

## SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 25/08/2020

GCDR-41

47 TC-004358.989.18-4

**Prefeitura Municipal:** União Paulista.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** Cleusa Gui Martins.

**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Fiscalizada por:** UR-8.

**Fiscalização atual:** UR-8.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DENTRO DOS PARÂMETROS ACEITÁVEIS PELA CORTE DE CONTAS. ATENDIDOS OS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ENCARGOS. MUNICÍPIO NÃO DISPÕE DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. DESPESA DE PESSOA. EXCLUSÃO DO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. LIMITE PRUDENCIAL. NOVA FORMA DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PERMITE RELEVAR DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 22 DA LRF. GRATIFICAÇÃO DE ANIVERSÁRIO. PRÉDIOS PÚBLICOS NÃO DISPÕEM DE AVCB. SAÚDE. MÉDICOS NÃO CUMPREM JORNADA DE TRABALHO INTEGRAL. NÃO HOUE A DEVIDA COBERTUDA PARA CONTROLE VETORIAL DA DENGUE. ADIANTAMENTOS. FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENVIO AO CORPO DE BOMBEIROS.**

No Município de União Paulista, existe decisão da Justiça do Trabalho que considera o auxílio alimentação como benefício de natureza indenizatória, motivo pelo qual não deve fazer parte do cálculo da despesa de pessoal.

### **1. RELATÓRIO**

**1.1. Em apreciação, as CONTAS ANUAIS do exercício de 2018 da PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO PAULISTA.**

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08, que na conclusão do relatório (Evento 51.43) apontou as seguintes ocorrências:

**A.1.1. CONTROLE INTERNO**

- ✓ Não adoção de providências por parte da Administração diante das observações do Controle Interno; ausência de análise de regularidade/irregularidade das prestações de contas dos adiantamentos pelo Controle Interno;

**A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**

- ✓ Alterações orçamentárias decorrentes de créditos suplementares corresponderam a 17,39% da Despesa Fixada (inicial);
- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

**B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- ✓ Déficit da execução orçamentária de 1,55% sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior; ineficiência do planejamento orçamentário;
- ✓ Percentual suplementado com base na LOA (14,78%) superior ao percentual autorizado;

**B.1.2. RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL**

- ✓ O déficit orçamentário aumentou em 94,38% o déficit financeiro (retificado) do exercício anterior;

**B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO**

- ✓ A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro;

**B.1.6. ENCARGOS**

- ✓ O Município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária;

**B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL**

- ✓ Inclusão de despesas com auxílio alimentação indevidamente desconsideradas nos gastos com pessoal;
- ✓ A despesa laboral superou o limite previsto no art. 20, III, b, da LRF, encerrando o exercício em 55,21% da RCL;
- ✓ Admissão de pessoal e pagamento de horas extras em desacordo com o artigo 22, IV e V, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

- ✓ Admissão de servidores para cargos em comissão desprovidos de características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, II e V, da CF);

**B.1.9.1. DIVERGÊNCIAS NO QUADRO DE PESSOAL**



- ✓ Divergências no quadro de pessoal informado ao Sistema AUDESP;

#### **B.1.9.2. HORAS EXTRAS**

- ✓ Contratação de horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, descaracterizando a essência do instituto, o qual se destina a atender apenas situações excepcionais e extraordinárias;

#### **B.1.9.3. PAGAMENTO DE 14º SALÁRIO**

- ✓ Pagamentos indevidos de gratificação, contrariando o princípio da razoabilidade, além dos artigos 128 e 144, da Constituição Estadual, considerando que não há atendimento ao interesse público e às exigências do serviço;

#### **B.2. IEG-M – I-FISCAL**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

##### **B.3.1. TESOURARIA**

- ✓ Remanescente de falhas apontadas na III Fiscalização Ordenada;

##### **B.3.2. DÍVIDA ATIVA**

- ✓ Aumento de 40,47% no montante da dívida ativa em relação ao exercício anterior;

##### **B.3.3. CONCESSÕES DE ADIANTAMENTOS PARA VIAGENS**

- ✓ Falhas na concessão de adiantamentos para viagens;

#### **C.2. IEG-M – I-EDUC**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

#### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

#### **F.1. IEG-M – I-CIDADE**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

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

- ✓ Não atendimento à Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação e à Lei 131/2009 Lei da Transparência, visto que o município não divulga, em página eletrônica, as atas de audiências públicas e os dados relativos a atas da

comissão de licitação de processos licitatórios conforme recomenda os artigos 6º e 8º da Lei 12.527/2011;

#### **G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- ✓ Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP (item B.1.9.1 deste relatório);

#### **G.3. IEG-M – I-GOV TI**

- ✓ Foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que impactam o alcance das metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela agenda 2030 da ONU;

#### **H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES**

- ✓ TC-014617.989.18 – contratação em afronta ao art. 9º, inciso III da Lei de Licitações;
- ✓ TC-017470.989.18 – pagamento de horas extras;
- ✓ TC-017471.989.18 – superfaturamento em produtos adquiridos pelos CRAS;

#### **H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- ✓ Não atendimento de recomendações deste Tribunal.

### **1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 59.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 73).

### **1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ**

Preliminarmente, o setor especializado retificou o cálculo de despesa de pessoal apresentado pela equipe técnica. Considerando as alegações da defesa, apurou taxa de 53,58% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício (Evento 86.1).

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 86.2/86.4).

### **1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido ao déficit orçamentário, aumento das dívidas de curto e longo prazo, ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária, pagamento habitual de horas extras e descumprimento do art. 22, V da LRF.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados no relatório do IEGM e nos itens *B.3.1, B.3.3, G.1.1 e H.2* (Evento 93).

### 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:



Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2016	C+	B+	C	B	B	C	C+	C
2017	C	B+	B	C+	B	C	C	C+
2018	C	B	C	B+	B+	C+	C+	C+

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve a mesma avaliação geral (conceito “C+”, *em fase de adaptação*), com melhora nos índices relativos à Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção aos Cidadãos e Governança de TI, mas piora nos índice da Saúde e Planejamento, além de manutenção da nota mínima no setor de Ensino.

**É o relatório.**

## 2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2018 da **Prefeitura Municipal de União Paulista**.

### 2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

Em 2018 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	<b>EFETIVADO</b>	<b>ESTABELECIDO</b>
<b>Resultado da Execução Orçamentária</b>	<i>Déficit de 1,55%</i>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	30,83%	<i>Mínimo: 25%</i>
<b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i> )	74,11%	<i>Mínimo: 60%</i>
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i> )	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
<b>Saúde</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )	23,25%	<i>Mínimo: 15%</i>
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	53,68%	<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 judiciais; não houve requisitórios de baixa monta.

### 2.4. **FINANÇAS**

Os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer as contas em exame.

O déficit orçamentário, de R\$193 mil, equivale a 1,55% da receita arrecadada, podendo ser relevado de acordo com a jurisprudência dessa Corte

por representar menos de um mês de arrecadação.

Idêntico raciocínio se aplica ao déficit financeiro do exercício de 2018, de R\$398 mil, valor equivalente a 12 dias de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida<sup>1</sup>, podendo igualmente ser relevado.

Embora a dívida de curto prazo tenha aumentado, a Prefeitura ainda possui liquidez imediata para quitação de todo seu passivo circulante, vez que dispõe de R\$1,23 para cada real exigível. Quanto à dívida de longo prazo, houve redução de cerca de 20%.

Os encargos sociais foram regularmente recolhidos, inclusive os valores decorrentes de acordos de parcelamento. Porém, o Município não dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, o que implica em uma série de restrições ao entre elas a impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias da União e a obtenção de empréstimos em instituições financeiras federais.

**Recomendo** à Origem adote as providências necessárias à obtenção do citado documento.

Assim considero que a gestão fiscal do Município, apesar do pequeno desequilíbrio financeiro, encontra-se em situação controlada, entendimento reforçado pela nota “B+” (*gestão muito efetiva*) atribuída a este tema na avaliação do IEGM.

No entanto, merece crítica o elevado percentual de alterações orçamentárias, que atingiu 24,63% da despesa fixada, valor bem acima da inflação do período. Ocorreu, inclusive, suplementação em percentual superior ao permitido na LOA, denotando fragilidade do planejamento e execução do orçamento.

**Recomendo** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à

---

<sup>1</sup> A Receita Corrente Líquida em dez/2018 foi de R\$11,750 milhões, equivalente a R\$32 mil por dia.

necessidade de esforços objetivando reduzir o passivo de curto prazo.

## **2.5. DESPESAS DE PESSOAL**

De acordo com os dados fornecidos pela Origem, o Sistema Audep apurou o percentual de 53,68% da Receita Corrente Líquida gasto com despesas laborais. No entanto, a equipe técnica incluiu valores referentes a auxílio alimentação que elevaram o montante dispendido a 55,21% da RCL, portanto acima do limite estabelecido pelo artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, a Assessoria especializada, acolhendo os argumentos da defesa, discordou da inclusão da Fiscalização. Em sua minuciosa análise, trouxe aos autos a informação de que, no Município de União Paulista, a Justiça do Trabalho decidiu que o referido auxílio alimentação tem natureza indenizatória. Conseqüentemente, o montante pago a esse título deve ser descontado das despesas de pessoal para apuração do índice.

E este é o entendimento que deve prevalecer. Embora esta Corte venha considerando a despesa de auxílio alimentação, de modo geral, como sendo de natureza remuneratória, não há como contrariar a decisão da Justiça do Trabalho para o caso específico de União Paulista.

Excluído o valor do auxílio alimentação, concluo que a despesa de pessoal do Executivo foi de 53,68%, abaixo do limite máximo estabelecido pela LRF (54%), mas ainda acima do limite prudencial (51,30%).

Observo, porém, que o Município de União Paulista teve perda de FUNDEB<sup>2</sup> no exercício de 2018. Portanto, está entre aqueles afetados pela nova forma de cálculo da RCL do Sistema Audep, seguindo regras contidas na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovada pela Portaria STN nº 495/17. A partir desse ano, passou a ser deduzido da RCL o valor relativo ao FUNDEB retido, e não mais o menor valor entre o valor retido e o valor recebido.

Nesse sentido, o Pleno deste Tribunal de Contas resolveu

---

<sup>2</sup> FUNDEB. Retido: R\$2.125.403,60. Recebido: R\$453.610,84. Perda: R\$1.671.792,76.



deliberar<sup>3</sup> que os entes públicos afetados por esta nova regra de cálculo da RCL deverão deduzir os excessos no prazo de dois exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício.

Note-se que se a RCL fosse calculada da maneira como vinha sendo calculada anteriormente à publicação da Portaria STN nº 495/17, o índice relativo à despesa de pessoal ao final do exercício de 2018 seria de 47%<sup>4</sup>, e que a despesa de pessoal efetivamente diminuiu, passando de R\$6,737 milhões ao final de 2017 para R\$6,307 milhões ao final de 2018.

Portanto, dentro do que foi deliberado por esta Corte, penso que o descumprimento do artigo 22 da LRF pode ser relevado, sem prejuízo de **recomendar** à Origem que adote medidas de contingenciamento previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal e artigo 23 da LRF, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 da LRF enquanto o índice de despesa laboral permanecer acima do limite prudencial, **alertando** para a nova regra de cálculo da Receita Corrente Líquida.

## 2.6. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

A equipe técnica constatou que o cargo comissionado de *Coordenador Pedagógico* não possui características de direção, chefia ou assessoramento. Da análise das atribuições definidas na Lei Complementar Municipal nº 1.124/2014, trata-se de atividades rotineiras, funções burocráticas, técnicas ou profissionais, portanto devem ser realizadas por servidores efetivos.

Assim, **determino** que Executivo se ajuste ao teor do artigo 37, II e V da Constituição Federal e promova a revisão da legislação municipal e/ou no quadro de pessoal.

Quanto ao pagamento de 14º salário, instituído pela Lei Municipal nº 340/88, existe vasta jurisprudência no sentido que o pagamento de tal verba, por vezes denominada “abono natalino” ou “gratificação de aniversário” não atende aos princípios do interesse público, razoabilidade e economicidade.

<sup>3</sup> Deliberação TC-A-007019/026/19, de 11/09/2019.

<sup>4</sup> Desp. Pess. = 6.307.637,76 / RCL = (11.749.855,75 + 1.671.792,76) = 47%

Nesse sentido também as decisões majoritárias desta Corte de Contas.

No caso do Município de União Paulista, a Origem informa a elaboração do Projeto de Lei para revogação do benefício, em atendimento a determinação do Ministério Público Estadual. A Fiscalização deverá acompanhar a evolução da matéria no próximo roteiro.

## 2.7. SAÚDE

Na área da Saúde o Município aplicou 23,25% das receitas de impostos e transferências, assim atendendo ao valor mínimo exigido.

No entanto, consta do relatório que os médicos da UBS não cumprem integralmente a sua jornada de trabalho, o que acarreta evidente prejuízo à prestação dos serviços e lesão ao erário. **Determino** à Prefeitura que estabeleça rígido controle de frequência dos médicos, preferencialmente por meio de sistema eletrônico, fazendo cumprir a jornada de trabalho.

Também foi reportado que não houve a devida cobertura para controle vetorial da dengue. Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, **recomendo** que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Sobre a falta de AVCB, **determino** que o Executivo providencie, **imediatamente**, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros 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.

## 2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

**Recomendo** à Prefeitura Municipal 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, bem como atente ao princípio da Economicidade.

Quanto ao atendimento às Leis de Transparência e Acesso à Informação, verifiquei no site da Prefeitura que não foram publicadas as Atas de Audiências Públicas, medida que fica aqui **determinada**.

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

## **2.9. CONCLUSÃO**

Acompanho o posicionamento da ATJ e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2018 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO PAULISTA**, 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**:

- Adote providencias para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária;
- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro a fim de equilibrar as contas Municipais;
- Evite realizar alterações orçamentárias em percentual que ultrapasse o índice inflacionário;
- Aperfeiçoe o setor de planejamento municipal;
- Adote medidas de contingenciamento de despesas laborais previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 e artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (determinação);

- Atente à nova regra de cálculo da Receita Corrente Líquida (alerta);
- Promova adequações necessárias na legislação municipal e/ou no quadro de pessoal no que se refere ao cargo de Coordenador Pedagógico (determinação);
- Implemente rígido controle de frequência dos médicos da rede municipal, fazendo cumprir integralmente a jornada de trabalho (determinação);
- Aprimore o programa de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*;
- Providencie, imediatamente, os Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, para todos os prédios públicos (determinação);
- Aprimore o processo de realização e prestação de contas de despesas de adiantamento;
- Dê curso à completa adequação à Lei de Transparência com a publicação das Atas de Audiência Pública no portal eletrônico da Prefeitura (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”.

Determino a remessa de cópia desta decisão (relatório o 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**