

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 11/05/2021

(GCDR-43)

80 TC-004430.989.19-4

Prefeitura Municipal: Clementina.

Exercício: 2019.

Prefeitos: Célia Conceição Freitas Galhardo e José Alfredo Lima.

Períodos: (01-01-19 a 01-09-19; 02-10-19 a 31-12-19) e (02-09-19 a 01-10-19).

Advogado(s): Fátima Aparecida dos Santos (OAB/SP nº 161.749).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-1.

Fiscalização atual: UR-1.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. PLANEJAMENTO E PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS. ADMISSÕES DE PESSOAL E PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS EM PERÍODO VEDADO PELA LEI FISCAL. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES DO MUNICÍPIO. AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS – AVCB. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2019** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CLEMENTINA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araçatuba – UR- 01, que na conclusão de seu relatório (Evento 17.21), apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

✓ Obtenção de nota “C” no indicador i-Planejamento do IEG-M, revelando *baixo nível de adequação* nesse segmento, caracterizado, em síntese, pela inexistência de estrutura administrativa voltada para o planejamento e pela dificuldade de compatibilização das peças orçamentárias, contrariamente ao disposto no artigo 5.º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

✓ Transferência de recursos financeiros a entidade do terceiro setor, não se contabilizando como terceirização de mão de obra a parcela destinada ao pagamento de pessoal e encargos sociais, que restou não considerada no cômputo das despesas de pessoal do Poder Executivo, em desacordo com o procedimento disciplinado no art. 18, § 1.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja observância fora objeto de determinação deste e. Tribunal de Contas;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

✓ Realização de despesas da ordem de R\$ 282.018,99, destinadas ao pagamento de gratificação de aniversário aos servidores ativos, as quais, em que pese a previsão em legislação municipal, podem revelar desalinho ao princípio da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal), tendo em vista, por exemplo, a existência de demanda reprimida de vagas em creches, descrita no item C.1 deste relatório;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

✓ Demanda reprimida de 67 vagas em creches do Município, restando desatendidas disposições do inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal e do inciso V do artigo 11 da Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), matéria que tem sido objeto de sucessivos apontamentos da Fiscalização, ocasionando recomendação deste e. Tribunal de Contas;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

✓ Inexistência de documentos de vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB ou CLCB, conforme o caso) para as unidades de saúde do Município, em inobservância às disposições do Decreto Estadual n.º 63.911, de 10 de dezembro de 2018;

E.1. IEG-M – I-AMB

✓ Redução da nota da dimensão I-Amb do IEG-M, de B nos três anos anteriores para “C+” em 2019, causada, principalmente, pela inexistência de plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez, inexistência de ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e falta de processamento de resíduos antes do aterramento do lixo;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

✓ Apresentação de nota “C” no indicador i-Cidade do IEG-M, revelando *baixo nível de adequação*, motivado por questões relacionadas à estruturação da defesa civil, como falta de destinação de recursos à área, não realização de exercícios simulados de emergências e desastres e acessibilidade em apenas parte do calçamento público;

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

✓ Falta de disponibilização eletrônica, por parte de três das quatro entidades do terceiro setor que receberam recursos financeiros da Prefeitura em 2019, das informações requeridas pela Lei Federal n.º 13.019/2014, não havendo elementos que demonstrem a atuação da Prefeitura para exigir tal divulgação, em inobservância ao disposto nos Comunicados SDG 016/2018 e 019/2018;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

✓ Apresentação de nota “C” no indicador i-GOV TI do IEG-M, revelando *baixo nível de adequação*, considerando-se que a Prefeitura, em suma, não disponibiliza recursos orçamentários para a tecnologia da informação, não possui departamento ou área de tecnologia da informação, não possui política de segurança e plano diretor de

TI, não possui softwares para gestão de processos e não oferece serviços aos cidadãos por meio de dispositivos móveis;

H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

✓ Tendência ao não alcance de diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

H.2. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

✓ Inclusão, em edital de licitação, de exigência sem justificativa técnica prévia, que revelou caráter restritivo, prejudicando a competição pelo objeto licitado, em inobservância à vedação do artigo 3.º, § 1.º, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93;

H.3 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

✓ Encaminhamento de informações e documentos ao Sistema Audesp fora dos prazos estabelecidos e falta de atendimento a recomendações do Tribunal;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 22.1 – DOE de 10/10/2020), os responsáveis pela Prefeitura Municipal de Clementina apresentaram justificativas (Evento 44).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 57.1/57.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas - MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em razão de: a) precário planejamento municipal; b) não inclusão dos gastos com terceirizados no cálculo das despesas com pessoal; c) insuficiência de vagas na Rede Pública Municipal.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens C.1, D.2, E.1, F.1, G.1.1, G.2, G.3, H.1, H.2 e H.3 (Evento 60.1).

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:

Município

Clementina

Exercício

2019



População [2019]: 8.617

Área territorial [2018]: 168,59 km²

IDEB [2017]: 6,8

PIB [2016]: R\$ 214,42 mi

PIB Per Capita [2016]: R\$ 26.394,01

IDHM Longevidade [2010]: 0,821

EXERCÍCIOS	2017	2018	2019
IEG-M	C+	C+	C+
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	B	B	B
i-Educ	B	B	B
i-Saúde	C+	B	B
i-Amb	B+	B+	C+
i-Cidade	C	C	C
i-Gov-TI	C	C	C

Os dados do quadro indicam que o Município se manteve estável na nota geral do IEGM (C+). Apresentou ainda recuo no índice i-Amb.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2019 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CLEMENTINA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E ÚLTIMOS PARECERES



Em 2019, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	<i>Superávit 0,96%</i>	
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,53%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	62,19%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte</i>
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	25,68%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	52,24%	<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 quitou os precatórios devidos no exercício e pagou os requisitórios de baixa monta incidentes em 2019.

2.4. FINANÇAS, PLANEJAMENTO E DESPESAS DE PESSOAL

O superávit orçamentário de R\$ 273.306,63, correspondente a 0,96%, aumentou o resultado financeiro vindo do exercício anterior¹ para R\$ 2.472.736,81.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, conforme instrução da equipe técnica. Houve ainda diminuição de 35,47% na dívida de longo prazo.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

De outro lado, diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município foram identificadas na instrução. Neste sentido, o gestor deverá melhor estruturar o setor e aprimorar as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo, medidas estas que ficam desde já **determinadas**.

A instrução processual revelou que as **despesas de pessoal do Executivo atingiram 52,24%** da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, ultrapassando o limite de 95%, previsto no art. 22, parágrafo único, da LRF.

Cumpra, portanto, **alertar** a municipalidade de que esta situação implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal², bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para manutenção do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

Da mesma forma, **determino** que a Prefeitura local passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

¹ R\$ 1.877.750,35.

² (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).

A respeito das inconsistências nas informações prestadas ao Sistema Audesp, **RECOMENDO** ao Executivo Municipal que assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão de dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

O órgão de instrução constatou significativo déficit de vagas nas creches do Município (67 vagas). Lembrando que a matéria está disciplinada no inciso IV e no § 2º, ambos do 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;

*§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, **importa responsabilidade da autoridade competente.***

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 que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

Quanto aos estabelecimentos físicos, consta nos autos que existiam unidades de saúde que não dispunham de AVCB.

Portanto, **DETERMINO** que o Executivo providencie, **imediatamente**, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos.

Considerando o art. 23, parágrafo único, “15”, c/c arts. 139, §2º e 142 da Constituição Estadual, e o previsto art. 4º, VIII, da Lei Complementar nº 1.257, de 06/01/2015, **DETERMINO** o envio de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo.

Sobre as falhas descritas no item *G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal*, informo que às vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que não há divulgação dos descontos e indenizações na remuneração dos servidores.

Portanto, **DETERMINO** à Prefeitura local que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado, além de divulgar de forma detalhada informações a respeito dos repasses realizados ao Terceiro Setor.

Finalmente, a instrução processual demonstra o pagamento de gratificação de aniversário, correspondente a um salário mínimo, concedido anualmente a cada servidor ativo, **no valor total de R\$ 282.018,99³ em 2019.**

Diante da aparente inconstitucionalidade da referida gratificação, **RECOMENDO** que a Prefeitura Municipal promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão do benefício, sem embargos de envio de cópia dos autos ao D. Procurador Geral de Justiça para conhecimento.

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

VOTO pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais do exercício de 2019, da **Prefeitura Municipal de Clementina**, excetuando 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**:

→ Aprimore as peças orçamentárias e estructure o setor de planejamento

³ Instituída pela Lei Municipal n.º 1.321, de 20 de agosto de 1997 (doc. 11), alterada pela Lei Municipal n.º 1.638, de 20 de setembro de 2006 (doc. 12).

(*determinação*);

- Reduza o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Contabilize todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*determinação*);
- Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão de dados ao Sistema Audesp (*recomendação*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Providencie, imediatamente, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos (*determinação*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, além de divulgar de forma detalhada informações a respeito dos repasses realizados ao Terceiro Setor (*determinação*);
- Promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão de gratificação de aniversário ou a extinção do benefício (*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*”.

Proponho, finalmente, a remessa de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria dos prédios municipais, além do envio de cópia dos autos ao D. Procurador Geral de Justiça.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO