



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Márcio Martins de Camargo

Segunda Câmara

Sessão: **19/5/2020**

75 TC-004089.989.18-0 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

**Prefeitura Municipal:** Clementina.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** Célia Conceição Freitas Galhardo

**Período(s):** 01-01-18 a 16-09-18 e 17-10-18 a 31-12-18

**Substituto Legal:** Vice-Prefeito – José Alfredo Lima.

**Período(s):** 17-09-18 a 16-10-18

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

**Procurador(es) de Contas:** Élide Graziane Pinto.

**Fiscalizada por:** UR-1 – DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-1 – DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,44%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%-100%)
Magistério	66,92%	(60%)
Pessoal	52,28%	(54%)
Saúde	25,44%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 32.410.000,00	
Receita Realizada	R\$ 29.867.945,19	
Execução orçamentária – superávit	R\$ 249.672,32 — 0,84 %	
Execução financeira – superávit	R\$ 1.877.750,35	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Transferência ao Legislativo	Regular	
Encargos sociais	Regular	

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO FISCAL EM ORDEM. GASTO COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL. FALHAS QUE NÃO COMPROMETEM. FAVORÁVEL.**

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Clementina**, relativas ao exercício de 2018, fiscalizadas pela Unidade Regional de Araçatuba – UR-1.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em virtude dos pareceres favoráveis emitidos por este e. Tribunal nos três últimos exercícios, a equipe técnica planejou a execução de seus trabalhos agregando a análise das seguintes fontes documentais:

1. Indicadores finalísticos componentes do IEG-M – Índice de Efetividade da Gestão Municipal;
2. Ações fiscalizatórias desenvolvidas através da seletividade (contratos) e da fiscalização ordenada;
3. Prestações de contas mensais do exercício em exame, encaminhadas pela Chefia do Poder Executivo;
4. Resultado do acompanhamento simultâneo do Sistema Audesp, bem como acesso aos dados, informações e análises disponíveis no referido ambiente;
5. Análise das denúncias, representações e expedientes diversos;
6. Leitura analítica dos três últimos relatórios de fiscalização e respectivas decisões desta Corte, sobretudo no tocante a assuntos relevantes nas ressalvas, advertências e recomendações;
7. Análise das informações disponíveis nos demais sistemas deste E. Tribunal de Contas do Estado.

O resultado da fiscalização “in loco” (ev. 54), antecedido pelo citado planejamento, registra as seguintes ocorrências:

#### **Controle Interno**

- relatórios meramente formais, posto que ausentes as diversas ocorrências anotadas ao longo do relatório da fiscalização.

#### **IEGM - I-Planejamento**

- ocorrências relacionadas às peças orçamentárias; estrutura administrativa; estudo para elaboração dos programas do PPA; e audiências públicas que prejudicaram o indicador.

#### **Resultado da Execução Orçamentária**

- abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite autorizado pela LOA e sem o correspondente recurso financeiro.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

#### Precatórios

- divergência entre o saldo real de precatórios e o valor registrado no Balanço Patrimonial.

#### Despesa De Pessoal<sup>1</sup>

- despesa acima do limite prudencial após a inclusão de despesas promovida pela fiscalização.

#### Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos

- Quadro de Pessoal sem inclusão dos servidores contratados temporariamente;
- cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, e cujo requisito para provimento de 94,44% deles foi possuir apenas ensino médio;
- acúmulo irregular de cargos/empregos/funções públicas por parte de um servidor.

#### Dívida Ativa

- os valores informados no sistema AUDESP divergem das informações prestadas pelo Setor de Tributação e dos registros contábeis da Administração.

#### Ensino

- classificação indevida da receita do FUNDEB, impossibilitando que o Sistema AUDESP gerasse informações a respeito da aplicação com referido recurso;
- déficit de 71 vagas para crianças em idade de creche, enquanto o Município realizou gastos significativos com ensino superior e festividades.

#### IEG-M – I- Educ

- ocorrências que prejudicaram o indicador, relacionadas ao programa municipal de avaliação de rendimento escolar; déficit de vagas para crianças em idade de creche; pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam da pré-escola; corpo docente; fornecimento de uniforme escolar; infraestrutura e manutenção das unidades escolares; preparo de alimentos; e ausência de AVCB.

#### IEG-M – I-Saúde

- ocorrências relacionadas a equipes de Saúde de Família; AVCB; infraestrutura e manutenção das unidades de saúde; implantação do Sistema HÓRUS e de Ouvidoria; implantação da Central de Regulação da Saúde; e Plano de Cargos e Salários que prejudicaram o indicador.

Período	Dez 2017	Abr 2018	Ago 2018	Dez 2018
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	11.301.599,37	11.465.163,64	11.638.706,50	11.839.889,92
Inclusões da Fiscalização	1.399.242,18	632.551,51	656.179,46	1.977.903,31
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	12.700.841,55	12.097.715,15	12.294.885,96	13.817.793,23
Receita Corrente Líquida	24.605.033,33	24.750.182,21	25.904.712,59	26.829.114,50
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização			300.000,00	400.000,00
RCL Ajustada	24.605.033,33	24.750.182,21	25.604.712,59	26.429.114,50
% Gasto Informado	45,93%	46,32%	44,93%	44,13%
% Gasto Ajustado	51,62%	48,88%	48,02%	52,28%



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

#### **IEG-M – I-Amb**

- licença de Operação do aterro sanitário do Município com vencimento previsto para 22.04.2019.

#### **IEG-M – I-Cidade**

- ocorrências relacionadas à Coordenadoria de Defesa Civil; levantamento para identificação de risco para intervenção do Poder Público; capacitação de servidores para ações de Defesa Civil; e estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde que prejudicaram o indicador;

**Lei de Acesso à Informação e a Lei De Transparência Fiscal:** - falta de informações referentes aos repasses de recursos ao terceiro setor.

#### **Fidedignidade dos Dados Informados Ao Sistema AUDESP**

- falta de fidedignidade entre os dados da origem e os informados ao Sistema, principalmente no que se refere às informações de Dívida Ativa.

#### **IEG-M – I-GOV TI**

- recorrentes apontamentos de ocorrências não solucionadas, inclusive com relação à segurança da informação, em que os dados da Dívida Ativa e do IPTU são gerenciados por meio de sistemas terceirizados.

#### **Atendimento À Lei Orgânica, Instruções E Recomendações Do Tribunal**

- cumprimento parcial das Instruções desta Corte de Contas;  
- não atendimento às recomendações exaradas em exercícios anteriores em relação ao ensino e Quadro de Pessoal.

Os responsáveis foram regularmente notificados (ev. 68 e ev.147).  
Após prazo dilatado a pedido vieram aos autos alegações de defesa (ev. 146).

A **ATJ** (ev. 165) propõe a emissão de **parecer favorável** às contas em análise, tendo em vista que a gestão orçamentária e financeira foi superavitária; que os principais quesitos que norteiam esta Corte na avaliação de contas municipais foram atendidos; e porque as falhas registradas no laudo de fiscalização não formam conjunto suficiente à reprovação das contas, cabendo a elas advertência e recomendações.

**O Ministério Público de Contas** (ev. 178) opina pela emissão de **parecer desfavorável** para a matéria em virtude: das ações insuficientes no eixo do planejamento; do excessivo volume de alterações orçamentárias; da não inclusão dos gastos com terceirizados da área da saúde no cálculo das despesas com pessoal, em desatendimento à determinação efetuada pela Corte de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Contas; das inadequações no Quadro de pessoal, notadamente em relação aos cargos em comissão; da insuficiência de vagas na Rede Pública Municipal; e das fragilidades na gestão da Saúde Municipal, com destaque para as diversas falhas encontradas na infraestrutura da UBS e para o grande volume de descarte de medicamentos vencidos.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada na Tabela abaixo:

**IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica**

	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Clementina												
Anos Iniciais	4,8	6,4	5,8	7,2	6,8	5,2	5,5	5,8	6,1	6,3	6,5	6,8
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

**Dados da Educação**

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2017	2018	2017	2018
Clementina	1.021	1.024	R\$ 7.079.206,90	R\$ 8.722.786,97
Região Administrativa de Araçatuba	73.684	75.910	R\$ 667.262.639,81	R\$ 711.828.382,70
<<644 municípios>>	3.183.851	3.204.470	R\$ 29.455.790.725,43	R\$ 31.855.134.873,53

	Gasto anual por aluno	
	2017	2018
Clementina	R\$ 6.933,60	R\$ 8.518,35
Região Administrativa de Araçatuba	R\$ 9.055,73	R\$ 9.377,27
<<644 municípios>>	R\$ 9.251,62	R\$ 9.940,84

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**Dados da Saúde**

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2017	2018	2017	2018
Clementina	7.970	8.087	R\$ 5.746.567,63	R\$ 6.393.435,89
Região Administrativa de Araçatuba	768.803	772.939	R\$ 657.164.904,88	R\$ 725.874.433,91
<<644 municípios>>	31.978.445	32.229.095	R\$ 27.040.741.329,44	R\$ 29.164.685.507,43

	Gasto anual por habitante	
	2017	2018
Clementina	R\$ 721,02	R\$ 790,58
Região Administrativa de Araçatuba	R\$ 854,79	R\$ 939,11
<<644 municípios>>	R\$ 845,59	R\$ 904,92

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

O Município possui a seguinte série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M):

**Dados do IEGM**

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov.TI
2014	B	B+	B+	B+	B+	B+	C	C+
2015	B	B+	B	B	B+	B+	C	C
2016	B	B	B	C	B+	B+	C	C
2017	C+	B	C+	C	B	B+	C	C
2018	C+	B	B	C	B	B+	C	C

Contas anteriores:

2017 TC 006332.989.16 favorável<sup>2</sup>

2016 TC 003854.989.16 favorável<sup>3</sup>

2015 TC 002136.026.15 favorável<sup>4</sup>

É o relatório.

rcbnm

<sup>2</sup> D.O.E. em 22/10/2019

<sup>3</sup> D.O.E. em 26/07/2018

<sup>4</sup> D.O.E. em 31/08/2017



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**Voto**

TC-004089.989.18-0

As contas da **Prefeitura Municipal de Clementina** reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista que os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos estão em ordem.

A instrução processual revela que o Executivo investiu na manutenção e desenvolvimento do **ensino** o equivalente a **26,44%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **66,92%** foram aplicados na **remuneração dos profissionais do magistério** da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual ainda destaca que até o final do período foi utilizada a **totalidade** dos recursos do **FUNDEB**, aqui se atendendo ao que estabelece o *caput* do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

No que se refere à qualidade dos gastos com educação, com base no IEGM, o município apresentou avaliação B (efetiva), mantendo a mesma posição em relação ao exercício anterior.

Embora as ocorrências relatadas pela fiscalização não sejam motivo de rejeição de contas – ainda mais por que a nota atribuída no IDEB foi superior à meta estabelecida para o exercício - ensejam alerta ao Chefe do Executivo no sentido de corrigi-las imediatamente para garantir não apenas a aplicação dos percentuais mínimos obrigatórios na área, mas a qualidade dos serviços prestados à população.

Já nas ações e serviços públicos de **saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a administração aplicou o correspondente a **25,44%** da arrecadação de impostos, em consonância à Lei Complementar Federal 141/12.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No que se refere à qualidade desses gastos, verifica-se, com base no IEGM, que o município apresentou avaliação B (efetiva), subindo uma posição em relação a 2017. Mesmo assim, enseja alerta ao Chefe do Executivo no sentido de se corrigir as incorreções registradas pela fiscalização, notadamente em relação ao controle de medicamentos.

Ainda sobre o IEGM, observa-se que as notas atribuídas aos demais setores da administração mantiveram-se ao longo do exercício. Nesse caso, destaque-se que na média geral de apuração do IEGM a Prefeitura obteve a nota C+ (em fase de adequação), que também se manteve em relação ao exercício de 2017. Assim, advirta-se a origem para atentar para os apontamentos realizados na instrução do feito de modo a melhorar tais avaliações.

No tocante aos gastos com pessoal, deve se acolher os ajustes efetuados pela fiscalização quanto à inclusão de despesas com repasses efetuados à Associação Hospitalar de Clementina no montante de R\$ 1.977.903,31 (foi incluída apenas a importância que custeou despesas com pessoal e encargos), mediante subvenção, tendo em vista a determinação contida nas rs. Decisões exaradas nas contas do Município de 2015 (TC-002136/026/15) e de 2017 (ETC 6332.989.16), que consideraram tratar-se de terceirização da atividade-fim do Executivo, à luz do preceituado no § 1º do artigo 18 da LRF.

Posto isso, as **despesas com pessoal e reflexos**, após os ajustes promovidos, corresponderam a **52,28%** da receita corrente líquida do município, dentro, portanto, do limite previsto na letra "b", inciso III, do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00, embora em patamar acima do limite prudencial estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da mesma norma. Todavia, conquanto tal inadequação não comprometa os demonstrativos do Executivo, deve ser motivo de alerta para que a administração observe a restrição contida na LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Sobre os aspectos contábeis, tem-se que a situação orçamentária e financeira da Prefeitura é confortável.

A administração fechou o exercício com superávit orçamentário, que elevou o superávit financeiro (de R\$ 1.463.214,71 em 2017 para R\$ 1.877.750,35 em 2018). O resultado econômico foi positivo em R\$ 457.675,51 e houve elevação da situação patrimonial para R\$ 35.441.043,68. Havia recursos disponíveis para o pagamento integral de suas dívidas de curto prazo e os investimentos atingiram 7,65% da RCL.

Diante desses resultados, tem-se que as movimentações orçamentárias não causaram efetivo prejuízo aos demonstrativos e podem, bem por isso, ser toleradas mediante recomendações.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal estão de acordo com o previsto no artigo 29-A da Constituição Federal e o pagamento dos subsídios dos agentes políticos ocorreu nos termos da Lei Municipal.

A Prefeitura procedeu ao recolhimento dos encargos sociais incidentes no período, bem como adimpliu as parcelas de acordo celebrado em exercício anterior. Houve pagamento da dívida judicial e dos requisitórios de pequeno valor.

Sobre o setor de Recursos Humanos, o Quadro de Pessoal é composto por 534 cargos. Desses, 481 são efetivos e estão ocupados 310. Comissionados são 53 e estão providos 41.

Quanto às anotações da fiscalização em relação aos cargos providos em comissão, cumpre lembrar que a regra geral para o ingresso no serviço público é o concurso, para o qual concorrem candidatos que possuem requisitos necessários ao exercício do cargo, em cumprimento aos princípios da administração pública, especialmente, a impessoalidade e a moralidade.

E, não obstante a Prefeitura ter informado que reorganizou sua estrutura administrativa, mediante a edição da Lei Municipal nº 2285,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

promulgada em 03/janeiro/2019 e que promoveu alterações nos cargos e empregos de provimento em comissão e para as funções de confiança, estabelecendo também as atribuições de cada cargo, determinação deve ser encaminhada ao Executivo para que observe os requisitos essenciais para o provimento de aludidos cargos, tendo em vista as considerações da equipe de fiscalização.

Sobre as considerações da equipe de fiscalização em relação ao acúmulo remunerado de cargo público, a defesa informa que o ajuste promovido pelo servidor ocupante de cargo em comissão com a Prefeitura Municipal de Piacatu, nos termos da Lei de Licitações, já foi rescindido. Sendo assim, e considerando que essa questão não foi alvo de recomendações ou ressalvas no exercício anterior, ainda que tenha constado no relatório de fiscalização, cabe ao caso relevamento.

Por fim, as demais falhas apontadas no relatório de fiscalização não possuem gravidade suficiente para macular as contas, mas demandam recomendações ao Chefe do Poder Executivo para adoção de medidas corretivas de modo a evitar reincidência, o que deve ser providenciado à margem do parecer.

Posto isso, voto pela emissão de **parecer favorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Clementina** relativas ao exercício de 2018, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

À margem do parecer, o cartório deve oficialiar o Poder Executivo determinando-lhe que:

- promova atuação efetiva do setor de Controle Interno, incluindo a elaboração de relatórios detalhados, com indicações de ressalvas e/ou recomendações, em cumprimento ao artigo 74 da Constituição Federal, ao artigo 35 da Constituição Paulista e ao art. 49, V das Instruções nº 02/2016 da Corte de Contas;
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- atente ao limite prudencial de despesa com pessoal disposto na LRF, sujeitando-se às vedações do art. 22 da referida lei;
- avalie e desenvolva medidas para corrigir as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população;
- divulgue de forma detalhada informações a respeito dos repasses ao Terceiro Setor;
- cumpra integralmente as Instruções e recomendações exaradas pela Corte de Contas.

**Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.**

É como voto.