



PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 29/04/2025 – ITEM 49

TC-003995.989.23-3

Prefeitura Municipal: Embaúba.

Exercício: 2023.

Prefeito: Nercílio Pinheiro da Silva.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-8.

Fiscalização atual: UR-8.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. CUMPRIMENTO DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELEVANTES. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. NÃO CAUSARAM DESAJUSTE FISCAL. GASTOS COM PESSOAL. INCLUSÃO DAS DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. ATENDIMENTO AO LIMITE DISPOSTO NA LRF. FALHAS CONSTATADAS SEM FORÇA PARA COMPROMETER A MATÉRIA. RECOMENDAÇÕES. PARECER FAVORÁVEL. REMESSA DOS AUTOS AO D. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA EVENTUAIS PROVIDÊNCIAS ACERCA DO DISPOSITIVO DA LEI DISCIPLINADORA DA “GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO”.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Embaúba**, relativas ao **exercício de 2023**.

A Unidade Regional de São José do Rio Preto - UR-8, responsável pela fiscalização *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 18.33, apontando o que segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – nem todos os indicadores do PPA são mensuráveis e coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas; autorização na LOA para abertura de créditos suplementares em percentual acima do aceitável pela jurisprudência deste E. Tribunal; ausência de políticas públicas voltadas ao Planejamento; baixa participação popular na elaboração das peças orçamentárias.

EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ) - falta de fidedignidade na prestação das informações do IEG-M; o Plano Municipal de



Educação não possui cronograma para execução das metas; ausência de objetivo mensurável nos Programas voltados à Educação, falhas remanescentes constatadas ao ensejo da IV Fiscalização Ordenada.

EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SAÚDE (i-Saúde) - deficiências nas metas e indicadores da Programação Anual da Saúde; ausência de movimentação em contas bancárias próprias dos recursos financeiros municipais destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS, em desacordo com o artigo 33 da Lei Federal nº 8.080/90; o Município não possui Plano de Carreira, Cargos e Salários para os profissionais do Setor; máculas remanescentes apuradas quando da I Fiscalização Ordenada.

EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS (i-Amb) – falta de fidedignidade na prestação das informações para apuração do IEG-M; ausência de programa ou ação voltada ao segmento; descarte de resíduos da construção civil realizado em área inapropriada, em contrariedade às disposições da Resolução nº 307/2022 do CONAMA.

EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (i-Cidade)
– manutenção inadequada de algumas vias.

EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA (i-Gov-TI) – ausência de programas ou ações adequadas em Tecnologia da Informação e Segurança da Informação, a fim de mitigar riscos.

CONTROLE INTERNO – falta de preenchimento do cargo vago de Controlador Interno; ausência de Relatório Final do exercício em apreço; descumprimento das atribuições precípuas do Setor, em descumprimento aos incisos II e IV, do artigo 74 da Carta Magna.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no montante total de R\$ 10.395.095,99, o que corresponde a 47,34% da Despesa Fixada (inicial), denotando falha de planejamento.



DEMAIS PARCELAMENTOS (FGTS/PASEP) – descumprimento de Acordo de Parcelamento de débito não previdenciário, tendo em vista a falta de pagamento da parcela referente à competência 12/2023.

DESPESAS DE PESSOAL – despesas com serviços médicos não contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, em contrariedade ao disposto no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

HORAS EXTRAS – pagamento habitual de horas extras, podendo caracterizar complementação salarial; inobservância do limite disposto no artigo 59 da CLT.

GRATIFICAÇÕES – ausência de parâmetros fixos e definidos para estabelecer o percentual a ser concedido, ficando tal incumbência à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, em detrimento aos Princípios da Isonomia, Impessoalidade e Moralidade.

DEMAIS APURAÇÕES SOBRE O FUNDEB – a conta corrente única e vinculada ao Fundo não é de titularidade do Órgão Responsável pela Educação; a rede municipal não se habilitou à Complementação da União “VAAR”¹, tendo em vista o não atendimento às condicionalidades da Lei nº 14.113/2020; falta de implementação do Serviço Social na rede pública escolar compondo equipes multiprofissionais, nos termos da Lei nº 13.935/2019.

DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO – descumprimento do Piso Nacional do Magistério da Educação Básica para o ano de 2023.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP – divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – descumprimento das recomendações emitidas por esta C. Corte, quando do exame das Contas dos Exercícios de 2020 e 2021.

¹ Valor Aluno Ano Resultado.



Após regular notificação, o Prefeito apresentou as justificativas contidas no evento 59.1.

O Setor de Cálculos de ATJ, após sopesar as razões ofertadas acerca das Despesas com Pessoal, reputou procedente a inclusão nos respectivos cálculos do montante despendido com a terceirização de serviços médicos, reiterando o percentual ajustado pela Fiscalização de 47,96% da RCL, que se encontra em conformidade com a disposição contida na alínea “b”, do inciso III, do artigo 20 da LRF. Ratificou, também, o atendimento dos mínimos constitucionais e legais relativos ao Ensino e à Saúde, concluindo no sentido da aprovação das contas, sem embargo de recomendações.

As Assessorias Técnicas, sob os enfoques econômico e jurídico, manifestaram-se igualmente pela emissão de parecer favorável, com proposta de recomendações e determinações à Municipalidade, posicionamento acompanhado pela Chefia de ATJ.

O d. MPC pronunciou-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, considerando as falhas que seguem: desempenho insatisfatório da gestão das políticas públicas municipais, com a manutenção do IEGM na nota “C” (reincidência); permanência do indicador do i-Planejamento no patamar “C”, diante das irregularidades constatadas pela Fiscalização; elevado percentual de alterações orçamentárias equivalentes a 47,34% da despesa inicialmente fixada; o indicador i-Educ alcançou a insuficiente nota “C+”; e, a Prefeitura deixou de cumprir os requisitos legais visando à habilitação para receber os recursos da complementação VAAR, apesar do desempenho aquém do esperado do Ensino. Outrossim, propôs recomendações à Prefeitura, bem como a remessa de cópias ao d. Ministério Público Estadual do assunto contido no item B.2.9.2 (Gratificações), para conhecimento e tomada de providências que entender cabíveis.

O exame dos demonstrativos anteriores apresenta o seguinte retrospecto:



2019 – TC-004452.989.19-7 – Parecer Desfavorável. A matéria não foi submetida ao duplo grau de apreciação;

2020 – TC-002800.989.20-4 – Parecer Desfavorável. A matéria não foi submetida ao duplo grau de apreciação;

2021 – TC-006783.989.20-5 – Parecer Desfavorável. Pedido de Reexame provido.

2022 – TC-003829.989.22-7 – Parecer Favorável, com recomendações.

É o relatório.

s



VOTO

As Contas da **Prefeitura Municipal de Embaúba**², relativas ao **Exercício de 2023**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	28,36%
FUNDEB	100%
Magistério	97,71%
Pessoal	46,79%
Saúde	28,27%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Superávit de 1,54% = R\$ 420.593,06
Resultado Financeiro	Positivo = R\$ 2.201.575,80
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Os aspectos analisados durante a instrução processual evidenciam que a gestão empreendida pelo Poder Executivo de Embaúba reúne condições de aprovação, conforme sustentado nos pronunciamentos exarados por ATJ (Cálculos, Econômica, Jurídica e i. Chefia).

Do exame dos principais índices norteadores no âmbito da matéria, verificou-se o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos: às Despesas com Saúde; às Transferências de Recursos à Câmara Municipal; aos Pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos; e à Aplicação no Ensino Global e Fundeb.

Ainda no âmbito Educacional, o Município obteve nota “C+”, portanto em adequação perante os critérios de avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, apresentando evolução positiva em relação ao patamar apurado no exercício anterior (“C”). Diante disso, deve o Administrador continuar imprimindo, em linhas gerais, esforços no sentido da efetiva melhoria da qualidade do Ensino, haja vista as falhas estruturais e

² População estimada de 2.323 habitantes.



operacionais verificadas nas Unidades Escolares, bem como aquelas remanescentes, constatadas ao ensejo da “IV Fiscalização Ordenada nas Escolas em Tempo Integral”, que demandam pronta regularização, especialmente as constatadas na Quadra Poliesportiva da “CEMEF Miguel Stelute”³ e a ausência de AVCB vigente na escola visitada.

Os Encargos Sociais foram regularmente recolhidos. A suscitada falta de pagamento da parcela referente à competência 12/2023 do Acordo de Parcelamento de Débito foi devidamente justificada pela defesa, cujo adimplemento ocorreu logo no início do ano subsequente.

No que tange aos Precatórios, o Município não possuía dívidas judiciais e os Requisitórios de Baixa Monta incidentes no período foram integralmente quitados.

Quanto aos Gastos com Pessoal, a Fiscalização realizou ajustes consubstanciados na inclusão no cômputo dos respectivos cálculos das despesas com contratações de serviços médicos⁴, uma vez que se referem à substituição de servidores e deveriam ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, nos moldes do § 1º, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque se depreende que a empresa contratada fornece os profissionais da área médica para execução de serviços regulares e contínuos na Unidade de Saúde local, utilizando a correspondente estrutura do Município mediante supervisão, gerenciamento e atendimento das diretrizes internas da Prefeitura, com atribuições que deveriam ser realizadas por servidores da própria Administração.

Em que pesem as alegações de defesa ofertadas pelo Prefeito contestando os ajustes em questão (evento 59.1), há de se ressaltar que dispêndios da mesma natureza dos ora aqui tratados já constituíram objeto de tratamento quando da apreciação das contas dos exercícios pretéritos (2018 a

³ Conforme registro fotográfico da Fiscalização (fls. 9/12 do Relatório, evento 18.33).

⁴ Valor total de R\$ 1.399.500,00, Serviço Médico – Hospitalar, Odontológico e Laboratorial (demonstrativos de fls. 24/25, evento 18.33).



2022), oportunidades em que também se verificou a obrigatoriedade de sua inclusão no cômputo dos gastos com o segmento, pelos motivos acima expostos.

Sendo assim, acolho o percentual apurado pela Fiscalização, ratificado por ATJ-Cálculos, da ordem de 47,96%⁵ da RCL, o qual atende à disposição do artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reitero, na oportunidade, a determinação à Administração no sentido de que proceda à correta contabilização de tais dispêndios, para efeito do cálculo de despesa de pessoal, conforme o disposto no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à gestão fiscal, a execução do orçamento evidenciou superávit de 1,54%, o qual, na visão da Assessoria abalizada de ATJ, contribuiu tanto para o aumento do resultado financeiro advindo do exercício anterior, quanto para o incremento da capacidade de pagamento da Prefeitura.

O resultado financeiro afigurou-se igualmente positivo em R\$ 2.201.575,80. Houve redução do resultado econômico e aumento do saldo patrimonial, conforme denota o demonstrativo constante da fl. 20 do evento 18.33.

A Prefeitura possuía, ao final do exercício, disponibilidade financeira suficiente para cobertura da dívida de curto prazo registrada no Passivo Financeiro, que apresentou diminuição de 70,40%, passando de R\$ 161.503,00 em 2022, para R\$ 47.807,17 em 2023. Constatou-se, também, redução de 19,64% no saldo da Dívida de Longo Prazo⁶.

O Município procedeu à abertura de créditos suplementares adicionais e promoveu transferências, remanejamentos e transposições no valor total de R\$ 10.395.095,99, correspondentes a 47,34% da despesa inicialmente fixada, o que constituiu objeto de crítica por parte da UR-8.

⁵ Gasto total de R\$ 11.523.294,28/ RCL=R\$ 24.026.471,40.

⁶ Passou de R\$ 214.326,70 em 2022 para R\$ 172.228,79 em 2023 (fl.21, evento 18.33).



Contudo, diante dos resultados econômico-financeiros positivos acima destacados e das razões de defesa⁷ apresentadas pelo Prefeito, na mesma linha do entendimento exposto por ATJ-Econômica, considero que as alterações orçamentárias equivalentes a 47,34% da despesa inicialmente fixada não culminaram desequilíbrio fiscal, cabendo alerta ao Chefe do Poder Executivo para que aprimore o planejamento orçamentário, consoante diretrizes traçadas no Comunicado nº 32/15.

Registre-se, também, que o percentual de investimentos no exercício foi da ordem de 8,27% da Receita Total.

Quanto aos aspectos voltados à efetividade da gestão, o Município de Embaúba, no exercício de 2023, alcançou média geral de resultado “C”, considerado, portanto, como “baixo nível de adequação” perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP, mantendo-se estagnado por três anos consecutivos⁸. Contudo, registre-se que o i-Fiscal permaneceu no índice “B”, tido como efetivo, sendo que os relacionados ao i-Educ (“C+”) e ao i-Saúde (“B”) apresentaram melhora em comparação ao exercício pretérito.

Diante disso, a despeito das ponderações da defesa sobre as dificuldades encontradas para o atendimento de todos os requisitos que envolvem a apuração dos índices, em se tratando de Município de pequeno porte, há de se advertir a Administração no sentido de que corrija as deficiências ressaltadas no Relatório do Órgão Fiscalizador (evento 18.33), adotando providências com vistas à melhoria das ações governamentais, em especial em relação às áreas do i-Planejamento, i-Educação, i-Amb; i-Cidade e i-Gov-TI cujos indicadores permaneceram respectivamente nas faixas “C” e “C+” (demonstrativo de fl.3, evento 18.33), devendo a Fiscalização acompanhar a sua implementação quando da próxima inspeção *in loco*.

Quanto ao Controle Interno, as alegações de defesa noticiaram a ocorrência de nova regulamentação do Setor, por meio da Lei Complementar

⁷ As fontes de recurso que lastrearam a abertura de créditos derivaram de superávit financeiro (R\$ 1.014.348,44) e do excesso de arrecadação (R\$ 7.058.421,16), sendo que apenas R\$ 2.322.326,39 corresponderam a anulação de dotações.

⁸ Exercícios de 2021, 2022 e 2023.



nº 96/2024, assim como a adoção de medidas no sentido do preenchimento do cargo vago de Controlador Interno, as quais deverão ser oportunamente confirmadas pelo Órgão Fiscalizador, em futura inspeção *in loco*, o que desde já fica determinado à UR-8.

No que respeita ao apontamento da Fiscalização acerca do pagamento habitual de horas extraordinárias e com inobservância, em determinados casos, do limite estabelecido no artigo 59 da CLT, cabe alerta à Administração para que implemente medidas efetivas no sentido de promover o adequado planejamento de seus serviços e atividades, de forma que o prolongamento da jornada de trabalho dos servidores ocorra apenas em situações excepcionais e devidamente justificadas, amparadas em criterioso controle de frequência.

Ainda sob o viés da Gestão de Recursos Humanos, a UR-8 criticou o custeio de “Gratificação de Função” com amparo na Lei Complementar nº 92/2023⁹, que promoveu alterações no § 1º, do artigo 164¹⁰ da Lei Ordinária Municipal nº 40/1993 (eventos 18.21/18.22), tendo em vista a utilização de percentuais variáveis (de 10% a 70%), incidentes sobre os vencimentos básicos do servidor, conforme discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, sem definição de parâmetros objetivos, em detrimento aos Princípios da Isonomia, Impessoalidade e Moralidade.

A despeito disso, relevo os pagamentos efetuados, na medida em que amparados por normas legais vigentes, afastada a hipótese de má-fé do Administrador, determinando-se, entretanto, o envio de ofício ao d. Ministério Público Estadual para que, do ponto de vista do controle de constitucionalidade, avalie a validade do dispositivo da lei disciplinadora da referida gratificação, adotando, conforme o caso, as providências decorrentes de seu rol de atribuições.

⁹ Evento 18.21.

¹⁰ Art. 164 – A Gratificação de função será devida ao Funcionário que for designado para atender, Encargo de Chefia, ou, ainda, para atender, temporariamente, qualquer outro encargo, cujas tarefas não se incluam nas atribuições do seu cargo e desde que, nesta última hipótese, não haja justificativa para a criação de um novo cargo (redação modificada pela Lei Municipal Complementar nº 08 de 22 de janeiro de 2007).



Por derradeiro, tendo em vista justificativas e medidas regularizadoras noticiadas pelo Prefeito (evento 59.1), considero que as demais máculas apontadas durante a instrução possam ser alçadas ao campo das recomendações, a fim de que a Administração adote providências corretivas e coíba possíveis reincidências.

Em face de todo o exposto, com a devida vênia do d. MPC, acolho as manifestações da ATJ (Cálculos, Econômico-Financeira, Jurídica e Chefia) e **voto pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Embaúba, relativas ao exercício de 2023, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.**

Determino seja a Prefeitura Municipal comunicada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: aprimore o Setor do Controle Interno, em observância ao artigo 74 da Constituição Federal; adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, especialmente os que obtiveram notas “C” e “C+” (i-Planejamento, i-Amb, i-Cidade, i-Gov-TI e i-Educ), bem como corrija as impropriedades apontadas no tocante às Áreas do Ensino e da Saúde, garantindo a qualidade dos serviços prestados à população; adote providências para que a conta corrente única e específica vinculada ao Fundeb seja de titularidade do Órgão responsável pela educação, bem como implemente o Serviço Social na rede de ensino municipal, em conformidade com as previsões da Lei nº 13.935/2019; cumpra o Piso Nacional do Magistério Público da educação básica; envide esforços no sentido do cumprimento dos requisitos legais visando à habilitação para receber os recursos da complementação “VAAR” (art.14, § 1º, da Lei nº 14.113/2020); aprimore o planejamento, a fim de coibir possíveis dissonâncias entre as previsões e as realizações de receitas e despesas, bem como defina parâmetros adequados ao efetivo acompanhamento dos Programas de Governo; aprimore o planejamento orçamentário, consoante diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 32/15; proceda à correta contabilização das despesas com serviços médicos, nos moldes do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal; adote rigoroso controle na realização de horas extras pelos servidores



e coíba a extrapolação do limite disposto no artigo 59 da CLT; implemente medidas no sentido de promover a revisão da situação dos servidores beneficiados com a “Gratificação de Função”, bem da respectiva legislação incidente, estabelecendo critérios e parâmetros objetivos e devidamente justificados para fixação do percentual do benefício; e, alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, em observância aos Princípios da Transparência (art. 1º da LRF) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

Caberá à Fiscalização, no próximo Roteiro de Inspeção, verificar a efetiva implementação das medidas anunciadas nas alegações de defesa (evento 59.1), relativamente ao preenchimento do cargo vago de Controlador Interno.

Diante da falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB na Unidade de Ensino apontada pelo Órgão Fiscalizador, determino o envio de Ofício ao Comando da aludida Corporação para suas devidas providências.

Por derradeiro, determino, nos moldes propostos neste voto, o envio de cópias dos autos (item B.2.9.2 – Gratificações, fls.33/34, evento 18.33 e documentos contidos nos eventos 18.21/18.23) ao d. Ministério Público Estadual para que, do ponto de vista do controle de constitucionalidade, avalie a validade do dispositivo da Lei Complementar nº 92/2023, disciplinadora da “Gratificação de Função”, adotando, conforme o caso, as providências decorrentes de seu rol de atribuições.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro