

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 17/05/2022 – ITEM 53

TC-002985.989.20-1

Prefeitura Municipal: Salmourão.

Exercício: 2020.

Prefeito: Ailson José de Almeida (Prefeito).

Advogados: Juliano Quito Ferreira (OAB/SP nº 236.399) e Valdinei César Bonato (OAB/SP nº 202.493).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-18.

Fiscalização atual: UR-18.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. RELEVADO. COMPENSAÇÃO DA PREVIDÊNCIA. COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL. DEMAIS FALHAS DE NATUREZA FORMAL, PASSÍVEIS DE RECOMENDAÇÕES. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Salmourão**, relativas ao **exercício de 2020**.

Responsável pela fiscalização *in loco*, a Unidade Regional de Adamantina – UR-18 elaborou o Relatório de fls. 1/71, constante do evento 51.69, consignando os apontamentos que seguem:

CONTROLE INTERNO – falta de regulamentação; os relatórios emitidos abrangem apenas as análises contábeis e financeiras geradas por programa de *software* contratado.

I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE “C” - constatação de várias impropriedades, tais como: as audiências públicas são realizadas em dia da semana e em horário comercial, inibindo a participação popular; falta de levantamento formal dos problemas, necessidades e deficiências do Município, que deveriam anteceder ao planejamento; ausência de estrutura administrativa voltada ao Setor; e ausência de instalação da Ouvidoria, dentre outras impropriedades consignadas às fls. 5/6 do Relatório.

ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS, CONTÁBEIS E FISCAIS – a Prefeitura não elaborou o Plano de Contingência Orçamentária e/ou realizou medida de



contingenciamento, mesmo havendo queda na arrecadação da ordem de 3,15%.

ENCARGOS SOCIAIS – realização de compensações de encargos previdenciários nas competências 01/2020 e 03/2020, no valor total de R\$ 149.464,81, sem processo administrativo ou judicial proposto pela Prefeitura, com decisão que pudesse respaldar os atos.

SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO – existência de servidores¹ que desempenham suas atividades em funções diversas daquelas para as quais foram nomeados originariamente, contrariando o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

PESSOAL COM ACÚMULO DE FÉRIAS – existência de servidores com férias vencidas e acumuladas por mais de dois períodos, descumprindo o artigo 84 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Salmourão.

PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS A SERVIDORES - pagamentos² de horas extraordinárias feitos de forma habitual a diversos funcionários, ultrapassando em alguns casos o limite legal estabelecido na Lei Municipal nº 593/92; ausência de controle de ponto eletrônico.

SERVIDORES APOSENTADOS OCUPANDO CARGOS EFETIVOS – permanência de 29 (vinte e nove) servidores³ aposentados pelo RGPS em seus cargos efetivos, a despeito do disposto no artigo 69 do Estatuto dos Funcionários Públicos da localidade, no sentido de que com a aposentadoria ocorre a vacância do cargo; o Município possui regime jurídico estatutário regido por lei específica; existência de 2 (dois) servidores ativos em 2020 que se aposentaram após a vigência da EC nº 103/2019, em desacordo com o § 14, do artigo 37 da Constituição Federal.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – o Vice-Prefeito, antes de ser eleito, acumulava dois cargos públicos na área da Saúde, sendo um na Administração Penitenciária e outro na Prefeitura de Salmourão. Ao assumir o mandato

¹ Merendeira, Pedreiro, Braçal e Atendente I (demonstrativo de fl. 17, evento 51.69). Os servidores Cleusa Basso de Souza e Ademar Mendes foram readaptados com base em relatório médico.

² R\$ 228.615,39 (total no exercício).

³ Dentre os servidores apenas Durvalino Custódio Farias permanece no cargo por força de decisão judicial.



2017/2020, afastou-se do cargo exercido na Administração Penitenciária, sem prejuízo de vencimentos, contudo continuou a exercer a função de Enfermeiro no Executivo.

DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL – a Prefeitura liquidou gastos com publicidade, sem contabilização distinta entre publicidade institucional e legal; até 15 de agosto de 2020 referidos gastos superaram a média dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos exercícios financeiros (2017 a 2019).

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS - a Prefeitura manteve programa de distribuição de cestas básicas para famílias em condição de vulnerabilidade social sem que houvesse legislação específica respaldando o respectivo programa.

DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO - realização de despesas sem prévio empenho, contrariando o disposto no artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

REPASSES A ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR - realização de repasses ao Terceiro Setor desprovidos de Termo de Ajuste, desatendendo às disposições da Lei Federal nº 13.019/14.

ADIANTAMENTOS - o responsável pelos adiantamentos também é o Controlador Interno; falta de demonstração, com clareza, dos objetivos das viagens realizadas e respectivos integrantes, assim como do relatório sobre as atividades efetivadas nos destinos visitados; apuração de falhas específicas nas prestações de contas referentes aos Empenhos de nºs 400/2020, 979/2020, 818/2020, 1189/2020, 3160/2020, 4813/2020 e 5314/2020, ensejando a proposta de devolução ao erário no montante de R\$ 2.527,94.

GASTOS COM LIMPEZA E CONSERVAÇÃO - despesas da ordem de R\$ 29.300,00 com a empresa Kadora Prestação de Serviços Eirelli, sem parâmetros objetivos nos orçamentos; das empresas que forneceram os outros dois orçamentos, a denominada William Tavares Moreira não pertence ao ramo da atividade contratada e Multibrilho encontra-se inativa desde 03/2021;
Execução dos Serviços: ausência de informação quanto ao responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços; falta de atestado emitido pela



Administração quanto à sua execução; e despesas realizadas sem prévio empenho.

GASTOS COM PINTURA – dispêndios equivalentes a R\$ 133.726,25 com a empresa “João Victor Maximiniano Rocha”, desprovidos de licitação, embora os valores contratados ultrapassem o limite de dispensa.

APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO – ausência de Serviço Social na rede pública escolar, deixando de atender aos termos da Lei nº 13.935/2019.

GESTÃO DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID – 19 – embora a maior parte dos alunos não tivesse acesso à *internet*, a Prefeitura não realizou investimentos em recursos tecnológicos para viabilizar o ensino à distância, que possibilitasse a transmissão de aulas *on line*.

APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL NA SAÚDE – glosa de R\$ 16.819,18 referentes à alimentação e multas de trânsito.

MEDIDAS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO – falta de formação de equipe multidisciplinar ou comitê de crise para avaliações e deliberações, acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19 e falta de elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento; ausência de instrumentos (planilha/aplicativo) para o acompanhamento da involução ou evolução das demandas relacionadas às ações de enfrentamento à Covid-19.

IEGMs REFERENTES AOS TEMAS: I-FISCAL (“C”); I-EDUC (“C”); I-SAÚDE (“C”); I-AMB (“B”); I-CIDADE (“C”); e I-GOV-TI (“C”) - identificação de falhas que contribuíram de modo desfavorável para os resultados apurados nos indicadores, impactando o alcance de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 - ONU.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL – falta de divulgação individualizada das remunerações dos servidores públicos.

PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 DA ONU – indícios de que o Município poderá não atingir metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – entrega intempestiva de informações ao Sistema Audesp; descumprimento de recomendações exaradas por esta E. Corte.

Regularmente notificado (evento 55.1), o Prefeito, por seus advogados, apresentou as alegações de defesa e documentação constantes dos eventos 81.1/81.9.

Assessorias de ATJ, quanto aos prismas econômico e jurídico, anotaram o cumprimento dos mandamentos constitucionais incidentes sobre os tópicos de relevância no exame da matéria e entenderam que as falhas apontadas não macularam os demonstrativos, manifestando-se pela aprovação das contas, sem embargo de recomendações e da proposta de tratamento do assunto referente às compensações da previdência em autos específicos, bem como do encaminhamento de cópia dos autos à Receita Federal do Brasil.

A Chefia do Órgão endossou os pronunciamentos.

O d. MPC, diante do quanto apurado na instrução, caminhou no sentido da desaprovação das contas, com recomendações ao Executivo.

SDG, de sua parte, a despeito das impropriedades de ordem operacional verificadas no âmbito dos parâmetros estabelecidos do IEGM, considerou que as demais irregularidades apuradas não ostentam gravidade suficiente para o comprometimento da gestão, opinando pela emissão de parecer favorável, sem prejuízo de recomendações e determinações para adoção de medidas corretivas, como também do envio da matéria referente às compensações à Receita Federal.

O d. Órgão Ministerial ratificou seu posicionamento pretérito.

Este é o relatório.

s



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Salmourão**, relativas ao **exercício de 2020**, apresentaram os seguintes resultados:

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	32,69%
FUNDEB	100%
Magistério	100%
Pessoal	51,08%
Saúde	22,08%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit de 2,79% = R\$ 499.635,80 - amparado em superávit financeiro do ano anterior. Relevado
Resultado Financeiro	Positivo = R\$ 1.131.046,80
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	PASEP – Regular. INSS -. Compensação da Previdência das competências 1/20 e 3/20.

Na mesma linha do entendimento exposto por ATJ e SDG, considero que as contas da Prefeitura de Salmourão reúnem condições de aprovação.

A gestão empreendida junto ao Poder Executivo observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos: à Aplicação dos Recursos no Ensino; aos Dispendios com Saúde; aos Precatórios Judiciais; às Transferências Financeiras à Câmara Municipal; aos Gastos com Pessoal; e aos Pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos.

Acerca do último tópico, oportuno observar que o Vice-Prefeito, ao estar afastado de suas funções junto à Administração Penitenciária⁴, não poderia estar recebendo vencimentos por não estar trabalhando. Porém, trata-se de caso a ser examinado junto àquele Órgão Estadual, já que no Município de Salmourão Sua Senhoria optou pelo recebimento dos vencimentos do cargo de Enfermeiro (concursado) que exerce na Administração, conforme Declaração do Departamento Pessoal constante do evento 51.26 e Ficha

⁴ Publicação do afastamento da Penitenciária "Ozias Lúcio dos Santos" de Pacaembu, no DOE de 28/12/2016 (evento 51.25).



Financeira juntada no evento 51.27 e abriu mão dos subsídios referentes ao exercício do mandato eletivo.

A título de informação, consigno que assunto também constituiu objeto de apontamento por parte da Fiscalização na Conclusão do Relatório das Contas do exercício pretérito, apreciadas nos autos do TC-4637.989.19-5, não ensejando quaisquer objeções ou recomendações no voto exarado pela C. Segunda Câmara⁵.

Consigne-se, também, o atendimento às restrições de último ano de mandato (art. 42 e parágrafo único, do art. 21 da LRF).

No que respeita aos Encargos Sociais, houve recolhimento das guias do INSS e do PASEP, dispondo o Município de Certificado de Regularidade Previdenciária.

Contudo, a Fiscalização constatou que a Prefeitura efetuou compensações de encargos previdenciários (INSS) nas competências 01/2020 e 03/2020, no montante de R\$ 149.464,81, não sendo precedida de autorização administrativa da Receita Federal ou de decisão do Poder Judiciário (item B.1.6 – Encargos, fls. 13/14, evento 51.69).

Tal compensação se refere ao recolhimento de encargos previdenciários realizados pela Prefeitura nos últimos cinco anos com incidência sobre parcelas de adicional noturno e adicional de insalubridade, conforme Parecer Jurídico constante do evento 35.16, fundamentado na decisão do E. Supremo Tribunal Federal adotada no RE nº 593.068, com repercussão geral, que trata da não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria, referindo-se a regimes próprios de servidores.

Em sua defesa, o Prefeito asseverou que o Município instaurou processo administrativo para validar referidas compensações junto à Receita Federal, deixando, contudo, de apresentar documentação comprobatória.

A despeito de tais argumentos e à margem de discussão sobre a existência ou não dos créditos a compensar, fato é que não consta dos autos a

⁵ Sessão de 23/01/2021. Parecer favorável publicado no DOE de 25.03.2021.



autorização formal para as compensações em foco, caracterizando risco diante da possibilidade de rejeição pelo Fisco Federal do ato praticado pela Administração, o que acarretaria ônus ao Executivo.

Nesse contexto, entendo de bom alvitre que seja cientificada a Secretaria da Receita Federal do Brasil a respeito da compensação em questão, para eventuais medidas que entender cabíveis.

A despeito dos índices favoráveis obtidos, o Município alcançou média geral de resultado “C”, considerado, portanto, em “baixo nível de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP, o mesmo patamar que se verificou no ano anterior.

Em sendo assim, à exceção do i-Amb que apresentou nota “B”, os demais eixos analisados (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde, i-Cidade e i-Gov-TI) atingiram a faixa “C”, demandando especial atenção diante do insatisfatório desempenho da Prefeitura nos respectivos índices de efetividade, denotando a necessidade de alerta à Administração para adoção de imprescindíveis ajustes nos segmentos e correção das deficiências que despontam do Relatório do Órgão Fiscalizador (fl. 2, evento 51.69).

Considerando, ainda, os apontamentos concernentes ao i-Educação e ao i-Saúde, providências saneadoras e corretivas se mostram prontamente necessárias no que concerne à obtenção do AVCB, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e do Decreto Estadual nº 63.911/2018, o que há de ser recomendado à Municipalidade, além de demandar a comunicação ao Comando do Corpo de Bombeiros.

No que respeita à gestão fiscal, registre-se que a execução orçamentária apresentou déficit de 2,79%, o qual encontrou amparo integral no superávit financeiro advindo do ano anterior.

As alterações orçamentárias equivalentes a 16,59% da receita inicialmente prevista não se revelaram vultosas a ponto de comprometer os demonstrativos.

O resultado financeiro positivo evidenciou a existência de recursos disponíveis para integral cobertura das dívidas de curto prazo



registradas no Passivo Financeiro. Nesse sentido, constatou-se que a Prefeitura apresentou Índice de Liquidez Imediata na casa de 4,05.

O resultado econômico apresentou diminuição de 1,58% no seu superávit e o saldo patrimonial revelou aumento de 12,82%, conforme se depreende do Quadro Demonstrativo de fl. 9, item B.1.2, evento 51.69.

Registre-se, também, que o Município realizou, com base na despesa liquidada, investimentos correspondentes a 9,86% da receita total e apresentou redução⁶ na Dívida de Longo Prazo em comparação ao ano anterior.

Sendo assim e diante dos resultados econômico-financeiros positivos acima destacados e na mesma linha do entendimento exposto pela Assessoria de ATJ, considero que a dificuldade enfrentada pela Municipalidade em decorrência da falta de confirmação da receita estimada demanda recomendação no sentido da observância das diretrizes estabelecidas na LDO, no sentido do contingenciamento de despesas e redução da emissão de empenhos e desembolsos financeiros, com vistas ao equilíbrio fiscal almejado nos termos da Lei Fiscal.

Sobre a Gestão de Recursos Humanos, a Fiscalização observou a realização de horas extras de forma habitual por diversos servidores, além da afronta ao limite diário estabelecido no artigo 59 da CLT.

Sobre o apontamento, o Prefeito sustentou a falta de servidores e a necessidade de serviços indispensáveis destinados ao transporte de alunos, além de outros relacionados à Área da Saúde (evento 81.1), assim como informou acerca da existência de vedação judicial para a elaboração de novos processos de contratação devido à tramitação da Ação Civil Pública nº 1001488-91.2015.8.26.0407 – Vedação Temporária, relativa à eventuais fraudes verificadas no Concurso Público nº 01/2013.

Em que pesem tais alegações, não é demais lembrar que a ausência de moderação na autorização das horas extraordinárias, além de

⁶ Passou de R\$ 1.460.006,44 em 2019 para R\$ 1.219.262,33 em 2020, o que representa diminuição de 16,49% (fl. 10, evento 51.69).



caracterizar ineficiência no uso dos recursos públicos, destoa dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cabendo ressaltar que a impropriedade não é inédita nesta Municipalidade.

Observo que a falha já constituiu objeto de apontamento nas contas dos exercícios de 2018 (4296.989.18) e de 2019 (TC-4637.989.19-5), ensejando nesta última recomendações à Prefeitura no sentido da adequação da jornada dos servidores, cujo Parecer foi publicado no DOE de 25/03/2021, portanto após o término do exercício que ora se aprecia.

Sendo assim, há de se reiterar a determinação à Administração para que adote medidas efetivas no sentido de promover o adequado planejamento de seus serviços e atividades, de forma que o prolongamento da jornada de trabalho dos servidores ocorra apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas.

Por derradeiro, tenho que as demais falhas anotadas (despesas sem prévio empenho, repasses ao Terceiro Setor, adiantamentos, gastos com serviços de limpeza nos prédios públicos e com pintura de sinalização viária e guias do Município), diante das justificativas ofertadas pelo Prefeito (evento 81.1), podem ser alçadas ao campo das recomendações, a fim de que a Administração implemente as medidas corretivas necessárias e coíba possíveis reincidências.

Nessa conformidade e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e da SDG, **VOTO pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Salmourão, relativas ao exercício de 2020, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Determino seja a Prefeitura Municipal comunicada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente aqueles indicadores que obtiveram conceito “C” = Baixo Nível de Adequação (Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação), a fim de conferir maior efetividade aos serviços prestados pela Administração; elabore plano de contingência orçamentária;



contabilize corretamente os gastos com publicidade, considerando a distinção entre publicidade institucional e legal; providencie a legislação específica para o Programa de Distribuição de Cestas Básicas para famílias em condição de vulnerabilidade social; elabore o Termo de Ajuste para a realização de repasses ao Terceiro Setor; implemente o serviço social na rede pública escolar, nos termos da Lei nº 13.935/19; invista em recursos tecnológicos a fim de viabilizar o ensino à distância, que possibilite a transmissão de aulas *on line*; providencie a formação de equipe multidisciplinar ou comitê de crise para avaliações, deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19; dê atendimento às normas de transparência vigentes; guarde fidedignidade nos dados transmitidos ao Sistema Audesp; dê cumprimento ao artigo 59 da CLT quando da concessão das horas extras, além de adotar efetivas medidas para promover o adequado planejamento de seus serviços e atividades, de forma que o prolongamento da jornada de trabalho dos servidores ocorra apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas; observe rigorosamente às normas da legislação eleitoral aplicáveis ao último ano de mandato, sobretudo aquelas referentes aos gastos com publicidade; dê cumprimento aos artigos 68 e 69 da LF nº 4.320/64, quando da realização de despesas sujeitas ao regime de adiantamentos; aprimore a gestão de pessoal e regularize a situação dos servidores que se encontram em desvio de função e acúmulo de férias; cumpra o piso nacional mínimo do magistério da educação básica; atenda o disposto na Lei de Acesso à Informação e na Lei de Transparência Fiscal; e envide esforços no sentido de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS fixadas na Agenda 2030 da ONU.

Caberá à Fiscalização verificar a efetiva adoção das medidas anunciadas pelo Prefeito nas alegações de defesa (evento 81.1), especialmente quanto à implementação do programa de desligamento dos servidores aposentados que ainda permanecem na Administração (critérios utilizados: nível salarial – prioridade aos salários maiores; necessidades do setor; e valor da rescisão).

Determino, ainda, o envio de ofício à Receita Federal do Brasil, com cópia do Relatório de Fiscalização e do presente Voto, para que tenha ciência das Compensações Previdenciárias realizadas pela Prefeitura Municipal para eventual homologação ou medidas que entenda cabíveis.

Por fim, diante da falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB nos estabelecimentos de Ensino e de Saúde do Município, determino a expedição de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros competente para que proceda à devida fiscalização dos próprios municipais, com as providências de sua alçada.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro