

Processo nº:	eTC 6968.989.20-2
Prefeitura Municipal:	Salmourão
População estimada:	5.372 hab. (4.818 hab. Censo 2010) ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2021

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais da Prefeitura Municipal acima indicada. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios do TCESP, indicando as recomendações aplicáveis ao exercício ora analisado. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

1. HISTÓRICO DOS PARECERES E RECOMENDAÇÕES APLICÁVEIS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o TCESP emitiu **Pareceres Favoráveis às Contas de 2018, 2019 e 2020**. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.



Contas Anuais de 2020	Contas Anuais de 2019	Contas Anuais de 2018
eTC 2985.989.20-1, Rel. RMC, Parecer Favorável (Ev. 130), Trânsito 10/08/2022 (Ev. 124)	eTC 4637.989.19-5, Rel. CCM, Parecer Favorável (Ev. 106), Trânsito 11/05/21 (Ev. 124)	eTC 4296.989.18-9 Rel. SEB, Parecer Favorável (Ev. 133), Trânsito 13/08/20 (Ev. 143)

À margem desses pareceres, foram emitidas **recomendações** ao Chefe do Poder Executivo a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução daqueles exercícios financeiros. A reincidência nas falhas que antes foram remetidas para o campo das recomendações pode levar à futura emissão de parecer prévio desfavorável. Nesse sentido, o *Parquet de Contas* entende que são aplicáveis as recomendações que transitaram em julgado até o final do mês de janeiro do exercício em análise, pois o gestor público teve outros onze meses para sanear as falhas recomendadas. Trata-se de aplicar a mesma lógica adotada pelo TCESP ao relevar o déficit orçamentário com base na estimativa da receita aferida no início do exercício financeiro. No presente caso, ganham destaque as recomendações indicadas no parecer prévio das **Contas Anuais de 2018 (trânsito em julgado em 13/08/2020)**² Ao longo do parecer ministerial, estas recomendações serão cotejadas com as irregularidades apontadas nas contas anuais em exame, reforçando eventual reprovação da matéria.

2. INSTRUÇÃO FISCALIZATÓRIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quanto à **instrução fiscalizatória**, a auditoria promoveu ao longo do exercício financeiro o **Acompanhamento Especial da Covid-19 (eTC 1476.989.21-5)** e realizou Fiscalização Ordenada área de **Ouvidoria (Evento 11 do eTC 6900.989.21-1)**. Ainda transitaram em conjunto os seguintes expedientes: (i) Vereador Flávio Eduardo Rodrigues noticia possíveis irregularidades no âmbito da Prefeitura referente às despesas com obras e serviços de construção civil junto à empresa Lourdes Aparecida Pereira (**eTC 9777.989.21-1**); sobre

² Vide: TCESP, 1ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de Salmourão, eTC 4296.989.18-9, Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, j. 02/06/2020, DOE 01/07/2020, Trânsito em julgado 13/08/2020).



recebimento de HE e substituição de aulas (**eTC 12046.989.21-6**); quanto às despesas junto a empresa Hyan Aguiar Janegitz (**eTC11665.989.21-6**); sobre desvio de função, recebimento de adicionais, diárias e horas extras (**eTC 12042.989.21-0**); sobre compras sem licitação (**eTC 13443.989.21-5**); contratação direta, sem licitação junto ao Unicentro - Peças e Serviços Ltda (**eTC 14451.989.21-4**); (ii) o Vereador João Leme dos Santos noticia possíveis irregularidades referentes à aquisição e plantio de grama (**eTC 8745.989.21-0**); ao desvio de função e pagamento de diárias e horas extras (**eTC 9118.989.21-9** e,; (iii) o Vereador Wesley Barbosa noticia possíveis irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal, referentes: à contratação de profissionais de saúde e solicita cópia do Rel. do 1ºQ. (**eTC 12290.989.21-9** e **eTC 15290.989.21-9**); à aquisição de "cartuchos de tinta para impressora" sem licitação e sem divulgação no Portal de Transparência (**eTC 13734.989.21-3**); (iv) por fim, os 3 Vereadores citados acima mais a Vereadora Francine Caetano da Silva noticiaram eventuais irregularidades em atos praticados pelo Executivo em relação à aquisição de gêneros alimentícios e de produtos diversos de limpeza e higiene pessoal junto ao fornecedor A.J. Colato - Supermercado São João sem licitação (**eTC 013703.989.21-0**). Todos esses dados subsidiaram a instrução das contas em exame, balizando o exercício do controle externo. Nos autos principais, houve o Acompanhamento Quadrimestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do **1º Quadrimestre (Evento 32.38)**, do **2º Quadrimestre (Evento 50.17)** e do **3º Quadrimestre (Evento 65.61)**.

Quanto à **instrução processual**, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício, levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 06/12/2022 (**Evento 76.1**). Na sequência, houve duas dilações de prazo (**Eventos 90.1 e 101.1**), apresentação de defesa (**Evento 105.1 até 105.10**) e manifestação da ATJ pela aprovação das Contas Anuais (**Evento 119**), com a posterior remessa dos autos para o Ministério Público de Contas. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem



teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

3. ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2021

No mérito, este *Parquet de Contas* entende que os itens abordados no relatório da Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios e dos encargos sociais, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange não somente o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, mas também a composição do quadro de pessoal, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento de horas extraordinárias, abonos e gratificações. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais.

Em quinto lugar, a **promoção da governança** abrange três fatores essenciais para o avanço da democracia material em termos de *accountability* de *responsiveness*: políticas públicas setoriais; orçamento público e controle. A análise das políticas públicas setoriais considera a observância do IEGM/TCESP e da Agenda 2030 da ONU (e.g. saneamento, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo, tecnologia da informação, etc.). O exame do orçamento público leva em conta a elaboração, a aprovação e a alteração das leis orçamentárias



(abertura de créditos adicionais, transposição, remanejamento e transferência de recursos). Por fim, a verificação do controle *latu sensu* inclui o controle interno, as ferramentas de transparência, assim como as instruções, orientações e recomendações fixadas pelo TCESP no exercício do controle externo. Isto posto, este agente ministerial passará a cotejar as falhas apontadas pela diligente Fiscalização aos cinco vetores de análise, levando em conta as recomendações afins que são aplicáveis ao presente caso.

Preliminarmente, a Prefeita Municipal à época Sônia Cristina Jacón Gabau (Ex-Presidente da Câmara) assumiu a chefia do Executivo de forma interina. Esse fato decorreu da anulação do pleito eleitoral em favor do ex-Prefeito pelo TRE-SP que indeferiu o pedido de registro de candidatura e rejeição de suas contas pelo TCU. Nessa esteira, ao ser constituída nova eleição sagrou-se vencedora a Prefeita Interina passando a atuar a partir de 15/12/2021.

Ao cotejar estes cinco vetores ao presente caso, o MPC entende que a Origem conseguiu esclarecer alguns dos apontamentos, como a falha relacionada à não instituição da Contribuição de Iluminação Pública – CIP. Nada obstante, o Parquet conclui pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas relacionadas à **gestão de pessoal** (concurso, contratações precárias, comissionados, férias acumuladas, desvio de função, horas extraordinárias, Agentes Políticos), à **gestão de Bens e Serviços** (dispensa de licitação, contratação de empresa de servidor) e à **promoção da governança** (IEGM, planejamento, alterações orçamentárias, controle interno). Os demais apontamentos que não foram satisfatoriamente justificados podem ser alçados ao campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B não houve a instituição da contribuição de iluminação pública-CIP, prerrogativa prevista nos incisos II e III do artigo 145 e artigo 149-A da CF O serviço é terceirizado (R\$270.207,37).



Quanto à **gestão fiscal**, convém expor as tabelas com os resultados obtidos durante o exercício financeiro com o objetivo de facilitar a análise destes pontos, especificamente no que tange aos balanços orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial (Itens B.1.1 e B.1.2):

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (B.1.1)	2021
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 20.862.917,67
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 19.037.144,09
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 780.000,00
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 106.708,37
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	-
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	-
Resultado da execução orçamentária (superávit de 5,52%)	R\$ 1.152.481,95

RESULTADOS (B.1.2)	2020	2021	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 1.131.046,80	R\$ 2.297.340,25	103,12%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 1.747.473,32	R\$ 2.208.012,47	26,35%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 11.925.357,80	R\$ 14.385.170,41	20,63%

Sobre a falta de instituição da contribuição de iluminação pública – CIP apontada no relatório da Fiscalização, em afronta ao previsto no artigo 145, I e II e artigo 149-A da Constituição Federal, a Prefeitura Municipal contestou o achado sob a alegação de que a norma não obriga a cobrança, mas concede ao administrador público a faculdade para sua adoção. Destaca o termo usado em ambos os artigos “*poderão instituir*” a fim de confirmar a discricionariedade³. Ademais, continua a Prefeitura o município apresentava boa saúde Financeira.

No entendimento ministerial a justificativa pode ser acolhida. De fato, a discricionariedade está prevista na interpretação da lei. Porém a questão é controversa, porque de outra banda o STF na Sumula Vinculante nº 41 afirma que “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”

³Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão instituir** os seguintes tributos: Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal **poderão instituir** contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.



uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível, cuja vinculação a determinado contribuinte é inaplicável, não podendo ser custeadas senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais, considerando-a inconstitucional.⁴ E ainda há ainda a cena real em que 70% dos Municípios brasileiros já instituíram a Cosip ou CIP, sendo que a maioria optou, no curto prazo, por terceirizar as atividades de operação e manutenção à iniciativa privada, contratada por meio de licitação tradicional (*Lei n. 8.666/1993*), com contratos anuais renováveis por no máximo cinco anos. Da mesma forma, projetos pontuais de expansão e modernização são realizados por meio de licitações específicas⁵. Neste sentido, na visão ministerial é claro o impasse, porém observada a realidade, acreditamos que sua instituição, a partir de um plano que avalie as vantagens e a oportunidade, sua instituição poderá trazer recursos à municipalidade na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Assim, condicionada à opção da administração municipal, a falha pode ser encaminhada ao rol das recomendações.

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Saúde e Ensino)

Saúde

B.1.10.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO contratação emergencial e urgente de profissionais de saúde (Pandemia) sem publicidade, sem contratos e sem processo seletivo em afronta ao art. 71, II, das Instruções nº 01/20.

Ensino

C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO não houve implementação do serviço de psicologia educacional nem o de serviço social na rede pública escolar, (*Lei 13.935/19*) e art. 26, parágrafo único, II, da *Lei nº 14.113/20*, atual art. 26-A da *Lei 14.276/21*; não foram apresentados os resultados/controle da participação dos alunos no ensino remoto.

Com relação aos gastos obrigatórios, constatou-se o pleno atendimento aos limites constitucionais e legais das receitas direcionadas aos setores da Saúde e do Ensino. Contudo, no que tange à **saúde**, a auditoria constatou a contratação por tempo determinado de profissionais da saúde, sem a devida publicidade, sem contratos e sem processo seletivo em afronta ao art.

⁴ [AI 463.910 AgR, rel. min. Ayres Britto, 1ª T, j. 20-6-2006, DJ de 8-9-2006.].

⁵ Fonte: BNDES: <https://hubdeprojetos.bnades.gov.br/pt/setores/Iluminacao-Publica>



71, II da CF/88 (B.1.10.1). Por seu turno, o *jurisdicionado* optou por efetuar as contratações de pessoal deixando de cumprir a normativa resguardando o direito à vida e a saúde do cidadão no combate a pandemia COVID-19. Tal conduta respaldou-se da Deliberação TCA015248/026/04, a qual estabelece que “a admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização”. Nesse sentido, o MPC, a princípio, acataria a justificativa da Origem com base, na EC nº 106/2020 que em seu Art. 2º expressa o *Poder Executivo Federal* poderá adotar processos simplificados de contratação de pessoal ⁶. Porém, no processo seletivo simplificado está previsto a ampla publicidade para convocação, ato não praticado pelo Executivo naquele momento. No entendimento desse *Parquet* de Contas, a ausência de divulgação contraria a Lei nº 8.745/93 ⁷, além de infringir os princípios da publicidade, isonomia e moralidade expressos na Carta Magna. Nesse sentido, as falhas são graves e maculam as Contas de 2021.

Relacionado à educação, a Fiscalização destacou a não implementação do serviço de psicologia educacional nem o de serviço social na rede pública escolar (Lei 13.935/19 e art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 14.113/20, atual art. 26-A da Lei 14.276/21), nem a apresentou os resultados da participação dos alunos no ensino remoto (C.1.3.). Na defesa, a Prefeitura disse ter sido implementado o serviço de psicologia no atual momento. A respeito do serviço social, a Origem comunicou que no momento está sendo suprido pelo Setor de Assistência Social, entendendo as falhas de cunho formal e passíveis de

⁶ Art. 2º Com o propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal, no âmbito de suas competências, **poderá adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 da Constituição Federal** na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal⁶, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo da tutela dos órgãos de controle.

⁷ Lei nº 8.745/93 Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: II - assistência a emergências em saúde pública; Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado **sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.**



indultos. Reforçou, ainda, o cumprimento do art. 212 da CF, em razão da utilização de todos os recursos do FUNDEB e dos restos a pagar. Em que pese o saneamento posterior das falhas, amparado no princípio da anualidade as providências não surtiram efeito no exercício analisado, não sendo possível acatar as alegações da Origem. Ademais, não houve enfrentamento pela defesa acerca do desempenho dos alunos que participaram do ensino remoto, denunciando possível inexistência de tal análise, e decorrente ausência de oferecimento de recuperação. Assim, as falhas relativas ao não cumprimento da legislação vigente são graves e capazes de macular as contas do executivo.

GESTÃO DE PESSOAL

B.1.9.1 DESPESA DE PESSOAL contratação de profissionais - serviços de Vigia, Cuidadora no Asilo Municipal, serviços na área da educação, Limpeza e Conservação e da saúde), cujas funções exercidas são inerentes a de servidores efetivos, cuja contabilização deveria acompanhar o prescrito no art. 18, §1º da LRF, em “Outras despesas de Pessoal”

B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS nomeação de 4 servidores comissionados incluído o cargo de Assessor de Gabinete cujas atribuições não caracterizam cargo de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF).

B.1.10.2. DESVIO DE FUNÇÃO COM PAGAMENTOS DE ADICIONAIS REFERENTES AO CARGO ORIGINAL de Guarda Noturno versus a função exercida como motorista do Fundo Social do Município em desconformidade com o art. 37, II da CF, recebendo adicional de periculosidade e adicional noturno no total de R\$ 3.021,79 referente aos meses de janeiro a maio de 2021.

B.1.10.3. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A LEI FEDERAL Nº 173/2020 nomeação de Secretário de Administração e Diretor de Agricultura ambos os cargos vagos em período proibitivo de aumento de despesa, em afronta ao art. 8º, IV da Lei 173/20

B.1.10.4. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS A SERVIDORES em número acima do limite estabelecido no art. 137 da Lei Municipal nº 593/92 como instrumento de aumento salarial de forma indireta. Essa conduta tem sido apontada há 10 anos.

B.1.10.5 SERVIDORES COM ACÚMULO DE FÉRIAS de mais de 02 períodos contrariando a proibição prevista no art. 84 da LC Municipal nº 593/92, essa conduta tem sido apontada há 10 anos

B.1.10.6. PAGAMENTO DE AUXÍLIO PARA DIFERENÇA DE CAIXA o Estatuto dos Servidores estabelece que além do vencimento, ao servidor que receber ou pagar em espécie receberá o auxílio por diferença de caixa art. 106. Apesar do Tesoureiro não mais pagar ou receber em moeda corrente, recebeu indevidamente o auxílio em todos os meses (R\$3.113,37)

B.1.10.7 SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO daquelas para as quais foram nomeadas contrariando o art. 37, II da CF.



B.1.11. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS os subsídios dos Secretários Municipais foram fixados pela LM 1.185 /20 e pagos em parcela única e, à exceção da Secretária de Educação e Cultura que optou por manter a remuneração do cargo de Professor de Educação Infantil, os demais receberam gratificações e quinquênios em afronta ao art. 39, § 4º da CF. (R\$ 26.839,29) e respectivo pagamento de contribuição previdenciária patronal (R\$5.636,25). A auditoria propõe restituição aos cofres públicos e ciência ao MPE.

Quanto à **gestão de pessoal**, a auditoria constatou que a contabilização das despesas de pessoal referentes aos profissionais terceirizados que exerceram funções inerentes à servidores efetivos foi inadequada, contrária ao previsto no art. 18, §1º da LRF⁸ (B.1.10.1). Na defesa o jurisdicionado comunicou que já determinou a deflagração de estudos, com vistas a contratação de empresa para execução de concurso público, com o fito de eliminar de seus demonstrativos os desacertos acima relatados. Afora infringir o princípio da anualidade por providências tomadas além do exercício tratado, para o MPC a falha é grave ante a inadequada contabilização em afronta aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964). Ademais, essa falha é agravada por constar do rol de recomendações no exame das contas de 2018, tempo suficiente, mais de 5 anos, para seu saneamento. Dessa maneira, associando a falha à inércia do gestor em corrigi-la, no entendimento ministerial o vício constitui elemento para a reprovação das Contas de 2021.

Caminhando na mesma direção de reprovação das Contas de 2021, em atos irregulares somados à inércia da Administração Pública, mais dispêndios desnecessários, estão as falhas mais das vezes alertadas por esta Corte de Contas há mais de 10 anos. São elas: o pagamento de **horas extras** habituais a servidores (B.1.10.4); o pagamento em dobrado por **acúmulo de férias** (B.1.10.5); o pagamento de **auxílio para diferença de caixa** ao tesoureiro que a muito deixou de transacionar valores em moeda corrente (B.1.10.6); o pagamento de **verbas adicionais** aos subsídios fixados **para agentes políticos**,

⁸ LRF 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**".



no caso, os Secretários (à exceção da Secretaria de Educação e Cultura), em afronta ao art. 39, § 4º da Constituição Federal de 1988. Nesse último caso dos agentes políticos, este *Parquet de Contas* acompanha proposta da Fiscalização de restituição dos valores pagos indevidamente pelos agentes aos cofres públicos, dando ciência ao MPE. A defesa admitiu a falha frisando: ... *já estamos determinando a suspensão dos respectivos pagamentos, visando atender os exatos termos do art. 39, §4º da CF/88.*

Além disso, a defesa alegou que as Horas extraordinárias foram demandadas para o enfrentamento da pandemia. Entretanto, análise da Fiscalização deduziu que houve pagamento a profissionais como Merendeira e Inspetor de Alunos em período de suspensão de aulas, comprovando a regularidade no pagamento e o uso da ferramenta com o fim de aumentar salários em tempo de proibição. Ademais, isso ocorre desde as Contas de 2011 (TC-001214/026/11), com recomendação em 2018.

Concernente ao acúmulo de férias superior a dois anos (limite cuja superação resulta em pagamento em dobro ao servidor) a defesa disse ter eivado esforços para a redução dos estoques de férias, porém priorizou o atendimento à demanda a fim de não desfalcado o quadro. Já, quanto ao pagamento de auxílio para diferença de caixa disse basear-se em norma municipal vigente.

Quanto a ocorrência de desvio de função com manutenção de pagamento das verbas do cargo original não atinentes ao exercício da nova função (B.1.10.2.) e o exercício de cargo diverso daquele para o qual foi nomeado (B.1.10.7), a defesa esclareceu que os casos foram designados pela Origem devido a falta de candidatos aprovados para o preenchimento das vagas demandadas.



Ainda, relativo à gestão de pessoal estão as contratações de Secretários frente a vedação de aumento de despesa em época de pandemia (*Lei Federal 173/20*) (B.1.10.3), e a contratação de quatro comissionados, um deles sem o requisito mínimo de formação educacional, nível superior para o exercício de cargo de direção, chefia ou assessoramento (*art. 37, V, CF*) (B.1.10). A defesa refuta a tese por não haver apontamento quanto a nomeação de comissionados com exigência de nível superior.

Para o MPC, a gestão de pessoal esteve caracterizada pela permanência do “favorecimento pecuniário” de alguns servidores, em detrimento de outros e do cumprimento das leis regentes. As justificativas trazidas restringem-se a enfatizar o período de calamidade pública e a interinidade do exercício da Prefeitura. Assim, esse Ministério entende que as práticas adotadas ferem os princípios constitucionais da isonomia, moralidade e legalidade, ao se compararem as vantagens concedidas às necessidades dos demais munícipes em tempos difíceis. Infelizmente, esse comportamento denigre a imagem do servidor público perante a sociedade e enfraquece o esforço hercúleo da classe em modificar esta cultura arraigada difamatória.

Fica também evidente, ainda, a falta de eficiência da gestora, no dimensionamento do quadro de servidores efetivos capaz de atender às demandas da municipalidade. Da insuficiência de colaboradores decorre: contratações por prazo determinado e de comissionados, acúmulo de férias, desvio de função, horas extraordinárias e adicionais. Nesse sentido, na visão deste Parquet de Contas, o cerne da questão está na não realização de concurso nos termos do artigo 37, II da Carta Magna para a estruturação de quadro de pessoal adequado para o cumprimento das obrigações junto a população, e desta forma não mais incorrer no extenso rol de vícios. A situação apresentada comprova a falta de efetividade da administração na condução da gestão de pessoal, e todas essas ilegalidades cometidas, mais das vezes



onerosas contribuem, sobremaneira, para a reprovação das Contas de 2021 da PM de Salmourão.

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

B.3.4. AQUISIÇÕES DE PRODUTOS E SERVIÇOS SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: aquisição de gêneros alimentícios, contratação de serviços de capacitação, orientação e assessoria e contratação de peças automotivas em valor acima do limite para dispensa art. 24, II da 8.666 e o Decreto 9.412/18;

B.3.5 SERVIÇOS DE PLANTIO DE GRAMA COM FALTA DE TRANSPARÊNCIA impossibilidade de comprovação da compra e da prestação de serviço por empresa contratada de plantio de grama em Estádio.

B.3.6 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PERTENCENTE À SERVIDORA MUNICIPAL (Professor Monitor) (conduta vedada) para prestação de serviços de pedreiro e alvenaria, por dispensa de licitação, em afronta ao art. 170 da Lei 593/92, e art. 82 da Lei Orgânica do Municipal, e à nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, em vigor desde sua publicação artigo 9º, inciso III, § 1º,

Quanto à **gestão de bens e serviços**, achados da Fiscalização indicaram descumprimento da lei de licitações e contratos na aquisição de produtos e serviços através de dispensa de licitação, além da superação do limite máximo permitido de dispêndio na modalidade de R\$17.600,00 selecionada (artigo 24, Inc. II da Lei nº 8.666/93, atualizado pelo Decreto nº 9.412 de 18 de junho 2018) (B.3.4). Na defesa, a Origem justificou não haver processo de licitação vigente quando assumiu a Prefeitura Interinamente, desta forma para o atendimento a cidadãos em situação de vulnerabilidade, utilizou-se da dispensa. Aduziu, quanto ao limite legal ultrapassado, tratar-se de objetos diversos não totalizando para cada qual o valor do limite legal. Detalhando, foram adquiridos por dispensa produtos alimentícios no valor de R\$147.624,26 no ano. Nesta mesma esteira, houve dispensa de licitação para contratação de serviços de capacitação e de orientação social, cujo total também extrapolou o limite legal. E, mais uma vez, foram adquiridas peças automotivas, de uma única empresa, sem o devido procedimento licitatório, cujo valor total ultrapassou o referido limite na modalidade.



No entendimento do *Parquet de Contas*, os atos praticados refletem a ausência de análises históricas de consumo, dentre outras, para a determinação das necessidades de produtos e serviços habituais e, portanto, previsíveis. Essa análise permitiria a elaboração de planejamento em sintonia com a norma estabelecida para licitações e contratos, cuja regra maior é a realização de licitação. Vale salientar ainda, manifestação da Fiscalização, ao afirmar que os resultados do primeiro quadrimestre serviriam como indicadores suficientes para a projeção dos demais meses do ano, pois as médias obtidas no período se mantiveram para todo o ano. Por fim, é de conhecimento geral que a licitação permite preços e condições mais vantajosos para a administração pública, além qualidade superior, e a participação isonômica dos concorrentes, inibindo favorecimentos e fraudes. Na visão do MPC, as justificativas da Origem são insuficientes para esclarecer as falhas. Assim, restam violados os princípios da economicidade, legalidade e eficiência expressos na Constituição Federal nos seus artigos 37 e 70 caputs.

Relativo à contratação de empresa para o plantio de Grama em estádio de futebol por dispensa de licitação (B.3.5), não foi possível assegurar sua execução, ante a falta de demonstrativos comprobatórios e a exclusiva publicidade do plantio de grama, no entorno do campo, pela própria Prefeitura (objeto do expediente TC-8745.989.21-0). Na defesa, o Secretário de Esportes declarou que a empresa responsável “*efetuiu o plantio no centro do gramado nos locais danificados e a Prefeitura Municipal através de doação de agricultores de Salmourão efetuou o plantio em toda lateral do mesmo.*” Além disso continuou o Secretário foi expedida Nota de Empenho e o pagamento após a devida liquidação conforme rito da Lei nº 4.320/64. O MPC entende a possibilidade de afastar a falha, porém com severa recomendação de que seja adotada a modalidade de licitação mais adequada e ampla divulgação e transparência de todos os atos praticados, lembrando ter havido mesma recomendação nas Contas de 2018.



Por fim, a auditoria identificou na gestão de Bens e Serviços a contratação de empresa pertencente à servidora municipal (Professor Monitor) para prestação de serviços de pedreiro e alvenaria, por dispensa de licitação, em afronta ao art. 170 da Lei 593/92, e art. 82 da Lei Orgânica do Municipal, e da nova lei de licitações (artigo 9º, inciso III, § 1º da Lei 14.133/2021) ⁹. A Prefeita afirmou não deter conhecimento técnico da matéria decidindo a partir de informações do Setor de Compras, Licitações e Contabilidade. Porém, disse ter adotado procedimentos no sentido de maior correção nos processos de compras e contratações no âmbito deste ente público, requerendo relevação da falha. Sob a égide do princípio da anualidade, as medidas tomadas pelo gestor extrapolam o exercício em exame. No mais, a prática de contratação de empresa de servidora representa conflito de interesses e infração aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Sendo assim, na visão do *Parquet* de Contas as justificativas não elidem as falhas, constituindo graves desvios capazes de reprovar as Contas do Município.

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA**POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS**

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C+

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

H.1. METAS ODS, AGENDA 2030: Município poderá não atingir as seguintes metas: Planejamento (metas 16.6, 16.7); Gestão Fiscal (metas 16.6, 17.1); Ensino (metas 4a, 4c, 4.1, 4.7, 5.1, 10.3, 16.6); Saúde (metas 3c, 3.8, 16.6, 17.8); Gestão Ambiental (metas 12.2, 12.5, 12.8, 16.6); Cidadãos (metas 1.5, 11b, 11.5, 11.6, 11.7); Tecnologia da Informação (metas 9c, 16.6, 16.7, 16.10, 17.8, 17.18).

ORÇAMENTO PÚBLICO

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO somando-se a abertura de créditos adicionais estabelecido na LOA, ao limite estabelecido no artigo 18, I da LDO para transpor, remanejar ou transferir recursos, chega-se a 18%, percentual esse acima da inflação, o que pode desfigurar o orçamento original e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

⁹ Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria”.



B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA alterações orçamentárias da ordem de 17,27% (R\$3.130.209,00 de crédito adicional suplementar sobre a Despesa Fixada inicial de R\$18.120.000,00).

B.1.1.1 GESTÃO NA PANDEMIA - B.1.1.1.4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS, CONTÁBEIS E FISCAIS: não houve a elaboração do Plano de Contingência Orçamentária).

CONTROLE LATU SENSU

A.1.1. CONTROLE INTERNO emissão dos relatórios sem periodicidade; ausência de regulamentação do sistema de Controle Interno e efetividade da sua atuação; há a exposição de dados sem verificação das adequações frente as irregularidades apontadas pela Fiscalização; não houve referência ao controle nos atos e despesas relacionadas à pandemia COVID-19 nem a verificação e acompanhamento da economicidade, transparência, eficiência e legalidade dos gastos decorrentes e registro das irregularidades encontradas.

A.2.1 FISCALIZAÇÕES ORDENADAS – OUVIDORIA remanescem falhas: não há cargo, função ou designação para as atividades de Ouvidoria; dedicação parcial para os serviços da área: não elaborou relatório consolidados das manifestações dos usuários; não elaborou a “Carta de Serviço ao Usuário” nos termos do art. 7º, §§ 2º e 3º da Lei 13.460 /17ho; não divulgou a “Carta de Serviço ao Usuário”; não regulamentou e instituiu o Conselho de Usuários, nos termos dos arts. 18 a 21 da referida norma.

G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL -não houve divulgação da prestação de contas do ano anterior e do parecer prévio do TCE (art. 48, caput, LRF); não informou as receitas e as despesas em tempo real (art. 48-A, I e II da LRF); não houve divulgação discriminando os valores dos descontos e indenizações; das diárias e passagens por nome de favorecido, data, destino, cargo e motivo; não colocou na internet informações sobre a composição e o funcionamento do CACS FUNDEB, art. 6º, I, da Lei 12.527/11; o Plano Municipal de Saneamento Básico não está na internet, (arts. 6º e 7º, da LAI;

H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP: entrega intempestiva ao Sistema AUDESP; desatendimento às recomendações.

Quanto à **Promoção da Governança**, as alterações orçamentárias na ordem de 17,27% em relação à despesa inicial fixada (B.1.1), representaram percentual muito superior à inflação oficial do período de 10,06% (IPCA/IBGE), em desconformidade às diretrizes da LRF (art. 1º, §1º). Na defesa, a Origem alegou os fatores determinantes nas movimentações realizadas: a herança da LOA e da LDO em vigor; a falta de dotações na LOA para arcar com serviços essenciais e o auge da pandemia. Pugnou pelo afastamento da falha eis que não houve desequilíbrio fiscal, mas resultado da execução orçamentária superavitário (5,52%). Em que pesem as justificativas dadas, elas são insuficientes para afastar a falha ocorrida. Independente do autor das referidas leis, o *Parquet* entende relevante destacar as reiteradas recomendações dadas ao Executivo do



Município de Salmourão (*desde 2018*). O parâmetro utilizado por essa E. Casa para limitar a reforma da LOA à inflação do exercício está em consonância com o que estabelece o Comunicado SDG nº 29/2010, item 3, eis que alterações em excesso demonstram **falta de planejamento local**, bem como desapego do gestor ao resguardo da prudência fiscal. Desta forma, o Comunicado SDG nº 29/2010 evita que o **orçamento se torne peça de ficção**, além de contribuir para o equilíbrio das contas. Nessa seara, o MPC reforça que o excesso de alterações orçamentárias é irregularidade que põe em risco a execução das políticas públicas locais. A LOA (Lei Orçamentária Anual) é instrumento de planejamento que sintetiza e operacionaliza anualmente o que foi desenhado no plano plurianual, conforme tríade orçamentária estabelecida pela Constituição Federal (PPA, LDO e LOA, art. 165, CF/1988). Desse modo, alterá-la em demasia significa desapego ao arranjo normativo de médio prazo que direciona ao longo do tempo o percurso das políticas públicas governamentais para a provisão de bens e serviços à sociedade que, em regra, requerem continuidade para sua realização. O MPC ainda chama a atenção que a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e via remanejamento desconfiguram qualquer intenção de cumprir os interesses da população quando de sua formulação inicial. Assim, resta violada a regra constitucional que dispõe que o planejamento é determinante para o Setor Público (*art. 174, CF/88*).

Sobre o **planejamento público** são necessários maiores comentários ligado à Gestão Fiscal, na visão do *Parquet* de Contas, fica evidente a incapacidade do Gestor no cumprimento do seu dever de planejar quando observada a maioria das falhas cometidas nos demais vetores. Nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, §1º), a **ação planejada** e transparente é premissa da responsabilidade na gestão fiscal. Já nas orientações do “Manual de Planejamento Público 2021”, recentemente editado por esta Corte de Contas, destaca-se:



“[...] Antes que qualquer outra função administrativa seja colocada em prática, as organizações precisam se planejar, ou seja, estabelecer quais serão seus objetivos e os meios utilizados para alcançá-los.

Ao se planejar, a Administração combate o imprevisto, definindo de forma consciente como reagir a situações futuras.

Com um planejamento bem realizado, o administrador aumenta a racionalidade das decisões, estabelece formas de lidar com os riscos e amplia a possibilidade de se atingir os objetivos traçados.

É até possível alcançar um determinado objetivo sem se planejar. Entretanto, as chances de isso acontecer são bastante reduzidas. Agir apenas com a vontade de acertar, sem uma definição clara de objetivos e de estratégias, pode ser o caminho para a adoção de improvisos e soluções de curto fôlego que dificilmente resolverão problemas de maior complexidade.

*O planejamento se revela particularmente importante no âmbito do setor público. Com efeito, uma vez que a **capacidade financeira do Estado é limitada, prioridades devem ser estabelecidas.** Nesse contexto, o planejamento estabelece um espaço decisório no qual são definidas quais políticas públicas terão a primazia na alocação de recursos.” (fl. 06)*

No mais, no que diz respeito à **qualidade dos gastos efetuados** pelo Executivo, a situação é deveras preocupante. Nesse contexto, cabe realçar a reincidente situação de precariedade operacional exposta pelo IEGM/2021, cujo índice geral se encontra mantido no menor grau desde 2018 - “C” (baixo nível de adequação), refletindo as notas “C” e “C+” na maioria dos eixos temáticos: educação, saúde, meio ambiente, proteção dos cidadãos e tecnologia da informação, conforme quadro abaixo.

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021
IEG-M	C	C	C
i-Planejamento	C+	C	B
i-Fiscal	B	C	B
i-Educ	C+	C	C
i-Saúde	C	C	C
i-Amb	C	B	C+
i-Cidade	C	C	C
i-Gov-TI	C	C	C

Obs.: índices do exercício em exame após verificação/validação da Fiscalização.

Tais indicadores corroboram a **gestão deficitária da “coisa pública”**. Mister frisar que não basta atingir os mínimos constitucionais nas mais variadas frentes. **É fundamental garantir a efetividade dos gastos públicos, para que o verdadeiro interessado, o cidadão, possa auferir os resultados.**



É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização de efetivo planejamento na esfera pública, tendo em vista ser essa uma dimensão que contribui para o alcance de melhores índices nas demais esferas do IEG-M, o que significa alcançar a excelência na gestão pública, materializada nos serviços públicos e consequentemente no atendimento dos interesses da sociedade. O planejamento na gestão pública é de vital importância, contribuindo de forma direta para o cumprimento do princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da carta republicana.

Essa Egrégia Casa das Contas Públicas, inclusive, no exercício da sua **missão pedagógica**, desenvolvida com o intuito de aperfeiçoar a máquina governamental, ensina que o insuficiente planejamento orçamentário tem sido um dos principais motivos por que os Municípios incorrem em várias mazelas, levando à emissão de parecer prévio desfavorável. Nesse contexto, salienta-se recente pronunciamento do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, na sessão da E. Primeira Câmara de 09/11/2021, no sentido de que o Tribunal de Contas recomendará emissão de parecer prévio desfavorável aos demonstrativos dos municípios que apresentarem, durante todo o mandato do prefeito, avaliações muito baixas do Índice de Efetividade da Gestão Municipal. No mesmo sentido, durante a apresentação dos resultados do IEG-M Ano-Base 2020, realizada em 29/11/2021, o Douto Conselheiro reafirmou referido posicionamento: "O TCESP vai incluir, a partir de agora, o **IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais**. Os quesitos do indicador são um verdadeiro manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais".

A defesa entendeu oportuno colacionar o Decreto nº 2.609/22 (Doc. 09), o qual regulamenta, de forma efetiva, medidas administrativas por este jurisdicionado com o fito de integração de esforços entre todas as Secretarias



Municipais visando ao atendimento às recomendações, determinações e ressalvas emitidas, ... além de adotar melhorias no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Sobre o atingimento das metas dos ODS (Agenda ONU-2030), as deficiências estão sendo revistas para aplicação dos devidos ajustes. Admitidas as falhas pela Origem, em que pesem as providências tomadas, na visão ministerial, sob a égide do princípio da anualidade as iniciativas foram tomadas em momento futuro e não elidem as falhas do exercício de 2021 em análise.

Sobre a falta de atuação do **Controle Interno**, órgão responsável pela elevação do nível de transparência da gestão, foi apontado pela Fiscalização a emissão dos relatórios sem periodicidade; ausência de regulamentação do sistema de Controle Interno e efetividade da sua atuação; há a exposição de dados sem verificação das adequações frente as irregularidades apontadas pela Fiscalização; não houve referência ao controle nos atos e despesas relacionadas à pandemia COVID-19, nem a verificação e acompanhamento da economicidade, transparência, eficiência e legalidade dos gastos decorrentes e registro das irregularidades encontradas. A defesa entendeu que os desacertos são de cunho formal, porém, comunicou a implantação de medidas de aperfeiçoamento das peças, e atendimento às recomendações desta Corte. Para o MPC a justificativa é insuficiente para afastar o apontamento e indica ato infringente ao que preconizam os artigos 31 e 74 da CF/88 (*tratam da instituição do setor*), o art. 54, parágrafo único e o art. 59 da LRF (*abordam as exigências quanto a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal*) e o art. 66 e incisos, das Instruções TCESP nº 01/20 (*lista os relatórios a serem mantidos na Origem*).

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas, manifesta - se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, uma vez que as Contas de Governo, apesar de se apresentarem dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados pelo TCESP, possuem falhas graves, sobretudo nos



aspectos relacionados à **gestão de pessoal** (concurso, contratações precárias, comissionados, férias acumuladas, desvio de função, horas extraordinárias, Agentes Políticos), à **gestão de Bens e Serviços** (dispensa de licitação, contratação de empresa de servidor) e à **promoção da governança** (IEGM, planejamento, alterações orçamentárias, controle interno).

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 19 de junho de 2023.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/46

