

30-07-19

SEB

70 TC-006473.989.16-8

Prefeitura Municipal: Orindiúva.

Exercício: 2017.

Prefeito: Maurício Bronca.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DEVIDAMENTE AMPARADO PELO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	28,69%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	81,87%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, "b"	50,22%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	28,96%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	3,56%	7%
Execução Orçamentária – (R\$ 2.029.036,63) devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$2.974.875,01	6,78% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$ 945.838,38	Superávit	
Precatórios	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS, Previdência Própria e Parcelamentos)	Regulares	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	14,47%	

ATJ: Dispensada

MPC: Desfavorável

SDG: -

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ORINDIÚVA**, exercício de **2017**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR-08 (evento 18.15) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEGM – I-Planejamento:

- elevado índice de alteração orçamentária, denotando ineficiência no planejamento e ausência de controle orçamentário;

- a estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- não há dedicação exclusiva para a matéria entre os servidores do setor de planejamento;
- além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- as atas de audiências públicas não são divulgadas na internet;
- não foi criada e estruturada a Ouvidoria.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- déficit orçamentário e ineficiência do planejamento.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos:

- percentual autorizado para a revisão remuneratória não se compatibiliza com a inflação do período.

B.3.1. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas:

- falhas na classificação de empenhos registrados como dispensa de licitação.

B.3.2. Possível Comprometimento da Competitividade dos Certames:

- pesquisas de preços com as mesmas convidadas ao certame e propostas idênticas, prejudicando a análise quanto à compatibilidade dos preços ofertados com aqueles praticados no mercado, bem como a competitividade.

C.2. IEGM – I-Educ:

- a nota observada para a 8ª série/9º ano ficou aquém da meta projetada;

- o Município possui, em média, mais de 10 alunos por computador para as turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, contrariando Parecer CNE/CEB nº 08/10;

- possui turmas dos anos iniciais do ensino fundamental com mais de 24 alunos, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer CNE/CEB nº 08/10;

- nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura; assunto abordado na Lei nº 12.244/10.

E.1. IEGM – I-Amb:

- a Prefeitura não possui o Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a Resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações;

- não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais, assunto abordado nas Leis nºs 9.433/97 e 12.305/10;

- não possui estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente conforme consta no artigo 6º, § 3º, da Lei nº 6.938/81.

F.1. IEGM – I-Cidade:

- o Município não possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC;

- não possui o Plano de Contingência de Defesa Civil conforme Lei nº 12.340/10;

- não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público conforme preconiza a Lei nº 12.608/12;

- o Município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.

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

- divergências entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP.

G.3. IEGM – I-Gov TI:

- a Prefeitura não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

- não possui um quadro com funcionários de área de Tecnologia da Informação - TI;

- os sistemas e softwares disponibilizados não são divulgados aos usuários, e eles não recebem treinamento para sua utilização em desacordo com o disposto no artigo 39, § 2º, da Constituição Federal.

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- descumprimento das recomendações deste E. Tribunal.

1.3 Subsidiaram as contas os seguintes expedientes, que se encontram arquivados:

a) TC-000134.989.18: trata de declaração encaminhada pelo Prefeito Maurício Bronca referente ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no 2º quadrimestre de 2017, à regularidade das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das Parcerias Público-Privadas e ao fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

b) TC-011730.989.18: versa sobre declaração encaminhada pelo Prefeito Maurício Bronca referente ao pagamento dos precatórios judiciais, em atendimento ao disposto no artigo 97, § 10, IV, “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com informação de que o único precatório existente, oriundo da Justiça do Trabalho da 15ª Região, autos nº 0001610-27.2011.5.0017, foi liquidado em 15-12-17.

1.4 Regularmente notificado (eventos 24.1 e 30.1), o Prefeito MAURÍCIO BRONCA apresentou justificativas (eventos 34.1/34.2). Sustentou em síntese:

A.2. IEGM – I-Planejamento:

Todas as alterações orçamentárias foram realizadas nos termos da lei e objetivaram a ampliação dos serviços públicos centralizados e desenvolvidos nas áreas da assistência social e da atenção voltada aos municípios em geral.

Em relação à inexistência de um departamento específico para o setor de planejamento, tal deficiência perdura desde a criação do Município, e, no momento, não há condições para essa implantação em virtude da estruturação da Ouvidoria e da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.

A orientação para a divulgação das atividades de planejamento está sendo acolhida de pronto e posta em execução.

As atas das audiências públicas já passaram a ser divulgadas pelo *site* da Prefeitura.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos:

Embora a Fiscalização tenha apurado que a revisão dos subsídios (6,47%) teria excedido a inflação do período (4,5%), a mesma deixou de informar qual a fonte ou origem dessa apuração. Além disso, o reajuste não partiu de ato isolado e pessoal do Prefeito, sendo aprovado pelos vereadores, os quais, seguramente, fizeram a devida avaliação dos custos que oneram a atividade do agente público e decidiram de acordo com as normas constitucionais.

B.3.2. Possível Comprometimento da Competitividade dos Certames:

Atendendo à orientação deste E. Tribunal, atualmente a Prefeitura vem promovendo, em fase precedente aos convites, pesquisa de preços junto ao comércio local. Por ser um Município de pequeno porte e limitado, as empresas previamente pesquisadas são convidadas a formalizar por escrito suas propostas, quando inexistirem outros fornecedores. Não há como realizar as despesas licitadas em outras praças, pois o distanciamento geográfico tornaria essa opção mais onerosa e, portanto, antieconômica. Por outro lado, inexistem nas leis e na regulamentação dos convites qualquer vedação ou

impedimento de que as pessoas previamente consultadas venham a ser convidadas para a licitação.

C.2. IEGM – I-Educ e E.1. IEGM – I-Amb:

Providências serão tomadas, visando a regularizar cada um dos apontamentos da Fiscalização.

F.1. IEGM – I-Cidade:

Foi enviado à Câmara projeto de lei, dispondo sobre a estrutura e os serviços de defesa civil no âmbito do Município, visando a atender à Lei nº 12.608/12 (evento 34.2), da qual faz parte a COMDEC.

Para responder pelas funções da COMDEC, o projeto está concedendo apenas uma atribuição gratificada, evitando, dessa forma, a criação de novos cargos efetivos ou em comissão.

G.3. IEGM – I-Gov TI:

Não houve apontamento nas contas do exercício de 2016 quanto ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação. Portanto, trata-se de matéria nova à qual a Municipalidade passará a dar a devida atenção, na conformidade do orçamento.

1.5. Instado, o **Ministério Público de Contas** (evento 47.1) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** pelos seguintes motivos: alterações orçamentárias equivalentes a 45,49% da despesa inicialmente fixada, revelando insuficiente planejamento e descaracterização da peça aprovada pelo Legislativo (reincidência); e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios do Prefeito, vice-Prefeito e Secretários Municipais em percentual (6,47%) acima da inflação oficial apurada no período (4,57%), contrariando o disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal.

1.6. Pareceres anteriores:

2014 – **Favorável** (TC-000487/026/14 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 19-10-16).

2015 – **Favorável** (TC-002579/026/15 – Relator E. Conselheiro Substituto ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, DOE de 15-08-17).

2016 – **Favorável** (TC-003995/989/16 – Relator E. Conselheiro Substituto MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO, DOE de 03-10-18).

1.7 Dados Complementares:

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

Orindiúva	2014	2015	2016	2017
Habitantes	6.177	6.314	6.421	6.529
Receita Arrecadada	27.897.224,49	27.214.107,75	26.985.841,00	29.915.671
[A] Receita Per Capita no Município	4.516,31	4.310,12	4.202,75	4.581,97
[B] Receita Per Capita no Estado	2.686,80	2.797,86	2.950,97	3.031,41
[C] Receita Per Capita média dos Municípios	3.316,01	3.320,70	3.570,57	3.615,62
[A] / [B] (em %)	168%	154%	142%	151%
[A] / [C] (em %)	136%	130%	118%	127%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	(0,49%)	4,99%	1,07%	(6,78%)

c) Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

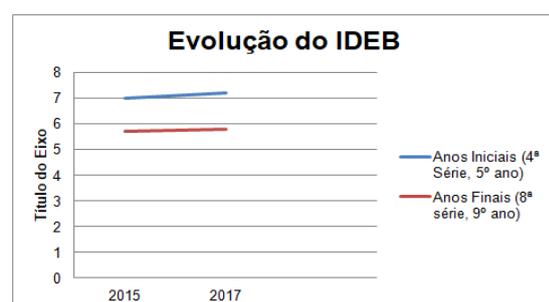
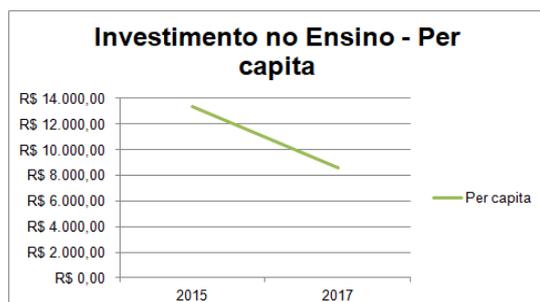
Orindiúva	Nota Obtida					Metas				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Anos Iniciais	6,5	6,3	6,3	7,0	7,2	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2
Anos Finais	5,2	5,6	5,5	5,7	5,8	5,2	5,3	5,7	6,0	6,2

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	623	R\$ 13.330,96
2017	1.016	R\$ 8.552,68

e) Investimento anual por aluno com Educação em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, no período de **2015 a 2017**, diminuição no gasto anual por aluno (R\$ 13.330,96 em 2015 e R\$ 8.552,68 em 2017). Em relação ao IDEB 4ª série/5º ano, constatou-se uma progressão no índice alcançado (de 7,0 em 2015 para 7,2 em 2017), atingindo a meta projetada para o período (7,2). Quanto ao IDEB 8ª série/9ª ano, apesar de também ter havido progressão na nota obtida (de 5,7 em 2015 para 5,8 em 2017), esta ficou aquém da meta estabelecida para o exercício (6,2).

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

Exercício	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B+	C	B+	B	C	C+
2015	B	B+	A	C	B	C	C	C+
2016	B	B+	A	C	B+	C	C	C+
2017	B	B+	B+	C	B+	B	C	C

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

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de ORINDIÚVA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, despesa com pessoal, remuneração dos profissionais do magistério, precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo e encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS, Previdência Própria e Parcelamentos).

2.2 No que respeita ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**, o Município obteve, no exercício, a **nota B**, isto é, efetiva, idêntica aos exercícios anteriores.

No ensino (**i-Educ**), o Município alcançou a **nota B+** (muito efetiva), idêntica ao exercício de 2016; e, na saúde, (**i-Saúde**) também obteve a **nota B+**, inferior ao exercício anterior (A).

A instrução também indica que os índices **i-Planej** (C), **i-Cidade** (C) e **i-Fiscal** (B+) mantiveram os mesmos resultados do exercício anterior.

Houve, ainda, melhora no índice **i-Amb** (2016: C /2017: B) em relação ao exercício de 2016 e piora no índice **i-Gov-TI** (2016: C+ /2017: C).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão independentemente de ter atingido os índices constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

2.3 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou **déficit** na **execução orçamentária** no montante de R\$ 2.029.036,63, ou seja, **6,78%** da receita efetivamente arrecadada de R\$ 29.915.671,00, que foi, entretanto, devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 2.974.875,01.

O **resultado financeiro** correspondeu a um **superávit** de R\$ 945.838,38, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Houve, ainda, decréscimo na dívida de longo prazo em **0,58%** (de R\$ 1.300.520,21 para R\$ 1.292.917,23) em relação ao exercício de 2016.

Os investimentos totalizaram **14,47%** da Receita Corrente Líquida.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, observo que alcançaram o total de R\$ 12.723.271,17, equivalente a **45,49%** da despesa inicial prevista, não obstante a Lei municipal nº 1.362, de 11-11-16 (LOA, evento 18.4)¹, em seu artigo 4º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de **15%**.

Considerando, entretanto, que essas modificações orçamentárias não chegaram a causar desajuste fiscal, entendo possa a falha ser remetida ao campo das advertências.

2.4 No que respeita aos **“Subsídios dos Agentes Políticos”**, a Fiscalização apontou que, por meio da Lei municipal nº 1.372, de 06-03-17

¹ “Artigo 4º: Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – Abrir créditos suplementares até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada no artigo 1º, utilizando, como fonte de cobertura, o superávit financeiro do exercício de 2016, os recursos provenientes do excesso de arrecadação e o produto de operações de crédito (art. 43, §1º, I, II e IV, da Lei nº 4.320, de 1964)”.

(evento 18.7), a Prefeitura concedeu revisão remuneratória no percentual de 6,47%, incompatível com a inflação do período (4,57%), descumprindo-se, assim, o disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal².

Ao contrário do que afirma a defesa, a revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração. Nisso, reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores na mesma data e no mesmo percentual indistintamente.

No caso, muito embora a revisão geral tenha sido concedida em percentual superior ao índice inflacionário, foi autorizada por lei específica e abrangeu tanto os servidores quanto os agentes políticos do Município a partir da mesma data e sem distinção de índices. Considerando, ademais, que a diferença – 1,90% – não ocasionou a superação dos limites de despesa com pessoal, que atingiu no exercício 50,22% da RCL, entendo possa ser o apontamento relevado e conduzido ao campo das advertências.

Nesse sentido, as decisões proferidas nos TC-002586/026/07 e TC-000580/026/08³.

2.5 As demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que também possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura de ORINDIÚVA relativas ao exercício de 2017.

² “**Artigo 37:** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

³ TC-002586/026/07 – Prefeitura Municipal de Euclides da Cunha Paulista, Sessão da Primeira Câmara de 04-08-2009, Relator E. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.

TC-000580/026/08 – Câmara Municipal de Euclides da Cunha Paulista, Sessão da Segunda Câmara de 19-10-2010, Relator E. Conselheiro Substituto Sérgio Ciquera Rossi.

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

a) Observe, na elaboração do projeto de lei orçamentária, o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicados SDG nºs 18 e 32/2015).

b) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

c) Observe na concessão de revisão geral o disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, limitando o seu percentual ao índice inflacionário do período.

d) Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório ou de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução.

e) Atente para o desempenho da rede municipal de ensino, buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhoria do ensino a cargo da Prefeitura.

f) Efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil nos termos do Comunicado SDG nº 34/09, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

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

h) Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras noticiadas.

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

Sala das Sessões, 30 de julho de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO