

17-03-20

SEB

92 TC-004476.989.18-1

**Prefeitura Municipal:** Salto Grande.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito:** João Carlos Ribeiro.

**Advogados:** Alexandre Massarana da Costa (OAB/SP nº 271.883), Renata Enjyogi Caria (OAB/SP nº 374.228) e outros.

**Procurador de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

**EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.**

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	33,38%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º	100,00%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	70,72%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	47,73%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	28,94%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	3,79%	7%
Execução Orçamentária – R\$ 851.673,14	Superávit de 2,59%	
Resultado Financeiro – R\$ 541.594,22	Superávit	
Precatórios	Regular	
Remuneração dos agentes políticos (Prefeito e Vice)	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS)	Regulares	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	5,26%	

ATJ: Favorável

MPC: Favorável

SDG: -

## 1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO GRANDE**, exercício de **2018**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco*, realizada pela **Unidade Regional de Marília – UR-04** (evento 22.37), apontou as seguintes ocorrências:

### A.1.1. Controle interno:

- o Executivo municipal não apresentou documentos que comprovem a adoção de medidas destinadas a sanar duas das impropriedades identificadas pelo Controle Interno (obrigatoriedade do registro de ponto para apuração das horas-extras realizadas pelos servidores do município e atendimento às solicitações de informações elaboradas pelo órgão), embora afirme, em memorando interno, ter orientado os setores responsáveis a não cometê-las novamente.

### A.2. IEGM – I-Planejamento – Índice C:

- o Chefe do Executivo não determinou a adoção das diligências necessárias à correção de parte das falhas consignadas nos relatórios produzidos pelo Controle Interno do município;
- o servidor responsável pela contabilidade do município não ocupa cargo de provimento efetivo;
- não foram oferecidos eventos de capacitação em planejamento a servidores lotados em setores não dedicados especificamente a atividades dessa natureza;
- os servidores encarregados do planejamento municipal não permanecem exclusivamente engajados no desenvolvimento desse tipo de atividade;
- com exceção das audiências públicas, o Executivo não promove diligências formais voltadas à identificação dos problemas enfrentados pelos municípios, a fim de reunir subsídios para o processo de planejamento das ações governamentais;
- a Prefeitura não disponibiliza canais pela internet para o recebimento de sugestões e reivindicações de sua população, com o objetivo de incorporá-las aos esforços de construção das peças de planejamento do município;
- o processo de planejamento do Executivo municipal não prevê mecanismos para a criação de programas, ações ou projetos a partir dos influxos oriundos da participação popular;
- embora a elaboração das peças orçamentárias e o acompanhamento de sua execução permaneçam sob responsabilidade de uma comissão constituída especificamente para tal finalidade, seus membros, além de se dedicarem simultaneamente a atividades afetas a outras áreas da ação governamental, não são funcionários de carreira da municipalidade;
- o artigo 5º, inciso I, alínea “a”, da Lei Orçamentária municipal para o exercício de 2018 admitiu a abertura de créditos suplementares e especiais correspondentes a até 20% do montante total da receita estimada,

limite considerado excessivamente permissivo, tendo em vista o índice de inflação e a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto projetados para o período.

**B.1.4. Dívida de Longo Prazo:**

- embora pertencente ao Ativo Circulante, o montante de R\$ 70.450,43, relativo à antecipação das férias a que fariam jus os servidores municipais a partir de janeiro de 2019, foi indevidamente incluído entre os compromissos que integram a Dívida Ativa do ente;

- a Prefeitura computou, como dívida de longo prazo, apenas a primeira parcela, no valor de R\$ 300.889,50, do financiamento contraído junto à Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A. – Desenvolve SP, que destinou o equivalente a R\$ 1.500.000,00 para a realização de obras de melhoria no sistema de abastecimento de água do município, com carência de doze meses para início dos pagamentos e previsão de amortização em sessenta parcelas.

**B.1.5. Precatórios:**

- os empenhos relativos às parcelas mensais destinadas à conta Precatórios do TJ-SP são posteriores à realização das correspondentes transferências financeiras, visto que a Administração somente os emite após o Poder Judiciário repassar aos credores os valores a que fazem jus. Tal medida, além de contrariar as orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público-MCASP, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, implica a subtração do montante mantido na referida conta do Ativo no Balanço Patrimonial da Prefeitura.

**B.1.9.1. Cargos em Comissão sem Atribuições de Direção, Chefia ou Assessoramento:**

- a ausência, nos quadros funcionais da Prefeitura, de servidores efetivos habilitados a assumir funções de natureza jurídica, sugere que os ocupantes dos cargos de Assessor Jurídico e Procurador Jurídico, preenchidos por comissionados, dedicam-se à realização de atividades que integram o núcleo das rotinas afetas ao funcionamento de uma Administração municipal e,

por conseguinte, não exercem – ao menos não predominantemente – atribuições de direção, chefia e assessoramento, contrariando o disposto no art. 37, V, da Constituição Federal.

**B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos:**

- embora o art. 37, X, da Carta Magna determine a edição de lei específica para tal finalidade, a concessão de reajuste aos agentes políticos foi estabelecida pela mesma lei que fixou o índice de revisão dos vencimentos percebidos pelos demais servidores do município.

**B.2. IEG-M – I-Fiscal – Índice B+:**

- não são realizados procedimentos automatizados e periódicos para a identificação de contribuintes que interrompem ou reduzem sensivelmente a emissão de NFS-e – circunstâncias que sugerem o encerramento de suas atividades econômicas ou a sonegação do imposto sobre serviços;

- as renúncias de receitas, decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, não foram precedidas de estudos sobre seu impacto nas finanças do município, nos termos do artigo 14 da LRF;

- a Prefeitura negligenciou a discriminação detalhada dos ativos incorporados a seu patrimônio.

**B.3.1. Tesouraria:**

- embora receba o pagamento de tributos, as dependências da Tesouraria do município não oferecem condições de segurança adequadas para a guarda dos valores recolhidos, que, na data da inspeção realizada pela Fiscalização, perfaziam mais de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

**C. Ensino:**

- as receitas geradas pelas aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB, que totalizaram R\$ 3.364,46, foram equivocadamente contabilizadas na rubrica 01-Tesouro, ao invés de classificadas como fonte 02-FUNDEB;

- a despeito de seu caráter meramente indenizatório, os valores pagos a título de auxílio-alimentação (R\$ 93.238,00) aos profissionais do

magistério da rede municipal de ensino foram indevidamente incluídos no cálculo do montante dos recursos do FUNDEB destinados à remuneração dos integrantes dessa categoria.

**C.2. IEG-M – I-Educ – Índice B:**

- a Prefeitura de Salto Grande negligenciou a realização dos levantamentos necessários à identificação do contingente de crianças que necessitava de atendimento em creches e em escolas de ensino infantil e fundamental (anos iniciais);

- as unidades que integram a rede pública municipal de ensino não dispõem de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

- a Prefeitura não forneceu, antes do início das aulas, uniformes e kits escolares aos alunos matriculados em sua rede de ensino.

**C.3. Fiscalização Ordenada nº VII, realizada em 30 de outubro de 2018:**

- conforme constatado em inspeção posterior, as diversas irregularidades nos serviços de transporte escolar detectadas na referida fiscalização ordenada – dentre as quais, a precariedade ou a ausência de cinto de segurança para parte dos assentos disponíveis nos veículos utilizados, a ausência de controle sobre o tempo necessário para o cumprimento dos respectivos itinerários e a indisponibilidade de registros sobre os serviços de manutenção a que foram submetidos – restaram devidamente sanadas pela Prefeitura de Salto Grande.

**D.2. IEG-M – I-Saúde – Índice B:**

- as unidades que integram a rede pública municipal de saúde não dispõem de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

- o município não estruturou seu componente do Sistema Nacional de Auditoria do SUS;

- a rede municipal de saúde não disponibiliza ferramentas para agendamento remoto de consultas médicas em suas unidades (VOIP, totem, internet, telefone etc.);

- a Prefeitura de Salto Grande não participa de esforços conjuntos com outras secretarias municipais para a prevenção e o combate ao consumo de drogas ilícitas e, tampouco, mantém estatísticas acerca do número de dependentes desse tipo de substância;
- o município não implantou Ouvidoria de Saúde em sua rede;
- as unidades de saúde do município não contam com um sistema de controle de duração dos atendimentos prestados a seus pacientes;
- o Executivo municipal não efetua o controle do fluxo de relatórios de referência e contra referência, por especialidade médica;
- a Prefeitura de Salto Grande não instituiu Plano de Cargos e Salários para as carreiras que integram seus quadros funcionais na área da Saúde;
- da escala dos profissionais de saúde, divulgada em local acessível ao público nas unidades aonde exercem suas atribuições profissionais, não consta o horário de encerramento de suas jornadas de trabalho;
- além da ausência de um dos médicos, cuja escala de trabalho coincidia com o dia e o horário da inspeção realizada pela equipe de fiscalização, os levantamentos realizados na ocasião indicam que os profissionais de saúde do município não observam amiúde os horários programados para o início de suas jornadas de trabalho.

#### **E.1. IEG – I-AMB – Índice C+:**

- o município não dispõe de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de Gestão de Resíduos da Construção Civil e de Saneamento Básico;
- os resíduos sólidos produzidos no município são lançados *in natura* a céu aberto;
- o Executivo municipal não instituiu um plano emergencial para enfrentamento de episódios de escassez de água potável para sua população;

- o município não está habilitado perante o CONSEMA a assumir o licenciamento de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais se restrinjam aos limites de seu território;

- catadores de materiais recicláveis efetuam a coleta desse tipo de resíduo no aterro do município.

**F.1. IEG-M – I-Cidade – Índice B+:**

- o município não utiliza sistema informatizado para cadastramento das ocorrências que reclamam a atuação da Defesa Civil;

- Salto Grande não se encontra entre os municípios listados no Programa Construindo Cidades Resilientes, desenvolvido pelo Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres;

- a Prefeitura não dispõe de um estudo atualizado sobre as condições de segurança de suas escolas e unidades de saúde;

- embora tenha registrado acidentes de trânsito em sua malha viária, o município não realizou a coleta de dados estatísticos e, tampouco, elaborou estudos sobre as causas de tais ocorrências, conforme determina o art. 24, IV, do Código de Trânsito Brasileiro.

**G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP:**

- divergências entre os dados informados pelo Executivo municipal e os apurados pelo Sistema AUDESP/IEG-M.

**G.3. IEG-M – I-Gov TI – Índice C:**

- a Prefeitura municipal não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que estabeleça diretrizes e defina metas para os próximos exercícios;

- o Executivo não estabeleceu formalmente uma política de segurança que estabeleça procedimentos e condições para o uso responsável, pelos servidores do município, dos recursos que integram sua rede de TI;

- os quadros funcionais da Prefeitura não contam com uma equipe de profissionais especializados e dedicados ao gerenciamento, manutenção e desenvolvimento de sua rede de TI;
- por conseguinte, a Prefeitura não definiu as competências indispensáveis à assunção das atribuições relacionadas à área de TI, além de descurar da disponibilização de oportunidades de aperfeiçoamento profissional aos servidores dedicados a atividades dessa natureza;
- nos processos de aquisição de equipamentos, softwares e serviços de TI, a fixação das especificações técnicas, a condução dos procedimentos licitatórios e o recebimento dos respectivos objetos não contam, necessariamente, com a participação de profissionais da área;
- embora as informações pertinentes permaneçam em bancos de dados eletrônicos, a Prefeitura não efetua o controle informatizado dos prazos de lançamento dos créditos inseridos em Dívida Pública;
- no tocante às compras públicas (licitações) cujo objeto envolva o desenvolvimento, a melhoria ou a manutenção de software, a Administração municipal não definiu a métrica utilizada para determinar o tamanho desse tipo de produto (e consequentemente o custo e o prazo para concluí-los);
- o município não recorre a plataformas eletrônicas para a realização de seus procedimentos licitatórios (pregão eletrônico);
- além de não divulgar os softwares disponíveis a seus potenciais usuários, a Prefeitura não os capacita a utilizá-los adequadamente;
- as atas elaboradas pelas comissões de licitação do município não são divulgadas na internet;
- a Prefeitura de Salto Grande não recorre ao Sistema AUDESP como uma das ferramentas que utiliza na gestão de suas políticas;
- parte das recomendações consignadas nos pareceres relativos às contas dos exercícios de 2014 e 2015 não foi atendida pela municipalidade (cumprimento do disposto no art. 37, V, da Constituição Federal, correção das deficiências que afetam o setor de tecnologia da informação do município; aprovação do Plano Municipal de

Saneamento Básico; e aperfeiçoamento dos serviços de saúde oferecidos à população de Salto Grande).

**1.3** Regularmente notificada (eventos 32.1 e 40.1), a **PREFEITURA DE SALTO GRANDE** (evento 45.1) destacou que seu sistema de controle interno foi criado apenas em 2017, por força da Lei municipal nº 1.611/17, e, portanto, a estruturação do órgão e a definição de suas rotinas de trabalho – superadas as dificuldades iniciais para a seleção de servidores tecnicamente habilitados para executá-las – encontravam-se em processo de amadurecimento, reclamando ainda, por um lado, o refinamento de seus procedimentos operacionais e, por outro, a absorção dos produtos de suas análises pelos demais órgãos.

A despeito das dificuldades iniciais, observou que, além da correção, ainda no exercício em exame, de duas das falhas identificadas pelo controle interno, as demais irregularidades referidas pela Fiscalização já foram igualmente enfrentadas pelo Executivo municipal. Embora não formalizadas em documentos oficiais, as orientações relativas ao registro de horas-extras foram transmitidas oralmente aos servidores por seus superiores hierárquicos, enquanto as deficiências no controle do consumo de combustível ensejaram a aquisição de um software especificamente destinado a tal finalidade.

Destacou que os apontamentos relacionados aos quesitos apurados pelo IEG-M, I-Planejamento e I-Fiscal, relacionam-se, juntos, à satisfação de apenas quatro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU. Adicionalmente, ressaltou que o prazo para cumpri-los, de acordo com a Agenda 30, encerrar-se-á apenas em 2030. Destarte, tendo em vista que, além de corresponderem a uma pequena fração das metas definidas pela organização, restam mais de dez anos para que os países membros ultimem os esforços necessários para alcançá-las, considerou desproporcional admitir que tais impropriedades repercutam, neste momento, na apreciação das contas do município.

Com relação aos servidores incumbidos da elaboração das peças de planejamento do município, assim como do acompanhamento dos resultados alcançados pelos respectivos programas, argumentou que o fato de não ocuparem cargos de provimento efetivo não acarretou qualquer prejuízo ao

cumprimento qualificado das atribuições que lhes competiam, já que reuniam os predicados técnicos e profissionais requeridos para a função.

Após ressaltar os resultados orçamentários, econômicos e financeiros alcançados em 2018, que testemunham a significativa evolução da gestão fiscal do município em relação aos exercícios anteriores, afirmou ter adotado as medidas necessárias para corrigir o registro dos valores repassados, mediante convênio, pela Desenvolve-SP, que subtraiu indevidamente cerca de 1,2 milhão de reais do montante da Dívida de Longo Prazo do município.

Da mesma forma, no tocante aos precatórios, além de exaltar os esforços despendidos para saldá-los nas condições e prazos definidos pelo DEPRE, reafirmou seu compromisso em compatibilizar os procedimentos adotados pela Administração às injunções do arcabouço normativo que disciplina a matéria, de modo a impedir que as parcelas mensais devidas sejam transferidas à conta judicial sem que os respectivos valores sejam previamente empenhados.

Argumentou que o ocupante do cargo de Procurador ingressou nos quadros da Administração como Encarregado do Setor de Cadastro, cargo de provimento efetivo que deixou de exercer ao assumir, em comissão, a Procuradoria do município. Exonerado desta função após desempenhá-la por mais de dez anos, o servidor obteve, mediante decisão judicial, a incorporação integral em seus vencimentos da diferença entre as remunerações de ambas as ocupações. Destarte, a fim de evitar o ônus financeiro representado pela contratação de outro profissional, e tendo em vista o domínio pelo referido servidor da qualificação indispensável ao exercício da função, a atual Administração optou por conduzi-lo novamente à Procuradoria do município – medida que proporcionou economia aos cofres públicos sem prejuízo do cumprimento qualificado das atribuições cometidas ao cargo.

Destacou que a concessão de reajuste aos agentes políticos, embora estabelecida por lei cujo conteúdo não se limitou a tal finalidade, observou o ordenamento jurídico local, visto que “o artigo 4º, da Lei Municipal nº 1.450/2012, alterada pela Lei Municipal nº 1.516/2014, prevê que, **no**

**segundo ano do mandato é possível conceder RGA aos agentes políticos na mesma data e nos mesmos índices estabelecidos para os servidores municipais”** (grifos no original).

Acerca da Tesouraria, esclareceu que os recursos recebidos antes do encerramento do expediente bancário são integralmente destinados à instituição financeira competente na mesma data em que ingressam no caixa da Prefeitura, de modo que os valores restantes, cujo depósito é providenciado invariavelmente no dia seguinte ao de seu recebimento, perfazem cifras de reduzida expressão e, portanto, não reclamam a contratação de seguros.

Quanto às impropriedades identificadas pelo IEG-M – I-Educ, destacou que, embora não tenha realizado estudos sobre a evolução da demanda dirigida à rede pública do município, as vagas disponíveis em suas unidades de ensino infantil e fundamental asseguraram o atendimento de todos os munícipes que as demandaram, sem prejuízo da observância dos parâmetros fixados pelo Conselho Federal da Educação acerca do número-limite de alunos por turma.

Ressaltou, ainda, os esforços envidados pela atual Administração tanto para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros dos estabelecimentos de ensino de sua rede, quanto para a aquisição e distribuição aos estudantes de uniformes e de kits de materiais de apoio ao desenvolvimento dos conteúdos curriculares.

Exaltou o resultado alcançado pela gestão municipal na área da Saúde, cujo Índice no IEG-M alcançou, em 2018, o conceito B, superior ao registrado no exercício anterior (C+), evolução que traduz o compromisso da Administração em aprimorar permanentemente a qualidade dos serviços prestados aos munícipes de Salto Grande, como o confirmam as recentes medidas destinadas a corrigir duas das impropriedades identificadas pela Fiscalização, consistentes na introdução de controle mecânico da jornada de trabalho dos profissionais da área e a implantação do sistema ESUS – Prontuário Eletrônico, que, dentre outras funcionalidades, permite o agendamento informatizado de consultas médicas nas UBS's.

Destacou, ainda, que a satisfação dos demais requisitos apurados pelo IEG-M – nas áreas da Saúde, do Meio Ambiente e da Tecnologia da Informação – enfrenta os obstáculos que, em regra, embaraçam a modernização da gestão de qualquer município de porte e características semelhantes às de Salto Grande, ou seja, a precariedade dos recursos físicos disponíveis, o comprometimento de fração significativa das receitas arrecadadas com o pagamento de dívidas contraídas por gestões anteriores e a carência de mão de obra tecnicamente qualificada para o desempenho das atividades necessárias.

Por essas razões, e tendo em vista a ausência de prejuízos ao erário, requereu a emissão de parecer prévio favorável às contas anuais da Prefeitura de Salto Grande, relativas ao exercício de 2018.

**1.4.** Instada a se manifestar, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 55.1) opinou pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Salto Grande, posição igualmente defendida por sua **Chefia** (evento 55.2).

**1.5** De igual modo, o **Ministério Público de Contas** (evento 61.1) manifestou-se pela aprovação da matéria, propondo, todavia, a emissão de recomendações para que a Administração promova a correção das falhas identificadas pela Fiscalização.

**1.6.** Pareceres anteriores:

Exercício	Parecer	Processo	Relator	Data do trânsito em julgado
2015	Desfavorável <sup>1</sup>	TC-002437/026/15	Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues	19-09-17
2016	Desfavorável <sup>2</sup>	TC-004241.989.16	Conselheiro Substituto Josué Romero	17-02-19
2017	Favorável	TC-006719.989.16	Conselheira Cristiana de Castro Moraes	03-02-19

<sup>1</sup> Devido ao reiterado desatendimento das recomendações e advertências deste Tribunal a respeito das excessivas alterações orçamentárias promovidas pela Prefeitura.

<sup>2</sup> Em razão da inobservância das regras de responsabilidade na gestão fiscal e da ausência de recolhimento integral dos precatórios devidos no exercício.

**1.7** Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

Exercício	Salto Grande		Receita Per Capita			Resultado relativo de Salto Grande	
	Habitantes	Receita Arrecadada	Salto Grande (A)	Estado (B)	Média dos Municípios/ SP (C)	Em relação ao Estado (A/B)	Em relação aos municípios (A/C)
2015	9.223	24.169.504,91	2.620,57	2.797,86	3.320,70	93,66%	78,92%
2016	9.255	25.238.029,60	2.726,96	2.950,97	3.570,57	92,41%	76,37%
2017	9.287	26.677.439,40	2.872,56	3.031,41	3.615,62	94,76%	79,45%
2018	9.297	32.829.031,21	3.531,14	3.305,55	4.020,63	106,82%	87,83%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	0,08%	0,63%	(11,23%)	1,29%

c) Indicadores de Desenvolvimento:

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

Exercício	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Meta	Nota Obtida	Meta	Nota Obtida
2009	4,6	6,3	NM	NM
2011	5	5,1	NM	NM
2013	5,3	6	NM	NM
2015	5,6	6	NM	NM
2017	5,8	7,3	NM	NM

NM: Não municipalizado  
Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno em Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2017	1.028	R\$ 9.464,76
2018	1.022	R\$ 9.887,77

Fonte: AUDESP

f) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Resultados				
Dimensões	Exercícios			
	2015	2016	2017	2018
i-Educ	B	C+	B	B
i-Saúde	B	C+	C+	B
i-Planejamento	B	B	C	C
i-Fiscal	B+	B	B	B+
i-Amb	B	C	B	C+
i-Cidade	B	C	B	B+
i-Gov TI	C	C	C	C
<b>IEGM-M</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>

A	B+	B	C+	C
Altamente Efetiva	Muito Efetiva	Efetiva	Em fase de adequação	Baixo nível de adequação

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** A despeito das diversas impropriedades identificadas pelo IEGM-M, além das demais falhas apuradas pela Fiscalização, as contas apresentadas pela Prefeitura de Salto Grande em 2018 revelam o cumprimento das regras constitucionais e legais concernentes às principais atribuições cometidas à esfera municipal de governo e, por essa razão, estão em condições de receber a aprovação desta Corte.

**2.2** Conforme apurado pela Fiscalização, o montante destinado, no exercício em exame, à manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou a cifra de R\$ 10.105.303,72, que corresponde a 33,38% das receitas do município resultantes de impostos, compreendidas inclusive as provenientes de transferências, marca que excede em 8,38% o patamar mínimo de investimento fixado pelo art. 212 da Constituição Federal. Além disso, como determina o artigo 60, XII, do ADCT, a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública municipal absorveu pouco mais de 70% dos recursos depositados em 2018 à conta do FUNDEB, os quais

foram integralmente despendidos no curso desse mesmo exercício, em linha com o que dispõe o art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Da mesma forma, as ações e serviços de Saúde, cujo custeio requer a aplicação anual de não menos de 15% do produto das receitas tributárias e de transferências auferidas pelo município, por força do disposto no art. 77, III, ADCT, da Carta Magna, consumiram o equivalente a 28,94% desse montante, quase duas vezes o percentual mínimo estabelecido pelo texto constitucional.

As despesas com pessoal realizadas no período perfizeram R\$ 13.916.748,23, importância que corresponde a 47,73% da receita corrente líquida de Salto Grande, situando-se, portanto, significativamente aquém não apenas do teto instituído pelo art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), como também do limite (51,30%) cuja superação reclama a observância das medidas prudenciais discriminadas no artigo 22, parágrafo único, do mesmo Diploma legal.

No tocante à gestão fiscal, o município registrou superávit orçamentário de R\$ 851.673,14, que corresponde a 2,59% das receitas realizadas no período, R\$ 32.829.031,21. Da mesma forma, o saldo financeiro apurado no encerramento do exercício evidenciou um superávit de R\$ 541.594,22, confirmando a disponibilidade dos recursos necessários ao pagamento das dívidas de curto prazo contraídas pelo município, inclusive os valores decorrentes da antecipação das férias a que diversos servidores municipais fariam jus a partir de 2019, R\$ 70.450,43, montante indevidamente registrado pela Prefeitura de Salto Grande entre os débitos de seu passivo permanente.

Conforme constatado pela Fiscalização, a municipalidade limitou-se a reconhecer contabilmente, entre as obrigações integrantes de sua dívida consolidada, a primeira parcela, de pouco mais de R\$ 300.000,00, do financiamento contraído junto a Desenvolve-SP, negligenciando o registro das cifras não repassadas pela agência no curso do exercício em exame, equivalentes a aproximadamente R\$ 1.200.000,00 – medida que acarretou a subestimação dos compromissos financeiros de longo prazo assumidos pelo

município, os quais, ainda assim, experimentaram um crescimento de 50,26% no período, alcançando a marca de R\$ 3.721.850,89.

A respeito dos precatórios judiciais, sem embargo dos ajustes efetuados pela fiscalização – motivados pela correção dos juros incidentes sobre os valores devidos, segundo os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 12.703/12, e pela atualização financeira das obrigações contraídas em exercícios anteriores –, observo que a Prefeitura de Salto Grande, após efetuar o recolhimento do equivalente a 1,36% de sua RCL entre os meses de janeiro a abril, realizou rigorosamente o depósito das quantias mensais definidas no Plano Anual de Pagamentos homologado pelo DEPRE em 03-05-18, além de providenciar, na mesma data, o aporte do equivalente a R\$ 67.347,67 a título de composição da diferença entre o valor dos precatórios vencidos em 2017 e o montante disponibilizado nesse período para saldá-los. Entretanto, sem embargo da correção dos valores e prazos observados, as transferências financeiras à conta Precatórios do TJ-SP não foram precedidas dos respectivos empenhos, cuja emissão ocorreu somente após a atribuição, pelo Poder Judiciário, das importâncias recolhidas a seus legítimos beneficiários. Destarte, tendo em vista que, dos R\$ 498.393,60 reservados para tal finalidade, apenas R\$ 278.523,18 foram efetivamente transferidos a seus destinatários finais em 2018, os balanços elaborados pela Prefeitura não refletiram corretamente a composição patrimonial do município no período ora analisado, em afronta ao princípio da evidenciação contábil, expresso, entre outros, pelo art. 85 da Lei nº 4.320/64.

Todavia, ainda que prejudiquem a confiabilidade dos registros efetuados pela Prefeitura, afetando a fidedignidade das condições patrimoniais evidenciadas em suas peças contábeis, entendo que tais falhas não comprometem as contas ora examinadas, bastando recomendar à Prefeitura de Salto Grande não apenas a correção das impropriedades evidenciadas na instrução dos autos, como também a introdução de providências hábeis a obstar sua reincidência em exercícios futuros.

De resto, as análises realizadas pela Fiscalização confirmaram o cumprimento pela Prefeitura de Salto Grande do acordo firmado em 2017 com o INSS, que estipulou a amortização em duzentas parcelas do passivo

previdenciário acumulado pela municipalidade. Além disso, atestaram a observância do disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal – que restringe a 7% das receitas tributárias e de transferências o montante repassado pelo Executivo à respectiva Casa Legislativa –, assim como dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal à dimensão assumida pela Dívida Consolidada Líquida, pelas Operações de Crédito e pelas Garantias concedidas pela municipalidade.

**2.3** Todavia, o cumprimento das exigências legais acima mencionadas, sem embargo de sua importância para o equilíbrio das contas públicas e, por conseguinte, para a preservação da capacidade de investimento do município, não assegura, automática e necessariamente, a efetividade das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e, tampouco, garante a permeabilidade dos respectivos processos decisórios à participação da sociedade civil. Por outro lado, não é admissível que os atos e procedimentos que concretizam os serviços disponibilizados à população submetam-se às injunções do arcabouço normativo correspondente, consumindo elevadas somas de recursos públicos, sem, contudo, atender às demandas legítimas de seus beneficiários ou garantir a fruição de direitos constitucionalmente assegurados – ou fazê-lo de maneira precária e insuficiente.

Destarte, a avaliação da gestão municipal não pode prescindir da análise de aspectos de natureza operacional, ou seja, da apuração tanto dos resultados efetivos alcançados pelas políticas públicas, quanto da disponibilidade dos insumos indispensáveis à qualificação das operações estatais. Por essas razões, a fim de conferir maior densidade e abrangência à sua ação fiscalizatória e pedagógica, este Tribunal instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, instrumento que delineia um amplo panorama, em perspectiva diacrônica, das condições dos serviços públicos e dos recursos mobilizados pelas Prefeituras para prestá-los, em nove áreas sensíveis da atuação governamental – Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança em Tecnologia da Informação.

No exercício em exame, Salto Grande registrou o conceito geral **C**, que, segundo os critérios de classificação adotados pelo índice, designa gestões caracterizadas pelo “baixo nível de adequação”, evidenciando o afastamento do município em relação aos padrões que qualificam parte substantiva dos aspectos abordados pelo instrumento, os quais, quando não refletem diretamente os resultados sociais alcançados pela Administração, referem-se a insumos cuja indisponibilidade dificulta, ou mesmo inviabiliza, o recrudescimento dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade impressos à aplicação dos recursos públicos.

Vale destacar que o desempenho geral registrado em 2018 foi inferior ao apurado nos dois exercícios anteriores, nos quais o município alcançou a nota C+, patamar que reverbera, de qualquer maneira, o acúmulo de impropriedades no planejamento, organização e execução das prestações que competem ao Poder Público local. Destarte, a persistência de tal situação, agravada pela oscilação negativa observada no período em exame, testemunha o ainda insuficiente empenho da Administração – ou, ao menos, a limitada eficácia das providências adotadas até o momento – para superar as deficiências identificadas pelo IEGM. Por essa razão, **advirto** desde já a Prefeitura de Salto Grande para que multiplique os esforços destinados a aperfeiçoar as competências gerenciais de seus órgãos e entidades, de modo a elevar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados a sua população, sem prejuízo do adensamento da transparência e da participação social na elaboração das políticas públicas municipais – tarefas para as quais os quesitos abordados pelo índice encerram um pertinente e fundamentado roteiro.

Em relação especificamente às dimensões que constituem o IEGM, observo que, no **Ensino (i-Educ)**, Salto Grande obteve nota **B**, resultado que confirma o desempenho registrado no exercício anterior e reafirma a efetividade da gestão de sua rede pública de ensino, cujo IDEB da última edição da Prova Brasil, 7,3, superou com folga a meta de desempenho fixada pelo INEP: 5,8. Ainda assim, os resultados apurados pelo i-Educ revelam a persistência de deficiências relevantes de cuja superação dependem tanto o

aprimoramento das condições de segurança e conforto proporcionadas aos integrantes da comunidade escolar, quanto a ampliação das possibilidades de experimentação e de desenvolvimento das atividades pedagógicas (ausência de AVCB e não fornecimento de uniformes e kits escolares aos estudantes).

Na área da **Saúde**, embora Salto Grande não tenha estruturado o componente municipal do SNA-SUS e, tampouco, instituído um plano de cargos e salários para os profissionais do setor, entre outras impropriedades evidenciadas pelo instrumento, o desempenho registrado pela Administração em 2018 superou o observado no exercício anterior, passando de C+ para **B**. Quanto às medidas adotadas recentemente que, de acordo com a manifestação da Prefeitura, destinaram-se tanto a aperfeiçoar o controle da jornada dos profissionais da área, quanto a viabilizar o agendamento remoto de consultas médicas nas unidades de saúde do município, ressalto que a Fiscalização, ao validar as informações concernentes ao próximo IEGM, deverá confirmar a eficácia de tais providências.

Da mesma forma, no tocante às **políticas fiscal e de proteção dos cidadãos contra desastres**, as notas obtidas na edição de 2017 foram superadas pelas do exercício ora examinado, no qual o município atingiu, em ambas, a faixa de desempenho **B+**, que classifica a gestão como “muito efetiva” – resultado que, sem embargo dos méritos que traduz, não minimiza a necessidade de superação das falhas indicadas nos respectivos índices (**i-Fiscal** e **i-Cidade**), como a insuficiência de detalhamento dos ativos que integram o patrimônio da municipalidade e a ausência de sistema informatizado para cadastramento dos eventos que reclamam a atuação da Defesa Civil.

Entretanto, as diversas impropriedades verificadas em **Planejamento e Governança de TI** redundaram, tal como no exercício anterior, na atribuição de conceito **C** (baixo nível de adequação) a essas duas dimensões da gestão municipal, além de responderem, em grande medida, pelo resultado geral insatisfatório logrado pela Prefeitura de Salto Grande em 2018. Entre as relacionadas à primeira delas (**Planejamento**), merecem destaque as que evidenciam, por um lado, a precariedade funcional do responsável pela contabilidade do Executivo e o acúmulo de atribuições estranhas às atividades

de planejamento confiadas aos integrantes da comissão que elabora e acompanha a execução das peças orçamentárias do município e, por outro, a ausência de mecanismos destinados a identificar as demandas e a incentivar a participação dos munícipes na definição da agenda e na elaboração das ações e programas de governo.

Já em relação ao **gerenciamento dos recursos em tecnologia da informação**, as falhas apuradas (como a ausência de Plano Diretor de TI, inexistência de equipe de profissionais especializados, não utilização de plataformas eletrônicas para a realização de licitações na modalidade pregão etc.) denotam a incipiência da estrutura mobilizada pela Prefeitura para a manutenção e o desenvolvimento das ferramentas e soluções da área utilizadas pelos órgãos e entidades que integram a Administração municipal, a despeito de sua crescente importância para a redução dos custos de produção dos serviços oferecidos à população, em particular, e à modernização da gestão pública, de maneira geral, o que reforça a premência da adoção de medidas aptas a reverter o quadro descortinado pelo **i-Gov TI**.

A respeito do índice setorial do Meio Ambiente (**i-Amb**), sem embargo da evolução observada entre os exercícios de 2017 e 2018, que elevou a nota do município de C para **B**, persistem irregularidades graves, com destaque para a deposição *in natura* e a céu aberto dos resíduos sólidos coletados em seu território.

**2.4** Em que pesem os argumentos apresentados pela Prefeitura, ressalto que os membros das Procuradorias ocupam-se da dimensão jurídica inerente às rotinas administrativas de qualquer ente federativo e, por conseguinte, suas atribuições, de caráter exclusivamente técnico, não satisfazem os pressupostos que autorizam confiá-las a servidores comissionados, nos termos do disposto no art. 37, V, da Constituição Federal. Destarte, tal como já destacado no parecer relativo às contas de 2017, compete ao Executivo de Salto Grande selecionar, mediante concurso público, servidores efetivos para o preenchimento do referido cargo, bem como de outros cujas incumbências, além de centradas na execução de atividades

jurídicas de natureza perfunctória, não envolvam o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

Por fim, destaco que as alterações realizadas no Orçamento alcançaram a marca de R\$ 12.379.297,03, valor que corresponde a 47,23% da despesa inicialmente fixada para o Poder Executivo, patamar mais de duas vezes superior ao limite estabelecido pelo artigo 5º da Lei municipal nº 1.654/17 (LOA): 20% – o qual, por sua vez, excede sensivelmente ao índice de inflação registrado no período, referência que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, deve limitar a expressão financeira das despesas não previstas originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo municipal. Tal circunstância, igualmente observada nos últimos três exercícios, pelo menos, evidencia deficiências severas nos métodos de planejamento adotados pela Administração, que resultam em prognósticos excessivamente alheios às condições que efetivamente subordinam a execução das ações e programas de governo. Por essa razão, **advirto** a Prefeitura de Salto Grande para que observe o disposto no art. 165, § 8º, da Carta Magna na elaboração de seus projetos de lei orçamentária.

**2.5** Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de SALTO GRANDE relativas ao exercício de 2018.

**2.6** Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados pela Fiscalização.

b) Efetue a escrituração contábil de suas receitas e despesas de maneira fidedigna.

c) Preencha com servidores efetivos, selecionados mediante concurso público específico, os cargos de natureza jurídica cujas atribuições não envolvam o desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

d) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para a abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal destinada a impedir que o orçamento se torne peça de ficção, além de concorrer para o equilíbrio das contas.

e) Adote providências no que se refere à obtenção dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas áreas do ensino e da saúde;

f) Adote medidas efetivas visando a sanear as demais impropriedades apontadas no relatório da fiscalização.

**2.7** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 17 de março de 2020.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**