

29-06-21

SEB

87 TC-004553.989.19-5

Prefeitura Municipal: Nantes.

Exercício: 2019.

Prefeito: Celso de Souza.

Advogado: Fábio Luiz Alves Meira (OAB/SP nº 266.191).

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. DESPESAS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL, SEM RECONDUÇÃO, NOS TERMOS DO ARTIGO 23 DA LRF. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	28,74%	(25%)
FUNDEB – Lei nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	89,42%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	55,46%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	27,15%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	6,51%	7%
Execução Orçamentária – R\$ 863.586,00	4,38% - Superávit	
Resultado Financeiro – R\$ 878.403,65	Superávit	
Precatórios	Não possui	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS e PASEP)	Regular	
Parcelamento de Encargos Sociais (INSS)	Regular	
Percentual de investimentos	4,39% da receita arrecadada total	
IEGM	C+	

ATJ-ECO: Favorável

ATJ-CAL e JUR: **Desfavorável**

MPC: **Desfavorável**

SDG: -

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NANTES**, exercício de **2019**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR.05 (evento 13.57) apontou as seguintes ocorrências:



A.1.1. Controle Interno:

- pagamento de gratificação de até 50% dos vencimentos, incorporáveis após somente 04 anos, desatendendo aos princípios da razoabilidade, interesse público, eficiência, dentre outros; Emenda Constitucional nº 103, de 12-11-2019, proibiu incorporações dessa espécie;

A.2. IEG-M – I-Planejamento

- as audiências públicas são realizadas em horário comercial;
- as demandas/proposições, resultado das audiências públicas, não são divulgadas;

- além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;

- não há coleta de sugestões pela internet, disponíveis antes da elaboração de cada peça do orçamento;

- não dispõe de recursos humanos para operacionalização das atividades de planejamento;

- a Prefeitura não elaborou a “Carta de Serviço ao Usuário”;

- não regulamentou e não instituiu o Conselho de Usuários.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação insuficiente, descumprindo o artigo 43 da Lei 4.320/64, na medida em que abriu créditos adicionais sem recursos para cobri-los;

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

- a despesa com pessoal ficou acima do limite legal (mesmo tendo recebido receita extraordinária ao final do exercício, decorrente da cessão onerosa do petróleo);

- divergência entre o valor da RCL informada ao sistema Audesp e a apurada através dos demonstrativos encaminhados pela Origem; inclusões na despesa com pessoal, referentes a diversas contratações, correspondentes

a atividades rotineiras e de natureza permanente da Administração, significando substituição de mão de obra;

- desatendimento ao artigo 22, parágrafo único, incisos IV e V, da LRF, mesmo sem considerar as inclusões da fiscalização.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- divergência entre o quadro de pessoal gerado pelo Sistema Audep com base nas informações prestadas e o entregue à Fiscalização, denotando falta de fidedignidade dos dados enviados.

B.1.9.1. Pagamentos Acima do Teto Constitucional

- valores mensalmente pagos a servidor que ultrapassaram o limite constitucional remuneratório do Município, o que contraria o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, alterado pela EC nº 41/2003; a regularização ocorreu a partir de outubro/2019.

B.1.9.2. Horas Extras

- contratação de horas extras de modo habitual e contínuo, o que descaracteriza a essência do instituto, que se destina a atender apenas situações excepcionais e extraordinárias, além da possibilidade de serem questionadas em eventuais ações judiciais e se tornarem parte integrante do salário dos servidores, gerar indenizações e onerar o erário municipal.

B.1.9.3. Contratações de Profissionais

- diversas contratações para realizar atividades de natureza permanente, contínua, típicas da Administração, que deveriam ser realizadas por servidores admitidos por meio de concurso público/processo seletivo;

B.2. IEG-M – I-Fiscal

- não há revisão periódica do cadastro imobiliário;

- não foi implantada a NFS-e;

- as renúncias de receita não possuem estudo nos termos do artigo 14 da LRF;

- não houve publicidade e transparência dos benefícios concedidos por Renúncias de Receitas;

- o município não possui regulamentação sobre dívida ativa;

- não há cobrança de dívida ativa de forma extrajudicial;

- as despesas executadas não são divulgadas em tempo real;

- não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público.

B.3.1. Bens Patrimoniais

- creche nova, concluída em 01-11-2016 e não utilizada até o momento;

- diferença de R\$ 2.371.585,25 entre valores registrados no inventário e no balancete, denotando ausência de fidedignidade, transparência, além da possibilidade dos bens contabilmente registrados estarem superavaliados, podendo evidenciar um ativo permanente inexistente ou, no mínimo, um descontrole do setor responsável pelo patrimônio.

B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos

- quebra da ordem cronológica de pagamentos sem publicação de justificativas.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal no Ensino

- contabilização incorreta das despesas do FUNDEB, com valor superior ao total das receitas, demonstrando falta de fidedignidade e prejuízos à transparência e aos trabalhos de fiscalização.

C.2. IEG-M – I-Educ

- não há sala de aleitamento materno nas creches;

- a Prefeitura não realiza manutenção/troca periódica dos brinquedos no Pátio infantil das creches e pré-escola;

- não realiza higienização dos brinquedos/materiais pedagógicos das creches e pré-escola;

- a Prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental em 2019;

- os profissionais de pré-escola da rede municipal não participaram de cursos de capacitação;

- nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;

- nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior;

- o município não utilizou algum programa/atividade/projeto específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal;

- a Prefeitura não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano);

- não existe um programa de inibição do absenteísmo;

- o Conselho Municipal de Educação não é atuante e não demonstra eficácia do controle social;

- nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente.

C.3. Transporte Escolar

- há veículos utilizados para o transporte escolar que ainda não foram submetidos à inspeção semestral junto à CIRETRAN (ou credenciada), em desatendimento ao art. 136 do CTB.

D.2. IEG-M – I-Saúde

- nem todas as unidades de saúde possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);

- algumas unidades de saúde necessitavam de reparos;

- o município não possui controle de absenteísmo de consultas;
- não são realizados exames acetilcolinesterase nos trabalhadores que utilizam inseticidas organofosforados e carbamatos nas atividades de controle vetorial.

D.2.1. Fiscalização Ordenada – Hospitais/UPA/UBSs

(TC-014577.989.19-7, eventos 8.1, 8.2, 28.1 e 28.2)

- permanência de apontamentos realizados em Fiscalizações Ordenadas¹.

E.1. IEG-M – I-Amb

- a Prefeitura não possui estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal;
- o município não participa de nenhum programa de educação ambiental;
- a Prefeitura municipal não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;
- o município não instituiu a Lei da Queimada Urbana;
- o município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- o município não está habilitado junto ao CONSEMA;
- não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;

¹ Fiscalização Ordenada - Hospitais, UPAs e UBSs

- banheiros não possuem acessibilidade;
- os medicamentos estão encostados na parede;
- há equipamentos em desuso: equipamentos novos aguardando reforma do prédio para serem utilizados posteriormente, tais como cadeira odontológica, macas, armários, biombos, cadeiras de rodas, suportes de soro, computadores; equipamentos inutilizados aguardando baixa do setor de patrimônio (cadeira odontológica e máquina de lavar);
- não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- não existem documentos e registros do controle de qualidade da água;
- prédio necessita de reparos e adequações. Por este motivo, os atendimentos médicos e de enfermagem da UBS estão sendo realizados no prédio próximo da ESF. Conforme informado, está prevista reforma em breve para regularização.

- não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem;
- a Prefeitura não possui Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) elaborado e implantado;
- não foi elaborado o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde.

F.1. IEG-M – I-Cidade

- não foi criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC;
- o Município não identifica e mapeia as áreas de risco de desastres;
- o município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil;
- não possui um canal de atendimento de emergência à população para registro de ocorrências de desastres;
- não possui um estudo de avaliação atualizado da segurança de todas as escolas e centros de saúde;
- a menor parte das vias públicas pavimentadas está devidamente sinalizada (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação;
- a menor parte das vias públicas está com manutenção adequada.

G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- informações não constam do Portal da Transparência.

G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AudeSP;
- inconsistências nas respostas ao questionário IEG-M.

G.3. IEG-M – I-Gov TI

- a Prefeitura não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação;
- não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente;
- não dispõe de Política de Segurança da Informação;
- não há integração entre o sistema de contabilidade e o de dívida ativa.

H.1. Perspectivas de Atingimento das Metas Propostas pela Agenda 2030 entre Países-Membros da ONU, estabelecidas por Meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

- tendo em vista as análises realizadas, o município poderá não atingir algumas das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS.

H.3. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- desatendimento às recomendações deste Tribunal.

1.3 Encontra-se referenciado a estes autos o Expediente TC-002643.989.20 (arquivado), por meio do qual o Ministério Público do Estado informa a instauração do Inquérito Civil nº 14.0282.0000007/2020-1, em decorrência das informações contidas nos relatórios das V e IX Fiscalizações Ordenadas de 2019, promovidas por este Tribunal no município de Nantes.

A matéria foi abordada no relatório das contas, em tópico específico (item D.2.1).

1.4 Regularmente notificado (evento 35.1), o Prefeito, à época, Celso de Souza, apresentou justificativas (evento 38.1), esclarecendo, em síntese, o que segue:



A.1.1. Controle Interno

Diante das inúmeras atribuições dos membros do Controle Interno e de suas responsabilidades para com a gestão pública, podendo, inclusive, responder juntamente com o ordenador de forma solidária, resta plenamente justificável o pagamento das gratificações nos percentuais definidos pela lei, não havendo violação ao princípio da razoabilidade.

Vale registrar, que ao contrário do que se vê em outros Municípios, o Controle Interno do Município de Nantes funciona de forma efetiva, requisitando informações e emitindo relatórios periódicos ao Chefe do Poder Executivo, contribuindo na gestão da organização, na primazia da qualidade do gasto público, além de evitar que o Chefe do Poder Executivo incorra em desacertos fatais para gestão pública, restando evidente o interesse público na concessão das gratificações.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

Afirmou que não devem prosperar os ajustes realizados pela Fiscalização na Despesa com Pessoal.

Argumentou, no caso das Despesas com Auxílio Alimentação, que o Município com base em sua autonomia político-administrativa aprovou a Lei Municipal nº 542/2017, que dispõe sobre a concessão de Auxílio Alimentação aos Servidores Públicos Municipais.

Alegou que o art. 5º da referida Lei prevê expressamente que o valor do crédito não integra os vencimentos e a remuneração do servidor, nem será computado na base de cálculo de qualquer benefício instituído por Lei, e que resta evidente a natureza indenizatória da verba. Na sequência informou que o Egrégio Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 680, consignando que a verba não se estende aos servidores inativos e pensionistas, uma vez que se trata de verba indenizatória.

Destacou, ainda, que referida verba não foi paga a servidores inativos ou pensionistas, mas a servidores ativos afastados em virtude de férias ou licenças remuneradas (maternidade, abonos etc.), que são afastamentos

considerados como de efetivo exercício, a teor do art. 63 da Lei Municipal nº 357/10 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais).

Ressaltou que quando a Súmula se refere a "efetivo exercício", quer ela aludir ao fato de que o Servidor se encontra no exercício de suas funções; e que, segundo entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, é devido o auxílio-alimentação nos afastamentos considerados como de efetivo exercício.

Assegurou que, igualmente, não assiste razão à Inspeção em pleitear o ingresso das demais contratações realizadas a título de Assessoria e Consultoria em Administração Pública, Serviço de Apoio Administrativo ao Setor de Convênios, Profissionais para compor a Equipe do NASF e profissional para conduzir o Projeto "Integrador Auxiliar", uma vez que os serviços técnicos prestados não se caracterizam como rotineiros, permanentes e essenciais à manutenção e continuidade da Administração Pública, mormente os serviços profissionais de assessoria e consultoria em Administração Pública e Convênios.

Sustentou que não há impedimento a que Prefeitura busque orientação especializada para assuntos específicos e que os serviços prestados pela empresa de assessoria (como atuação na defesa das contas anuais e apartados junto a este Tribunal de Contas) fogem do cotidiano da Prefeitura e distanciam-se daqueles do cotidiano da Advocacia.

Quanto às contratações temporárias, aduziu que se destinaram a substituir servidores em virtude de afastamentos, licenças, aulas livres e faltas e a admitir Monitores de Transporte Escolar, para fins de atendimento de serviços públicos de relevância, que não podem sofrer solução de continuidade.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

A divergência entre o quadro de pessoal gerado pelo Sistema Audep com base nas informações prestadas e o entregue à Fiscalização já foi sanada. Tal fato se deu por conta da inexperiência dos servidores que

passaram a desempenhar suas funções junto ao Setor de Recursos Humanos no exercício de 2019.

Foi sancionada a Lei Complementar Municipal nº 018/2019 que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do Poder Executivo e estabelece a extinção na vacância dos cargos de Assessor Jurídico, Coordenador de Creche, Encarregado do Setor de Finanças, Assessor de Geração de Renda e Emprego, Diretor de Esporte, Diretor de Saúde e Encarregado da Vigilância Sanitária.

Além disso, a Lei Complementar Municipal nº 019/2019, que dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal, transformou os cargos de Assessor Pedagógico, Supervisor de Ensino, Diretor de Escola e Vice-Diretor de Escola em cargos de provimento efetivo. Com isso, todos as atribuições dos cargos em comissão existentes (7), passaram a possuir características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal) e a exigir a formação em nível superior como requisito de nomeação, em face da natureza desses cargos.

B.1.9.1. Pagamentos Acima do Teto Constitucional

O Chefe do Poder Executivo adotou as medidas cabíveis com vista à regularização dos pagamentos indevidos constatados pela fiscalização, editando o Decreto Municipal nº 52, de 09 de outubro de 2019, que dispõe sobre aplicação do limite remuneratório constitucional no âmbito da administração direta e indireta do Município de Nantes e dá outras providências.

Conquanto os pagamentos realizados em 2019 aos servidores Antônio Carlos Candil Junior e Amanda Lobo de Siqueira tenham ultrapassado o limite constitucional remuneratório do Município, alegou que tal fato, por si só, não enseja a ilegalidade dos atos submetidos a registro, cabendo a esta Corte de Contas, ao identificar a falha, determinar sua regularização, visando ao fiel cumprimento da Constituição Federal.

B.1.9.2. Horas Extras

Destacou que as horas extras pagas aos servidores públicos municipais, no montante de R\$ 543.232,61, não representam qualquer irregularidade, até porque tal pagamento é legalmente previsto nos arts. 18 e 182 da Lei Municipal nº 357/2010 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, sendo certo afirmar ainda que tais horas extras não excederam a duas diárias, em perfeita consonância com o dispositivo legal.

Ademais, argumentou que o Chefe do Poder Executivo editou o Decreto Municipal nº 019/2019, de 05 de abril de 2019, que dispõe sobre a proibição da realização de horas extras pelos servidores públicos municipais, estabelecendo exceções à proibição.

Ponderou que não há que falar em realização de horas extras habituais, uma vez que todas as horas extras realizadas e pagas no exercício de 2019 se deram em virtude da necessidade imperiosa dos serviços e para fins de atendimento de serviços essenciais, tais como obras/serviços urbanos, educação/merenda escolar, serviço social, saúde, entre outros, serviços estes que não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de prejuízo à população, se amoldando perfeitamente no inciso II do § 1º do artigo 1º do Decreto nº 019/2019.

Asseverou que os pagamentos foram realizados por meio de procedimento formalmente rígido, após regular trâmite junto ao Setor de Recursos Humanos da Municipalidade de Nantes, a quem compete processar os lançamentos efetuados nos registros de ponto, realizar os cálculos e proceder aos pagamentos dos servidores públicos municipais.

B.1.9.3. Contratações de Profissionais

Os serviços técnicos prestados pelas empresas citadas pela Fiscalização não se caracterizam como rotineiros, permanentes e essenciais à manutenção e continuidade da Administração Pública, mormente os serviços profissionais de assessoria e consultoria em Administração Pública e Convênios.

Assinalou que todas as contratações foram precedidas de licitação ou da devida dispensa, sendo todos os atos praticados em estrita observância aos preceitos insculpidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como em obediência aos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput* da Constituição Federal e no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Realçou que os trabalhos desenvolvidos pelos Tribunais de Contas se revestem de especialidade técnica, valendo notar que os profissionais existentes no quadro de servidores do Poder Público, na quase totalidade das vezes, não guardam condições técnicas específicas para o acompanhamento dos procedimentos administrativos junto ao Tribunal, aos quais se associam ditames de ordem administrativa, jurídica e contábil.

Ademais, os profissionais que compõem o quadro efetivo estão às voltas com inúmeros outros afazeres e, por isso, não têm condições de abarcar os serviços técnicos especializados a serem prestados junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e demais órgãos que compõem a Administração Pública, que frisa-se, refogem completamente da rotina de seus trabalhos e exigem constante acompanhamento.

B.3.1. Bens Patrimoniais

A utilização da creche estava prevista para o exercício de 2020, contudo, não foi possível por conta do avanço da Pandemia do Covid-19.

Diante disso, tão logo seja autorizado o retorno às aulas com segurança dos alunos e professores, a creche começará a ser utilizada.

Quanto à diferença de valores, informou que foi realizado o levantamento de todos os bens móveis e devido à migração de todos esses bens para o novo sistema de patrimônio, alguns deles não foram cadastrados. Ponderou ainda, que estão sendo providenciados os devidos lançamentos para equacionar a diferença de valores.

1.5 O setor de **Cálculo da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 57.1) ratificou o entendimento da Fiscalização no sentido de que o auxílio alimentação concedido aos servidores públicos do Município de Nantes tem

caráter remuneratório e não indenizatório, conforme jurisprudência pacificada neste Tribunal.

Quanto às contratações realizadas a título de Assessoria e Consultoria em Administração Pública, Serviço de Apoio Administrativo ao Setor de Convênios, Profissionais para compor a Equipe do NASF e profissional para conduzir o Projeto “Integrador Auxiliar” entendeu que as mesmas correspondem a atividades rotineiras da Administração razão pela qual os correspondentes gastos devem ser contabilizados como de Pessoal, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou, ainda, que o gasto excessivo não foi reconduzido no prazo estipulado pelo artigo 23 da LRF, uma vez que o Município de Nantes apresentou os seguintes percentuais no exercício de 2019: abril/2019 → 54,16%, agosto/2019 → 57,24% e dezembro/2019 → 55,46%.

A vertente de **Economia** (evento 57.2) não vislumbrou questão de ordem econômico-financeira que pudesse comprometer a matéria em análise.

Já a vertente **Jurídica** (evento 57.3), tendo em vista a manifestação do setor de Cálculo, opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas analisadas, com proposta de recomendação à Origem para que regularize os desacertos apontados no relatório de fiscalização.

A **Chefia** do órgão (evento 57.4) posicionou-se também pela emissão de parecer desfavorável às contas anuais de 2019 da Prefeitura Municipal de Nantes, com proposta de recomendação no sentido de que adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM e regularize os apontamentos constatados no relatório da Fiscalização.

1.6 De igual modo, o Ministério Público de Contas (evento 62.1) pugnou pela emissão de parecer desfavorável às contas, em especial, pelos seguintes motivos: **B.1.8.1.** – gasto com pessoal equivalente a 55,46% da Receita Corrente Líquida (RCL), extrapolando o limite de 54% da RCL previsto no art. 20, inc. III, alínea ‘b’, da Lei de Responsabilidade Fiscal; inobservância às vedações impostas à Administração em razão da superação do limite prudencial de gastos, dada a contratação de pessoal e de trabalho

extraordinário; **B.1.9.1.** – pagamentos acima do teto determinado pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal durante quase todo o exercício; **B.1.9.2.** – pagamento de horas extras de forma rotineira e excessiva e desrespeitando vedação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal em razão da superação do limite prudencial para os gastos com pessoal; **B.1.9.3.** – contratação de empresa terceirizada para a realização de atividades de natureza permanente da Administração.

1.7 Pareceres anteriores:

Exercício	Parecer	Processo	Relator	Publicação no DOE
2016	Favorável	TC-003977.989.16	Conselheiro Antonio Roque Citadini	04-08-18
2017	Favorável	TC-006455.989.16	Conselheiro Substituto Antônio Carlos dos Santos	13-08-19
2018	Desfavorável ²	TC-004212.989.18	Conselheira Cristiana de Castro Moraes	25-06-20
	Não Provido	TC-019157.989.20	Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues	24-06-21

1.8 Dados Complementares:

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

Exercício	Nantes		Receita Per Capita			Resultado relativo de Nantes	
	Habitantes	Receita Arrecadada	Nantes (A)	Estado (B)	Média dos Municípios/ SP (C)	Em relação ao Estado (A/B)	Em relação aos Municípios (A/C)
2016	2.930	16.242.594,42	5.543,55	2.950,97	3.570,57	188%	155%
2017	2.965	16.156.905,18	5.449,21	3.031,41	3.615,62	180%	151%
2018	3.000	17.706.808,22	5.902,27	3.305,55	4.020,63	179%	147%
2019	3.035	19.722.071,00	6.498,21	3.608,58	4.297,41	180%	151%

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2016	2017	2018	2019
Déficit /Superávit	2,90%	(9,77%)	(1,36%)	4,38%

² Extrapolação do limite de despesas com pessoal em dezembro/2018: 54,23%.

c) Indicadores de Desenvolvimento

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Nota Obtida							Metas						
Nantes	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5.1	5.3	5.8	6.1	6.2	6.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2018	345	R\$13.781,07
2019	352	R\$13.087,03

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

INDICADOR TEMÁTICO	2016	2017	2018	2019
IEG-M:	C+	C+	C+	C+
i- PLANEJAMENTO:	C	C	C+ ↑	B ↑
i-FISCAL:	B+	C+ ↓	C+	B ↑
i-EDUC:	B	B	C ↓	C
i-SAÚDE:	B	C+ ↓	B ↑	B
i- AMB:	C	B ↑	B	C ↓
i-CIDADE:	C	C	C	C
i-GOV TI:	C	C	C	C

Nota	Faixa
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 a **Prefeitura Municipal de Nantes** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, remuneração dos profissionais do magistério, saúde, transferências de duodécimos ao Legislativo, subsídios dos agentes políticos e encargos sociais (INSS e PASEP).

2.2 Em relação ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM** – instrumento que delinea um amplo panorama das condições dos serviços públicos e dos recursos mobilizados pelas Prefeituras para prestá-los em sete áreas sensíveis de atuação governamental: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança em Tecnologia da Informação – o **Município de Nantes** obteve, em 2019, o **conceito geral C+**, mesma posição alcançada nos três últimos exercícios e que, segundo os critérios de classificação adotados pelo índice, designa gestões caracterizadas como “em fase de adequação”, a evidenciar o afastamento do município em relação aos padrões que qualificam parte substantiva dos aspectos abordados pelo instrumento.

Por essa razão, **advirto** desde já a Prefeitura de Nantes para que multiplique os esforços destinados a aprimorar as condições operacionais de seus órgãos e entidades, de modo a elevar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sua população.

No tocante às dimensões que constituem o IEGM, observo que, no Ensino (**i-Educ**), a performance do Município se manteve na menor faixa de desempenho definida pelo índice, **C**, em razão da persistência de impropriedades ainda não regularizadas, tais como falta de reparos nas unidades escolares; nem todos os estabelecimentos de ensino possuem AVCB; ausência de laboratórios ou salas de informática com computadores em parte das unidades; presença de docentes sem formação acadêmica de nível superior; ausência de um programa de inibição ao absentéismo.

Na área da Saúde (**i-Saúde**), o município reeditou a performance lograda em 2018, mantendo-se na faixa de desempenho que qualifica a gestão como efetiva, **B**, resultado que, sem embargo dos méritos que traduz, não dispensa a Administração de envidar esforços para superar as lacunas desveladas pelo índice, dentre as quais sobressaem a ausência de AVCB em parte das unidades de saúde e deficiências na sua manutenção; ausência de controle de absenteísmo de consultas.

Quanto aos apontamentos realizados na Fiscalização Ordenada – Hospitais/UPA/UBSs (TC-014577.989.19-7, eventos 8.1, 8.2, 28.1 e 28.2), a análise de sua regularização restou prejudicada ante a ausência de visita técnica, conforme orientado por este E. Tribunal devido à pandemia causada pelo Coronavírus – Covid19.

Na área do Planejamento (**i-Planej**), de cuja efetividade depende, em alguma medida, a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas das demais esferas de atuação estatal, a evolução observada no período, de C+ (“em fase de adequação”) para **B** (“efetiva”) não significou, ainda, a superação de deficiências importantes na estrutura mobilizada para coletar e coordenar as informações necessárias à elaboração de suas peças de planejamento, assim como para acompanhar e avaliar os resultados produzidos pelos programas e ações de governo. Dentre as impropriedades identificadas pelo índice, sobressaem-se a realização de audiências públicas em dias e horários comerciais, que coincidem com a jornada de trabalho de grande parte dos munícipes e, por conseguinte, inviabilizam sua participação; a não realização de outras diligências formais voltadas à identificação dos problemas enfrentados pela população local, visando a subsidiar o processo de planejamento das ações governamentais; a não disponibilização de recursos humanos para operacionalização das atividades de planejamento; a ausência de elaboração da Carta de Serviço ao Usuário e a falta de instituição do Conselho de Usuários.

Destarte, deve a Prefeitura de Nantes atentar para as impropriedades indicadas pelo i-Planejamento, com vista ao fortalecimento da

estrutura mobilizada para a concepção, acompanhamento e revisão tanto de suas peças orçamentárias quanto dos demais planos de ação.

No que se refere às políticas de preservação e recuperação ambiental (**i-Amb**), a performance de Nantes regrediu dois patamares, situando-se na menor faixa de desempenho instituída pelo índice (**C**), a sinalizar o acentuado distanciamento da administração em relação aos padrões e às exigências normativas que asseguram a efetividade das políticas públicas do setor. Nesse sentido, destacam-se a inexistência de estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal; a não regulamentação da proibição de queimada urbana; a ausência de plano emergencial para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez e de ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem; a falta de Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e dos Resíduos de Serviços de Saúde.

Já em relação à **gestão fiscal** do município, as condições observadas em 2019 ensejaram a superação do resultado alcançado em 2018 (**C+**), elevando o **i-Fiscal** de Nantes para a faixa de desempenho **B**. Ainda assim, persistem algumas inadequações, como a falta de revisão periódica do cadastro imobiliário; a não implantação da NFS-e; a não utilização do protesto extrajudicial como instrumento de cobrança dos títulos inscritos em sua Dívida Ativa, entre outras, que reclamam a adoção de providências capazes de corrigi-las no menor intervalo possível.

No tocante às políticas de proteção dos cidadãos contra eventos de consequências potencialmente calamitosas, Nantes reproduziu o resultado dos três últimos exercícios, situando-se na faixa que reflete “**baixo nível de adequação**” (**nota C**), em razão, sobretudo, da ausência uma Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil e de um Plano de Contingência de Defesa Civil; da inexistência de um canal de atendimento de emergência à população para comunicação de desastres; da ausência de estudos atualizados sobre as condições de segurança de suas escolas e unidades de saúde; da falta de manutenção adequada de grande parte das vias públicas e de falhas na sinalização horizontal e vertical de parte das vias de sua malha viária.



Quanto ao gerenciamento dos recursos em **tecnologia da informação**, as diversas impropriedades verificadas pelo instrumento – como a ausência de uma área ou departamento de Tecnologia da Informação, bem como de um Plano Diretor; a inexistência de uma política institucionalizada de segurança para utilização de ferramentas do gênero; e a falta de integração entre o sistema de contabilidade e o de dívida ativa – redundaram, a exemplo do observado no três últimos exercícios, na atribuição de **conceito C (baixo nível de adequação)**. Tal resultado desvela a incipiência da estrutura mobilizada pela Prefeitura para a manutenção e o desenvolvimento de ferramentas e soluções do gênero, a despeito de sua crescente importância para a redução dos custos 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**.

2.3 Em relação aos Resultados Econômico-Financeiros, a execução orçamentária foi superavitária em R\$ 863.586,00 (4,38% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 19.722.071,00).

O resultado financeiro apurado também se mostrou positivo, em R\$ 878.403,65, evidenciando, com isso, a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

Os investimentos realizados corresponderam a 4,39% da receita arrecadada total.

A dívida de longo prazo decresceu (11,11%) em relação ao exercício de 2018 (de R\$ 322.929,01, em 2018, para R\$ 287.042,53, em 2019).

O Município honrou o parcelamento de débitos previdenciários junto ao INSS; quitou os encargos do período (INSS e PASEP) e não possui dívidas judiciais.

As alterações realizadas no Orçamento alcançaram o total de R\$ 3.939.854,81, equivalente a 20,20% da despesa inicial fixada superior 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

Tendo em vista, entretanto, que esse redesenho orçamentário não chegou a ocasionar desajuste fiscal, entendo possa a questão ser conduzida ao campo das advertências.

2.4 No campo dos Recursos Humanos, apurou a Fiscalização que dois servidores receberam remuneração acima do teto constitucional: Antonio Carlos Candil Júnior, no período de janeiro a maio de 2019, quando foi exonerado, e Amanda Lobo de Siqueira, no período de maio a outubro.

Conforme apontou o órgão de inspeção, a irregularidade cessou a partir de 9 outubro de 2019, quando foi editado o Decreto nº 52/19, dispondo sobre a aplicação do limite remuneratório no âmbito da Administração Direta e Indireta do município.

Solucionada a questão no próprio exercício, considero que a irregularidade possa ser relevada, devendo a Prefeitura, entretanto, adotar as providências cabíveis com vista à restituição aos cofres públicos dos valores indevidamente pagos a tais servidores.

2.5 As contas, entretanto, se ressentem de irregularidade grave e capaz de comprometê-las por inteiro. Refiro-me às Despesas de Pessoal.

Com fundamento no art. 18, § 1º³, da Lei Complementar nº 101/2000, a Fiscalização promoveu a inclusão, nessa rubrica, dos gastos efetuados pela Prefeitura com o pagamento de Auxílio Alimentação concedido aos servidores (R\$ 758.268,14) e, ainda, com as seguintes contratações: (i) de assessoria e consultoria em Administração Pública (R\$ 75.000,00); (ii) de serviço de apoio administrativo para o monitoramento do gerenciamento e da execução dos procedimentos referentes à solicitação, execução, acompanhamento e prestação de contas dos recursos destinados ao Município pelo Governo Federal (R\$ 10.989,00); (iii) de profissionais para compor a equipe do NASF –

³ Art. 18 – (...)

§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Núcleo Ampliado de Saúde da Família (R\$ 95.580,00); (iv) de Digitador para a área da Assistência Social (R\$ 9.900,00).

Efetuada tais ajustes, apurou a Fiscalização que o Executivo de Nantes ultrapassou o limite máximo de despesas com pessoal imposto pelo artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%) em todos os quadrimestres de 2019:

Período	Dez 2018	Abr 2019	Ago 2019	Dez 2019
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 9.463.817,38	R\$ 9.576.211,00	R\$ 9.588.783,99	R\$ 9.645.811,25
Inclusões da Fiscalização	R\$ 73.400,00	R\$ 332.576,00	R\$ 648.277,30	R\$ 949.737,14
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 9.537.217,38	R\$ 9.908.787,00	R\$ 10.237.061,29	R\$ 10.595.548,39
Receita Corrente Líquida	R\$ 17.585.741,24	R\$ 18.296.027,22	R\$ 17.885.214,96	R\$ 19.104.636,00
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 17.585.741,24	R\$ 18.296.027,22	R\$ 17.885.214,96	R\$ 19.104.636,00
% Gasto Informado	53,82%	52,34%	53,61%	50,49%
% Gasto Ajustado	54,23%	54,16%	57,24%	55,46%

Em sua defesa, a municipalidade pleiteou que fossem excluídos da base de cálculo do gasto com pessoal os valores pagos a título de Auxílio Alimentação, uma vez que referida verba não foi paga a servidores inativos ou pensionistas, mas a servidores ativos afastados em virtude de férias ou licenças remuneradas (maternidade, abonos etc.) e que, de acordo com o artigo 63 da Lei Municipal nº 357/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) são afastamentos considerados como de efetivo exercício.

Observe, entretanto, que este Tribunal de Contas firmou entendimento⁴ no sentido de que o Auxílio Alimentação, quando estendido a servidores em férias e licenças, constitui verba de caráter remuneratório, eis que rompida a relação do custeio das despesas com alimentação por dia trabalhado que o caracteriza. Permito-me transcrever a respeito excerto de voto proferido pela E. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, que bem analisa a questão:

⁴ TC-006659.989.16 Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Iacri. Exercício de 2017. Segunda Câmara de 23-04-2019. Relatoria do E. Conselheiro Renato Martins Costa.

TC-003824.989.16 Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Bastos. Exercício de 2016. Primeira Câmara de 04-12-2018. Relatoria do E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

No que tange aos dispêndios com vale alimentação, e malgrado a justificativas ofertadas pelo responsável, a jurisprudência formada nesta Corte de Contas considera que tal benefício deve estar restrito aos servidores ativos, de forma que sua extensão àqueles funcionários em gozo de licenças e férias desvirtua o seu caráter originalmente indenizatório e o converte em verba de natureza remuneratória para fins de apuração dos limites de pessoal (TC-006468.989.16, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, DOE em 21/01/2020).

Com relação às demais inclusões (serviços de assessoria e consultoria contratados pela Prefeitura), de fato, correspondem a atividades rotineiras e de natureza permanente da Administração, que deveriam ser executadas por servidores da própria Prefeitura eis que não exigem notória especialização. Dessa forma, os correspondentes gastos devem ser contabilizados como de Pessoal, nos termos do § 1º do art. 183 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concluo, assim, encampando os cálculos efetuados pela Fiscalização e validados pela Assessoria Técnica, que as despesas de pessoal da Prefeitura Municipal de Nantes se mostraram acima do limite legal em todos os quadrimestres de 2019, situação, aliás, que persiste desde o 3º quadrimestre de 2018:

1º Quadr/18	2º Quadr/18	3º Quadr/18	1º Quadr/19	2º Quadr/19	3º Quadr/19
56,42%	53,97%	54,23%	54,16%	57,24%	55,46%

Ressalto que o Município atingiu esse percentual em dezembro/2019 (55,46%) considerando a receita derivada da cessão onerosa do Petróleo (já incluída pelo Sistema Audesp no cômputo da RCL), recebida no final do exercício, no montante de R\$ 435.971,77, como bem registrou a Fiscalização.

A título meramente informativo, consigno que, caso o Município não a tivesse recebido, o percentual de despesa com pessoal teria significado 56,75% da Receita Corrente Líquida (evento 13.57, fl. 14).

Vale frisar, ainda, que, conforme salientou a Fiscalização, apesar dos percentuais de despesa se mostrarem acima do limite prudencial, o Executivo Municipal continuou realizando contratações de pessoal e efetuando o pagamento de horas extras em todos os meses de 2019, perfazendo, neste caso, um total anual de R\$ 543.232,61, equivalente a 2,84% da RCL,

contribuindo, assim, para que as despesas com pessoal superassem o limite legal.

2.6 Diante do exposto, acompanho o Ministério Público de Contas e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Nantes, relativas ao exercício de 2019.

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

- Adote as providências necessárias à melhoria dos índices de formação do IEGM, com ênfase na solução das deficiências neles apontadas.

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

- Atente para os limites legais de despesa com pessoal, contabilizando corretamente os gastos a esse título e observando as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, desse diploma legal.

- Reveja o pagamento habitual de horas extras, que descaracteriza a natureza do adicional, e cuide para que este se faça acompanhar de documentação comprobatória da execução dos serviços que o justifique.

- Realize os pagamentos respeitando rigorosamente a ordem cronológica de suas exigibilidades.

- 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, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos por esse Sistema deste Tribunal.

- Diligencie para que seja suprida a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB nas unidades de ensino e de saúde.

- Empreenda as medidas necessárias com vista a solucionar os apontamentos efetuados por ocasião das Fiscalizações Ordenadas alusivas a Hospitais/UPA's/UBS's.

- Assegure o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência Fiscal.

- Atenda às recomendações exaradas por esta Corte de Contas.

- Adote providências efetivas visando a sanear as demais impropriedades apontadas no relatório da fiscalização.

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, 29 de junho de 2021.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

CONSELHEIRO