e desordenado de horas extras, renúncia de receitas, quebra de ordem cronológica de pagamentos e ineficiente gestão da rede pública municipal de ensino (Evento 162).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *B.1.5, B.1.8, B.1.9, B.2.2, B.3.2, C.1, D.2, B.3.4, E.1, F.1, G.1.1 e G.3.*

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a Secretaria-Diretoria Geral opinou pela emissão de parecer **favorável** (Evento 166).

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

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	C	B+	B+	B	A	A	C	B	20.491
2016	B	B+	B+	A	A	A	C+	B+	20.596
2017	C+	B	C+	B	B	C+	C	B	21.461

Os dados do quadro indicam que o município regrediu na avaliação do IEGM, caindo do conceito “B+” (gestão muito efetiva) para “B”

(efetiva). Chama atenção o fato de todas as dimensões que compõem o índice terem obtido resultado inferior aos do exercício anterior.

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.

1.8. SOLICITAÇÃO DE VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O processo constou na pauta do dia 02/04/2019, quando foi retirado por solicitação do Ministério Público de Contas (Evento 174), que em nova manifestação ratificou seu posicionamento anterior (Evento 180).

É o relatório.

2.VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **Prefeitura Municipal de Lucélia**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	Superávit de 8,99%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,76%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	94,25%	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 trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	26,84%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,54%	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 efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios judiciais, bem como os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, as contas estavam equilibradas.

O Município registrou superávit na execução orçamentária de R\$4,403 milhões, correspondente a 8,99% das receitas realizadas, fazendo

augmentar o resultado financeiro positivo, vindo do exercício anterior, para superávit financeiro de R\$4,964 milhões, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

Já a dívida de longo prazo, antes praticamente inexistente, apresentou aumento em decorrência de parcelamentos de débitos previdenciários, no valor de R\$1,810 milhão.

Embora, aparentemente, os parcelamentos pareçam injustificados, em face da disponibilidade financeira do executivo para quitar seus débitos, os documentos inseridos no processo não indicam ilegalidade ou irregularidade nos acordos firmados.

Convém, no entanto, **recomendar** à Origem que recolha os encargos sociais no exercício em que são devidos, porque a falta de recolhimento distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento e onera orçamentos futuros.

A renúncia de receita instituída pela Lei Municipal nº 4.598/17, embora desacompanhada da estimativa do impacto orçamentário, pode ser relevada porque não prejudicou a execução orçamentária e porque teve como objetivo a recuperação de créditos de difícil recebimento, tendo em vista que a renúncia referiu-se apenas às sanções aplicadas por não pagamento de tributos, não abrangendo o valor do principal, corrigido monetariamente.

Não obstante, **alerto** a Origem que renúncias de receita devem obedecer às regras contidas no Art. 165, § 6º da Constituição Federal e ao Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Lucélia aplicou 25,76% de suas receitas de impostos em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Contudo, o IEG-M i-Educ apurado em 2017 ficou um nível abaixo

do apurado no exercício anterior, caindo do conceito B (gestão efetiva) para C+ (em fase de adequação). Consultando o site do INEP¹, verifiquei que os alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017.

Esses indicadores são um termômetro da qualidade do Ensino no Município e mostram que o cumprimento do investimento mínimo exigido pela Constituição Federal é condição necessária, mas não suficiente para garantir a consecução dos objetivos do setor educacional.

Recomendo à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, focando seus investimentos na correção das falhas apontadas, especialmente no que diz respeito ao levantamento da demanda por vagas na rede pública municipal e valorização dos profissionais do setor.

Com relação à insuficiente oferta de vagas nas creches, a Prefeitura informa que inauguração de uma nova unidade deverá reduzir ou mesmo zerar a fila. Ainda assim, **recomendo** ao gestor que procure eliminar rapidamente a demanda por vagas em creches municipais.

2.6. ADIANTAMENTOS

A Fiscalização verificou, por amostragem, realização de despesas de adiantamentos que infringem os princípios da transparência e da economicidade, posto a falta de informações obrigatórias que deveriam constar dos processos e os elevados gastos efetuados.

Viagens de entes políticos sem especificação dos assuntos a serem tratados, sem evidenciação de interesse público, falta de parecer do controle interno, notas fiscais sem descrição das despesas, gastos realizados em duplicidade, notas de taxi sem informação dos itinerários e notas de abastecimento sem informações do veículo abastecido são algumas das ocorrências constatadas nas inspeções “in loco”.

¹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Em que pesem as justificativas apresentadas e as devoluções de valores glosados pela Fiscalização, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Lucélia que aprimore o processo de realização de despesas de adiantamento, incluindo na prestação de contas todos os documentos necessários ao detalhamento dos gastos, em atendimento à legislação vigente e às recomendações do Tribunal de Contas contidas no Comunicado SDG nº 19/2010.

2.7. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A aprovação da Lei Municipal nº 4.636/17, que regulamenta o Sistema de Controle Interno, bem como a realização de concurso público para provimento de cargo efetivo de controlador interno são providências que permitem afastar as falhas apontadas nesse setor.

Também afasto o apontamento relativo à despesa de pessoal, tendo em vista que o Executivo de Lucélia reduziu o percentual da receita corrente líquida despendido com gastos laborais durante os três quadrimestres de 2017, encerrando o exercício abaixo do limite prudencial, mesmo com a inclusão do auxílio-alimentação no cálculo das despesas.

Igualmente relevo as falhas relativas à Lei de Acesso à Informação e Transparência, visto que a Origem divulgou na internet os documentos que estavam pendentes à época da Fiscalização.

Acolho os argumentos apresentados pela defesa quanto às falhas do setor de pessoal: férias vencidas, servidora em desvio de função e pagamento excessivo de horas extras, sem prejuízo de **determinar** à Origem que cumpra a legislação trabalhista quanto à concessão de férias e contratação de horas extras.

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.1.5. Precatórios, B.2.2. Iluminação Pública, B.3.2. Tesouraria / Almoxarifado / Bens Patrimoniais, B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade e G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.8. CONCLUSÃO

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

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

- Recolha os encargos sociais no exercício em que são devidos;
- Cumpra as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal nos atos que impliquem renúncia de receitas;
- Aprimore o processo de realização de despesas de adiantamentos;
- Aprimore o planejamento do setor educacional, utilizando os dados do IEGM (determinação);
- Procure eliminar rapidamente a demanda por vagas em creches municipais;
- Cumpra a legislação trabalhista quanto à concessão de férias e contratação de horas extras (determinação);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.1.5. Precatórios, B.2.2. Iluminação Pública, B.3.2. Tesouraria / Almojarifado / Bens Patrimoniais, B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade e 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”.

Arquivem-se em definitivo os expedientes referenciados aos

autos.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO