

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 28/09/2021

GCDR-41

45 TC-004457.989.19-2

Prefeitura Municipal: Estrela d' Oeste.

Exercício: 2019.

Prefeito: Marcos Antonio Saes Lopes.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-11.

Fiscalização atual: UR-11.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. ATENDIDOS OS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2019** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Fernandópolis – UR/11, que na conclusão do relatório (Evento 52.73) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ O relatório não atende às orientações desta Corte no tocante à abrangência das análises, bem como ao conteúdo do mesmo, restando desatendidos os preceitos estipulados na CF/1988, na LRF e na Lei nº 4.320/1964;
- ✓ Os membros da Comissão de Controle Interno ressaltaram que não exercem apenas essa função, o que dificulta a execução da controladoria;
- ✓ Não restou comprovado que o Controle Interno fiscaliza e acompanha o desenvolvimento das ações e serviços de saúde, inclusive em relação aos gastos com o enfrentamento da Covid-19.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – ÍNDICE C

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante ao Diagnóstico do Setor, Estudo/Análise da Previsão da Receita, PPA, LDO, LOA, Estrutura Administrativa, Controle e Avaliação da Execução Orçamentária, Controle, Ouvidoria Municipal, Transparência e Análises do Sistema Audesp.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 6.425.702,72, o que corresponde a 14,34% da despesa fixada, denotando insuficiente planejamento das ações governamentais, em afronta à LRF, bem como inobservância aos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015;
- ✓ A LOA contém autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, remanejamentos, transferências e transposições no percentual de 20% da despesa fixada, bem acima da variação do ÍPCA (4,31%).

B.1.9.1. OCORRÊNCIA DE ASCENSÃO FUNCIONAL

- ✓ Observamos a ocorrência de ascensão funcional, relacionada a diversos cargos públicos, totalizando 18 servidores exercendo funções diversas do cargo de origem, em detrimento ao disposto no artigo 37, II, da CF/1988;
- ✓ Os servidores em desvio de função recebem gratificação ou vencimentos correspondentes à referência do cargo atual, incorporando aos seus vencimentos a diferença salarial na razão de 1/10 por ano de exercício.

B.1.9.2. GRATIFICAÇÃO POR REGIME ESPECIAL DE TRABALHO

- ✓ Observamos que 11 servidores estão recebendo indevidamente referida gratificação, considerando que a Origem não forneceu cópias, bem como não informou o número e a data de expedição das respectivas portarias concessórias;
- ✓ A opção pela realização de serviços extraordinários revela-se como sendo uma opção mais econômica para o Órgão, considerando que o valor da GRET atingiu percentuais expressivos em relação aos salários-base.

B.1.9.3. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO

- ✓ Identificamos que 27 servidores receberam horas extras de forma recorrente durante o exercício de 2019;
- ✓ Não foram disponibilizados à Fiscalização os controles existentes, explicitando as circunstâncias que as justificaram, bem como os serviços efetivamente realizados, englobando os controles de ponto, memorandos, despachos e portarias, restando injustificado e irregular o pagamento de adicional por serviço extraordinário aos servidores relacionados.

B.1.9.4. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE ANIVERSÁRIO

- ✓ Pagamento de um salário-mínimo municipal (R\$ 831,31) no mês de aniversário dos servidores, em afronta aos princípios da moralidade, da economicidade e da razoabilidade;
- ✓ Referida gratificação contraria entendimento firmado em 2ª Instância pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Constatamos pagamentos excessivos aos Agentes Políticos, tendo em vista que os mesmos foram corrigidos sem amparo legal em 2018.

B.2. IEG-M – I-FISCAL – ÍNDICE B

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante à Gestão Tributária e às Variantes Fiscais.

B.3.1. FRACIONAMENTO DE DESPESAS

- ✓ Ocorrência de despesas com prejuízo da realização de procedimentos licitatórios, em desrespeito à Lei nº 8.666/1993.

B.3.2. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Pregão Presencial nº 33/SL/2019: irregularidades do edital em relação à apresentação técnica e à conversão de dados.

C.2. IEG-M – I-EDUC – ÍNDICE B

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante à Estrutura, aos Profissionais da Educação, à Remuneração, à Permanência na mesma Escola, aos Alunos, à relação existente entre Professores Efetivos e Temporários, ao Transporte Escolar; à Recuperação ou Reforço Escolar, aos Estabelecimentos em Tempo Integral, ao Plano Municipal de Educação e aos Conselhos Municipais;
- ✓ No exercício foram realizadas duas Fiscalizações Ordenadas no Transporte Escolar, com ocorrências de irregularidades remanescentes da 1ª visita, bem como constatadas na última inspeção.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – ÍNDICE B+

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante ao Planejamento em Saúde, à Gestão do Fundo de Saúde, à Prestação de Contas, à Estrutura Municipal de Saúde, aos Profissionais de Saúde, à Atenção Psicossocial, à Vigilância Sanitária, à Vigilância Epidemiológica, à Regulação de Acesso, aos Insumos e Materiais Médicos, ao Sistema Municipal de Auditoria e Avaliação do SUS e à Assistência Farmacêutica;
- ✓ No exercício foi realizada uma Fiscalização Ordenada no Almoarifado da Saúde – Medicamentos, onde se verificaram ocorrências de irregularidades.

E.1. IEG-M – I-AMB – ÍNDICE C

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante à Estrutura e Educação Ambiental, à Qualidade do Ar, ao Uso do Solo, à Arborização Urbana, à Gestão das Águas e aos Resíduos Sólidos.

F.1. IEG-M – I-CIDADE – ÍNDICE C

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante à Estrutura, à Prevenção de Desastres, à Preparação para Emergências e Desastres, à Reconstrução, à Resposta aos Desastres e à Mobilidade Urbana.



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

- ✓ Não houve a divulgação dos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais;
- ✓ A Prefeitura Municipal não elaborou a "Carta de Serviço ao Usuário";
- ✓ O site da Prefeitura Municipal não possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a comprometer a análise das informações;
- ✓ O acesso ao Portal de Transparência depende de utilização de senhas ou de cadastramento de usuários;
- ✓ A solicitação por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão – e-SIC não é simples, exigindo itens de identificação do requerente, os quais dificultam ou impossibilitam o acesso à informação.

G.3. IEG-M – I-GOV TI – ÍNDICE C+

- ✓ Identificação de pontos fracos que comprometem o cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030 da ONU, no tocante à Estrutura do Departamento de Tecnologia da Informação, ao Pessoal de TI, às Aquisições em TI, às Políticas de TI, à Transparência e aos Serviços.

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

- ✓ Tendo em vista as análises realizadas, indica-se que o município poderá não atingir diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODSs.

H.2. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ Pregão Presencial nº 33/SL/2019: irregularidades do edital em relação à apresentação técnica e à conversão de dados.

H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ Desatendimento à Lei Orgânica deste Tribunal;
- ✓ Entrega intempestiva de documentos, em desacordo com as Instruções nº 02/2016;
- ✓ Desatendimento às recomendações deste Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 59.1, DOE de 17-11-2020), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 77).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 87).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens referentes ao relatório do IEGM e nos itens *A.1.1, B.1.1, B.1.9.1, B.1.9.2, B.1.9.3, B.1.9.4, B.1.10, B.3.1, B.3.2, G.1.1, H.1 e H.3* (Evento 92).

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

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



População [2020]: 8.419
Área territorial [2020]: 296,281
km²
IDEB [2019]: 6,9

PIB [2018]: R\$ 626,11 mi
PIB Per Capita [2018]:
R\$ 74.377,84
IDHM Longevidade [2010]: 0,873

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

Obs.: índices do exercício em exame após verificação/validação pela Fiscalização.

Os dados do quadro acima indicam que o município melhorou na avaliação geral (conceito “C+”, *em fase de adaptação*), com melhoras no Ensino e Governança de TI.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2019 da **Prefeitura Municipal de Estrela d'Oeste**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	Superávit de 2,18%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,84%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	73,43%	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>)	22,71%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	44,12%	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

O Município registrou superávit na execução orçamentária de R\$804 mil (oitocentos e quatro mil reais), correspondentes a 2,18% das receitas realizadas. O resultado contribuiu para o superávit financeiro de R\$2,825

milhões (dois milhões, oitocentos e vinte e cinco mil reais) verificado ao final do exercício, o que indica capacidade de pagamento dos valores exigíveis no curto prazo.

No longo prazo a dívida manteve-se estável, em valor inferior a R\$460 mil reais (quatrocentos e sessenta mil reais), montante que considero singelo, até mesmo para um Município de pequeno porte.

O resultado econômico também foi positivo, refletindo em aumento no saldo patrimonial. Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes a dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, antecipação de receitas orçamentárias e despesas de pessoal.

Na avaliação do IEG-M, a Gestão Fiscal recebeu nota “B” (gestão efetiva), que pode ser considerada satisfatória. De outro lado, o Planejamento recebeu nota “C” (baixo nível de adequação). Ainda que as impropriedades listadas não tenham provocado desequilíbrio, **recomendo** ao Executivo que adote providências para aprimoramento do setor.

2.5. ENSINO E SAÚDE

Nas áreas de **Ensino** e **Saúde**, foram cumpridas as aplicações Constitucionais e legais. Na avaliação do IEG-M, os setores receberam nota “B” (gestão efetiva) e “B+” (gestão muito efetiva), respectivamente, que podem ser consideradas satisfatórias. Outro aspecto positivo é que o i-Educ ficou dois níveis acima do apurado no exercício anterior.

Dos apontamentos listados no relatório da equipe técnica a respeito do Ensino, **recomendo** à Origem que amplie a oferta de turmas na rede pública municipal, com espaço adequado para atendimento ao Parecer do Conselho Nacional da Educação - CNE nº 8/2010 quanto à quantidade de alunos por turma e tamanho das salas de aula¹, bem como invista na capacitação dos professores para que adquiram formação específica de nível

¹ Limite de 13 alunos para creches; 22 alunos para pré-escolas; 24 alunos para os anos iniciais do ensino fundamental e 30 alunos para os anos finais. Mínimo de 30 m² para turmas de creche e pré-escola; 1,875 m² por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental e 1,5 m² por aluno dos anos finais.

superior nas áreas em que atuam.

Sobre o relatado na área da Saúde, **recomendo** que o Executivo envide esforços na ampliação da cobertura vacinal, movimente os recursos do SUS em conta bancária própria, elabore o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos profissionais da saúde e aprimore o gerenciamento dos insumos e materiais médicos disponibilizados no almoxarifado municipal.

Quanto aos estabelecimentos físicos das duas áreas, **recomendo** à Prefeitura que providencie os reparos necessários, mantendo plano de manutenções periódicas para conservação dos prédios públicos, bem como providencie adaptações em todas as unidades para recebimento de pessoas com deficiências.

E tendo em vista que existiam unidades de ensino e saúde que não dispunham de AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, **determino** à Prefeitura que providencie as adequações necessárias para a obtenção deste documento.

2.6. QUADRO DE PESSOAL

A Origem informa adoção de providências para revisar e regularizar a concessão de Gratificação por Regime Especial de Trabalho. Informa, ainda, a extinção da Gratificação Especial de Aniversário, ambas concedidas pela Lei Complementar Municipal nº 85/2009. A equipe técnica verificará a eficácia das medidas adotadas no próximo ofício roteiro.

Quanto às horas extras pagas de forma habitual e sem o devido controle, em que pesem as justificativas apresentadas não é demais **alertar** que o trabalho fora do horário normal deve ocorrer apenas quando houver real necessidade e relevante interesse público, assim como o pagamento das jornadas adicionais, devido ao servidor, deve ser feito mediante criterioso controle de ponto e efetiva comprovação dos serviços.

Outro apontamento do setor de pessoal é a existência de servidores em desvio de função, que caracteriza burla à regra contida no art. 37, II, da Constituição Federal. Em sua defesa a Prefeitura alega que a nova

redação da Lei Complementar nº 85/2009, dada pela Lei Complementar nº 188/2020, permite apenas a substituição remunerada em caráter temporário, tendo o servidor direito a receber somente as vantagens pecuniárias do cargo substituído.

Também destaca que está promovendo o retorno dos servidores substitutos aos seus cargos de origem de forma gradativa. Dessa forma, a impropriedade pode ser relevada, reforçando-se a **recomendação** para total regularização dos servidores em desvio de função.

Quanto ao subsídio dos agentes políticos, a Origem reconhece que o Reajuste Geral Anual – RGA, concedido pela Lei Complementar Municipal nº 178/2019, foi aplicado sobre base de dados incorreta, posto que o RGA concedido no ano anterior não tinha contemplado os agentes políticos, e que realizou acordo extrajudicial com os envolvidos para devolução dos valores pagos a maior, que atingiram o montante de R\$ 9.651,48 (nove mil, seiscentos e cinquenta e um reais e quarenta e oito centavos).

Adotas medidas reparatórias, a falha pode ser relevada. A equipe técnica verificará o recolhimento desses valores no próximo ofício roteiro.

2.7. APONTAMENTOS REMANESCENTES

De acordo com a instrução, a Prefeitura adquiriu, via contratação direta por dispensa de licitação, uma extensa variedade de bens de consumo, a exemplo de combustíveis, gêneros alimentícios, materiais de limpeza, materiais hospitalares, materiais para manutenção de bens móveis e imóveis, entre outros. O valor total das compras por aquisição direta foi de R\$2,482 milhões (dois milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil reais), montante significativo que representa mais de 7% do total de despesas empenhadas.

Dessa forma **recomendo** à Origem que aprimore o planejamento do setor de compras, atendendo à regra de realização de licitação e buscando menores preços e ganho de escala nas aquisições, em atenção ao princípio da economicidade.

Sobre o Controle Interno, a equipe técnica anotou que algumas de suas funções essenciais não são desempenhadas e que os relatórios

produzidos não traziam todos os elementos necessários à adequada avaliação da gestão municipal, revelando sua fragilidade. Portanto cumpre **recomendar** à Origem que providencie o aprimoramento do setor.

Quanto às falhas descritas no item *G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal*, **determino** à Prefeitura 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.

Em relação às políticas ambientais, o Município não possui o Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC), nem o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS). Também não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos e ainda lança resíduos sólidos a céu aberto. Essas impropriedades se somam a uma lista de apontamentos que levaram a avaliação do i-Amb à nota “C” (baixo nível de adequação).

O gestor público tem a responsabilidade de adotar políticas ambientais sustentáveis, que garantam o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto **determino** à Origem que providencie a correção das impropriedades listadas pela equipe técnica a respeito da gestão ambiental.

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

2.8. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas, e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2019 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D'OESTE**, 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**:

- Aprimore o setor de Planejamento;
- Amplie o número de turmas na rede pública municipal de Ensino para atendimento aos parâmetros estabelecidos pelo CNE;
- Invista na capacitação profissional dos professores;
- Envide esforços na ampliação da cobertura vacinal, movimente os recursos do SUS em conta bancária própria, elabore o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos profissionais da saúde e aprimore o gerenciamento dos insumos e materiais médicos disponibilizados no almoxarifado municipal;
- Providencie o AVCB para todas as unidades municipais de Ensino e Saúde (*determinação*);
- Procure limitar a realização de horas extras somente ao estritamente necessário, mantendo rígido controle sobre as jornadas extraordinárias;
- Regularize a situação dos servidores em desvio de função;
- Aprimore o planejamento da aquisição de bens de consumo, visando a obtenção de preços mais vantajosos à Administração Pública;
- Aprimore o setor de Controle Interno;
- Adeque-se plenamente à Lei da Transparência (*determinação*);
- Adote providências para eliminar as falhas relativas à gestão ambiental (*determinação*);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das demais falhas apontadas pela Fiscalização.

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”.

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.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO