

Processo nº:	TC 4147.989.23-0
Prefeitura Municipal:	Salmourão
População estimada:	4.808 hab. (Censo 2022) ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2023

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Salmourão. 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 2020 e 2021 e 2022** *(em trâmite)*. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

Contas Anuais de 2022	Contas Anuais de 2021	Contas Anuais de 2020
TC 4015.989.22-1, Rel. RM, Parecer Favorável (Ev. 98), Trânsito 12/04/2024 (Ev. 128)	TC 6968.989.20-2, Rel. MAB, Parecer Favorável (Ev.137), Trânsito 31/10/2023 (Ev. 170)	TC 2985.989.20-1, Rel. RMC, Parecer Favorável (Ev. 130), Trânsito 10/08/2022 (Ev. 139)

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



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 2020 (Trânsito em julgado em 10/08/2022).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**, ao longo do exercício financeiro, a auditoria realizou Fiscalizações Ordenadas na área da Educação - IV FO Escolas em Tempo Integral (*Eventos 14, 69 e 106 8 do TC 8992.989.23-6*). Além disso, tramitaram em conjunto os expedientes seguintes: (i) Ofício encaminha Representação de Vereador para exame de constitucionalidade da Lei Complementar nº 23/2023 que dispõe sobre a organização, reestruturação e atribuições dos Empregos Públicos em Comissão e Empregos Públicos Efetivos do Quadro de Pessoal da Prefeitura (*TC 20611.989.23-7 e TC 20611.989.23-7*); (ii) Ofício encaminha cópia da recomendação expedida em inquérito civil sobre pagamentos excessivos de horas extras a diversos servidores e falta de controle eficiente das horas trabalhadas (jornada é controlada por meio de livro ponto)

² Vide: TCESP, 2ª Câmara, Contas Anuais de 2020 da Prefeitura Municipal de Salmourão, TC 2985.989.20-1, Conselheiro Rel. Renato Martins Costa, j. 17/05/2022, DOE em 29/06/2022, Trânsito em julgado 10/08/2022.



(TC 1.989.24-3); (iii) Representação de Vereador para a apuração de fatos que podem caracterizar infração à Lei 12.527/2011 (LAI) pela Prefeitura (TC 21372.989.23-6); (iv) Ofício encaminha decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública - Irregularidade no Atendimento (TC 20610.989.23-8). Esses dados subsidiaram a instrução das contas, balizando o exercício do controle externo.

Quanto à **instrução processual**, a Fiscalização disponibilizou o relatório de encerramento do exercício (Evento 26.98), levando à notificação dos interessados mediante publicação no diário oficial de 21/11/2024 (Evento 37.1). Na sequência, houve dilação de prazo (Eventos 56.1, 81.1, 92.1 e 103.1), apresentação de defesa (Evento 106) e manifestação favorável da ATJ (Evento 119), sendo os autos então remetidos 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, pois a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

3. **ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2023**

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente 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, 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 conformidade e 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 *lato 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, o MPC 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.

Ao cotejar estes cinco vetores ao presente caso, o *Parquet* conclui pela **reprovação das contas anuais** devido à gravidade das falhas relacionadas à **gestão fiscal** (excesso de modificações orçamentárias na ordem de 31,33%), à **gestão de pessoal** (horas extras em excesso, servidores em desfio de função e contratação de autônomos), à **gestão de bens e serviços** (controle precatório da frota municipal) e à **promoção da governança** (falta de efetividade do sistema de controle interno, falta de fidedignidade dos dados informados ao



Sistema Audeps). Os demais apontamentos que não foram satisfatoriamente justificados podem ser alçados ao campo das recomendações.

GESTÃO FISCAL

B.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Plan/IEG-M): Constatamos que a Prefeitura Municipal de Salmourão procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 31,33% da dotação inicial fixada para o exercício. Tal índice é superior à inflação oficial.

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 C.1.1 e C.1.2*):

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (C.1.1)	2023
(+) RECEITAS REALIZADAS	R\$ 28.716.470,69
(-) DESPESAS EMPENHADAS (EXECUTADAS)	R\$ 29.982.450,85
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	R\$ 945.000,00
(+) DEVOÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	R\$ 144.130,92
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	-
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	-
Resultado da execução orçamentária (Déficit de 7,20%)	R\$ 2.066.849,24

RESULTADOS (C.1.2)	2022	2023	VARIAÇÃO
RESULTADO FINANCEIRO	R\$ 2.657.548,86	R\$ 606.958,51	-77,16%
RESULTADO ECONÔMICO	R\$ 1.447.027,65	R\$ 1.312.369,13	-9,31%
RESULTADO PATRIMONIAL	R\$ 15.804.828,63	R\$ 16.774.653,22	6,14%

A análise dos quadros acima revela a existência de **déficit da execução orçamentária** na ordem de 7,20%, estando, entretanto, amparado pelo *superávit* financeiro obtido no exercício anterior. Ainda a respeito das questões orçamentárias, a diligente Fiscalização observou que a Origem procedeu a **modificações correspondentes a 31,33% da dotação inicial**, desfigurando sobremaneira suas peças orçamentárias (*Item B.1*). Na defesa, a Prefeitura Municipal argumentou que precisou lidar com situações imprevisíveis



bem como foi necessária a obtenção de crédito especial para arcar com despesas de convênio firmado junto ao Governo Estadual, visando a construção de uma ponte na zona rural.

Para o MPC, as modificações muito acima da inflação medida no período, que foi de 4,62%, revelam dificuldades por parte da Prefeitura Municipal em planejar suas ações, nos termos do §1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como se sabe, o excesso de alterações orçamentárias é prática que ameaça o uso eficiente e racional dos recursos públicos, bem como a prestação de serviços de qualidade. Acerca da irregularidade, comenta a doutrina especializada:

*“40.2 Créditos adicionais e a eficiência do planejamento governamental
A análise do montante de créditos adicionais abertos no exercício demonstra o grau de não-correspondência entre planejamento e orçamento. Assim, quanto menor for a abertura de créditos adicionais em determinado exercício, maior a eficiência no planejamento governamental”. (OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Arts. 40 a 46. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). Orçamentos Públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 138)*

GASTOS OBRIGATÓRIOS (Saúde e Ensino)

B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: > Nem todos os estabelecimentos que oferecem Creche possuem Projeto Político Pedagógico atualizado. A criação e atualização do Projeto Político Pedagógico é incumbência dos estabelecimentos de ensino, como estabelecido no artigo 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Dados do Censo Escolar 2023); > A Prefeitura Municipal possui mais de 10% do quadro de professores de Creche como temporários, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em seu Parecer nº 9, de 02 de abril de 2009 (Dados do Censo Escolar 2023); > Nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem laboratório de informática, contrariando o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 08/10. (Dados do Censo Escolar 2023); > Nenhum dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente no ano de 2023 (Questão nº 5.0). Fiscalizações Ordenadas (exercício de 2023) Durante a visita in loco, realizada no dia 28/08/2024, constatamos que permanecem as seguintes falhas: > Existem turmas multisseriadas na escola visitada: Escola urbana, Maternal I com Maternal II; > Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)

no prazo de validade na escola visitada; ➤ A escola não dispõe de hidrantes; ➤ Não há alvará ou licença de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária para a cozinha da escola; ➤ A escola não dispõe de área verde; ➤ A escola visitada não dispõe de biblioteca; ➤ A escola visitada não possui botão de pânico ou equipamento equivalente; ➤ Caixa d'água com vazamento; ➤ O Plano de Educação da rede não definiu periodicidade para aferir a evolução do cumprimento da meta 6 do PNE; ➤ Não houve avaliação da meta 6 do PNE (Ensino Integral); ➤ Não há legislação, decreto, regulamento para a operacionalização da escola em jornada de tempo integral; ➤ A rede municipal não possui formalmente um regulamento de atuação integrada para atendimento aos alunos com indicativos de violência familiar ou vulnerabilidade social, contudo são realizadas ações conforme necessidade para atuação entre as diferentes áreas; ➤ Não há regulamento que oriente/defina o atendimento terapêutico aos alunos que apresentam dificuldades e/ou transtornos de aprendizagem; ➤ Não houve diagnóstico de infraestrutura e equipamentos para implementação de escolas em tempo integral; ➤ Não foram construídas unidades escolares exclusivamente para atender as escolas em tempo integral; ➤ A Associação de Pais e Mestres não está em funcionamento na escola visitada; ➤ A escola visitada não conta com brinquedoteca; ➤ A escola visitada não conta com sala de leitura; ➤ As instalações não estão em boas condições, conforme descrito: trincas e mofo nas paredes; ➤ Nos espaços físicos da escola visitada há itens aparentes que podem comprometer a segurança das crianças, conforme descrito: fiação exposta; ➤ Não há registro sobre a última fiscalização do CAE - Conselho de Alimentação Escolar na escola; ➤ As instalações das salas de aula, em linhas gerais, não estão em boas condições, conforme descrito: parede com infiltração. Curso para Transporte de Escolares – Resolução Conselho Nacional de Trânsito (Contran) nº 789/2020 ➤ A Fiscalização, constatou que apenas um motorista da Prefeitura Municipal de Salmourão possui o curso de transporte de escolares válido, de um total de seis motoristas que atuam na educação, o que implica no descumprimento do artigo 27 da Resolução nº 789/2020 do Contran.

D.1.2. DEMAIS APURAÇÕES SOBRE O FUNDEB ➤ Segundo dados informados ao AudeSP, o código de aplicação variável das receitas do VAAR utilizado pela Origem foi o “0700”, sendo que deveria, de acordo com a tabela de escrituração auxiliar do Sistema AudeSP, ter sido informado o código de aplicação variável “7003”; ➤ O Município não atendeu às condicionalidades legais, em face do artigo 14, § 1º, I e V, da Lei nº 14.113/20, não habilitando-se a receber a complementação VAAR; ➤ Não houve implementação do serviço social na rede pública escolar, apenas de psicologia, atendendo parcialmente à Lei nº 13.935/2019.

B.4. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SAÚDE (i-Saúde/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ Não houve apresentação dos Relatórios do 1º e 2º Quadrimestres de 2023 em audiência pública na Câmara Municipal dentro do prazo, contrariando artigo 36, § 5º, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (Questão nº 7.0); ➤ Nenhuma unidade de saúde (estabelecimento físico) possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) ou Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB), contrariando o Decreto Estadual nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018 e Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 (Questão nº 10.0); ➤ Não há Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde em âmbito municipal (Questão nº 11.0); ➤ Não há componente

municipal do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), em desacordo com o § 2º do artigo 6º da Lei Federal nº 8.689, de 27 de julho de 1993 (Questão nº 35.0); ➤ Houve falta de medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica presentes na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais por período superior a um mês, contrariando o artigo 98 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2 do Ministério da Saúde, de 28 de setembro de 2017 (Questão nº 37.0). Reforma/Manutenção de Prédios da Saúde ➤ Em que pese a existência de um projeto no valor de R\$ 200.000,00 para Construções /Ampliações/Reformas dos prédios da saúde municipal, não houve liquidações/execuções financeiras referentes ao mencionado projeto, ou seja, não foram despendidos recursos com o objetivo mencionado de reformas/construções/ampliações dos prédios públicos da saúde. ➤ Em visitas realizadas in loco no dia 29/08/2024 às unidades de saúde, verificamos que o Centro de Saúde Municipal carece de adequações e melhorias urgentes na estrutura física.

D.2.2. CONTROLE SOCIAL – SAÚDE ➤ O Gestor local do SUS não apresentou no prazo os relatórios do 1º e 2º Quadrimestres de 2023, desrespeitando os termos do artigo 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012.

Em relação aos **gastos obrigatórios**, o MPC entende como suficiente a expedição de recomendação para que a Origem procure implementar o serviço social da rede pública escolar de forma completa, em atendimento à Lei Federal nº 13.935/2019 (Item D.1.2).

GESTÃO DE PESSOAL

C.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS ➤ O cargo de Diretor de Operações Urbanas não possui características de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V, da CF). ➤ Apesar dos termos empregados nas relações de atribuições, verifica-se, que efetivamente tratam-se de atividades técnicas/administrativas, cotidianas, burocráticas e rotineiras que deveriam ser exercidas por servidores efetivos, ou seja, as atribuições dos cargos não exigiriam os conhecimentos e habilitações técnicas de determinada área de conhecimento, nem características de comprometimento político, fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos e lealdade pessoal à autoridade superior, restando inobservado o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

C.1.10.2. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS AUTÔNOMOS - PAGAMENTO POR MEIO DE RECIBO DE PAGAMENTO AUTÔNOMO (RPA) ➤ Contratações por meio de RPA, que consumiram aproximadamente 5% da arrecadação, foram realizadas de forma genérica, em alguns casos, sem detalhar quais serviços foram prestados e para outros os serviços contratados constituem atividades que deveriam ser realizadas por servidores públicos efetivos, como exemplo, atividades de motorista;

C.1.10.3. SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO ➤ A Fiscalização constatou que o Sr. Luciano Paio está prestando serviços como motorista perante a área da educação na Prefeitura de Salmourão, contudo referido servidor ocupa o cargo de Inspetor de Alunos junto à



Origem. ➤ Em outros exemplos ocorridos no exercício de 2023, a Origem atribuiu ao Sr. José Analdo Gomes, lotado no cargo de Motorista, funções referentes a serviços administrativos junto ao Setor de Lançadoria, ainda, a Prefeitura, atribuiu ao Sr. Angelo Aparecido Pravatto, lotado no cargo de Serviços Gerais, funções referentes ao cargo de Tratorista;

C.1.10.4. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS HABITUAIS - CONTROLE DE JORNADA INSUFICIENTE

Número de Horas Extras Anuais/Mensais ➤ Verificamos, que, no exercício de 2023, 20 servidores fizeram mais de 600 horas extras anuais, o que em média implicaria em no mínimo 50 horas extras por mês. Contudo, há servidores fazendo 1.003, 1.017, 1.590 horas extras anuais, alcançando 150 horas extras mensais. Número de Horas Extras Anuais/Mensais ➤ Verificamos, por amostragem, que algumas folhas ponto utilizadas para controle de jornada não fazem menção às horas extras realizadas; ➤ Chamou a atenção da Fiscalização a mesma quantidade de horas extras recebidas nos meses de outubro a dezembro, em virtude de as folhas de ponto apresentadas aludirem a existência do "Recesso Escolar" no período de dezembro. Assim constata-se que, apesar de o mês de dezembro ter tido menos dias úteis, o quantitativo de horas extras foi igual aos meses de outubro e novembro, indicando potenciais irregularidades nos dados apresentados.

C.1.10.5. SERVIDORES COM ACÚMULO DE FÉRIAS ➤ Verificamos que os servidores da Prefeitura Municipal de Salmourão possuem férias vencidas acumuladas com mais de dois períodos, descumprindo o artigo 84 da Lei Municipal nº 593/1992 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Salmourão).

C.1.10.6. PAGAMENTO DE DIÁRIAS ➤ Informamos que no exercício analisado o valor gasto com diárias perfaz o total de R\$ 156.160,00, representando 1,06 vezes o total gasto no ano anterior, sugerindo, salvo melhor entendimento, tratar-se de um padrão. Exemplificamos que as diárias foram fornecidas para diversos cargos e de maneira habitual, em alguns casos para todos os meses do exercício; ➤ Ademais, destacamos que não constam no Portal da Transparência as informações referentes às diárias pagas no exercício de 2023, em clara inobservância aos princípios da impessoalidade, publicidade e moralidade. Rememoramos aqui o relatado no item B.7. deste relatório acerca da existência de processo judicial cujo objeto foi a falta de transparência municipal.

Quanto à **gestão de pessoal**, o Ministério Público de Contas entende que as falhas apontadas se revestem de gravidade suficiente para ensejar a reprovação das contas, especialmente pelo fato de que algumas delas mostram-se reincidentes. É o caso, por exemplo, dos **pagamentos de horas extras habituais** a 20 servidores que atingiram o total de 600 horas extraordinárias ao longo do ano (Item C.1.10.4). Na defesa, a Origem argumentou que tais pagamentos foram destinados, especialmente, aos servidores que atuam como motoristas nos setores de saúde. Tal situação teria ocorrido devido à

necessidade do transporte constante de pacientes para hospitais localizados em Municípios vizinhos, onde seriam encontrados melhores recursos médicos.

Para o MPC, as justificativas não devem prosperar. Trata-se de situação que há muito já vem sendo verificada no Município de Salmourão, sem que a Prefeitura tenha tomado providências no sentido de saneá-la. Se é fato que os Municípios vizinhos dispõem de unidades de saúde com mais estrutura, torna-se imperativo que a Origem, uma vez descartada a possibilidade de investir no próprio setor de saúde, ao menos disponibilize uma infraestrutura funcional adequada para o transporte de pacientes, uma vez que a rotina extra de trabalho expõe todos os envolvidos ao risco de acidentes devido ao cansaço. É neste sentido que caminhou o entendimento do Exmo. Conselheiro Relator Renato Martins Costa, ao examinar as contas referentes ao exercício de 2020:

“Em que pesem tais alegações, não é demais lembrar que a ausência de moderação na autorização das horas extraordinárias, além de caracterizar ineficiência no uso dos recursos públicos, destoia dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cabendo ressaltar que a impropriedade não é inédita nesta Municipalidade. Observo que a falha já constituiu objeto de apontamento nas contas dos exercícios de 2018 (4296.989.18) e de 2019 (TC-4637.989.19-5), ensejando nesta última recomendações à Prefeitura no sentido da adequação da jornada dos servidores, cujo Parecer foi publicado no DOE de 25/03/2021, portanto após o término do exercício que ora se aprecia. Sendo assim, há de se reiterar a determinação à Administração para que adote 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”. (TC – 2985.989.20-1. Segunda Câmara. Sessão de 17/05/2022. Relator Conselheiro Renato Martins Costa)

Ademais, também é grave a constatação da existência de **servidores em desvio de função** (Item C.1.10.3). Na defesa, a Origem apenas alegou que se trata de apontamentos formais referentes a situações pontuais, que serão solucionadas em breve. Para o *Parquet* de Contas, a municipalidade não logrou êxito em afastar a falha apontada. Sobre os desvios de função, é cediço que a



substituição entre cargos efetivos é inconstitucional, posto que para a sua investidura é necessária a aprovação em concurso público. Neste sentido, a conduta da Origem prejudica o acesso isonômico e impessoal ao cargo, de acordo com as determinações contidas no inciso II, do artigo 37, da Magna Carta e na Súmula Vinculante nº 43 do STF:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Ainda na seara de pessoal, o MPC considera o grave o apontamento de que a Prefeitura Municipal realizou diversas **contratações de serviços autônomos**, pagando por meio de RPA (Item C.1.10.2). Na defesa, a Origem aduziu que, em virtude da Lei Complementar nº 173/2020, estaria impedida de realizar concursos públicos e que as contratações teriam sido necessárias para se evitar um colapso do sistema de saúde, em virtude da pandemia da Covid-19. Noticiou, por fim, a realização de concurso público ao final do exercício de 2023.

Para o MPC, as justificativas oferecidas sequer se amoldam à irregularidade apontada pela Fiscalização. Como se sabe, a vigência da Lei Complementar nº 173/2020 se encerrou em 31/12/2021, sendo que a Origem dispôs de todo o exercício de 2022 para regularizar o seu quadro de pessoal, o que não ocorreu no caso concreto. Para o *Parquet*, a notícia de que um concurso teria sido realizado no final do exercício em exame é insuficiente, denotando demora do Executivo em cumprir as determinações do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal. Por fim, agrega para a reprovação das contas anuais a existência de cargo comissionado sem as características de direção, chefia e assessoramento, a existência de servidores com acúmulo de férias e o pagamento de diárias no total de R\$ 156.160,00.

GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

C.2.1. GASTOS COM COMBUSTÍVEL > Primeiramente destacamos que os apontamentos são reincidentes e já foram relatados nas contas do exercício de 2022; > Os gastos com combustíveis e lubrificantes da Prefeitura Municipal de Salmourão somaram R\$ 1.949.708,42 no exercício de 2023, representando 6,8% das receitas municipais; > O controle de abastecimentos é frágil no Município, pois no sistema eletrônico são lançados apenas a quantidade de litros e o valor gasto, não há informação da quilometragem do veículo no momento do abastecimento, assim não é possível, por exemplo, calcular o consumo por veículo; > O Diretor de Divisão de Frotas não está cumprindo plenamente suas funções, haja vista a não realização de controles efetivos do uso dos veículos municipais.

C.2.2. MULTAS DA FROTA MUNICIPAL > Informamos que, por amostragem, realizamos pesquisa dos débitos vinculados aos veículos da Prefeitura Municipal junto ao site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, onde verificamos que os veículos possuem elevado número de multas; > Do relatório amostral de multas, verifica-se que várias multas são decorrentes da não identificação dos condutores.

C.2.3. CONTRATOS DE ASSESSORIA/CONSULTORIA > Verificamos que a Prefeitura Municipal de Salmourão, durante o exercício de 2023, contratou diversas modalidades de Assessoria que resultaram em gastos de R\$ 271.925,17;

No que tange à **gestão de bens e serviços**, permanecem inalteradas as questões referentes ao controle da frota municipal, notadamente os **gastos com combustíveis** e o **elevado número de multas** (Itens C.2.1 e C.2.2). Na defesa, a Origem não procurou afastar as falhas, aduzindo que vem buscando meio de solucioná-las brevemente. Quanto aos gastos com combustível, noticiou o desenvolvimento de um software específico. Para o MPC, as questões são graves e agregam para a desaprovação das contas. As falhas relativas aos gastos com combustível já haviam ocorrido em 2022 e permanecem no presente exercício, somando o total de R\$ 1.949.708,42 ao final do ano. Na mesma linha, os veículos oficiais acumularam, ao final do exercício de 2023, R\$ 25.759,37 em multas, não sendo possível, na maioria dos casos, atribuir a infração a nenhum motorista específico, o que revela a desorganização do ente com o patrimônio público. Tal controle precário desatende aos princípios de economicidade e eficiência, o que vai na contramão do interesse público.

PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS

B.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Plan/IEG-M) Foram encontradas inconsistências na validação dos quesitos do IEGM/Planejamento, que ensejaram retificações pela Fiscalização (quesitos: 3.0, 4.1, 4.1.1.1, 5.0), ressignificando a partir de então, ocorrências dignas de nota nesta dimensão; ➤ A Prefeitura não realizou diagnóstico anteriormente ao planejamento, através do levantamento formal de seus problemas, necessidades e deficiências; ➤ Não foram realizados programas finalísticos com ações conjuntas que concorrem para um objetivo comum; ➤ Não foi elaborado o Relatório de Avaliação dos programas finalísticos do PPA 2022-2025; ➤ Não é realizado estudo/análise anual para previsão de receitas. Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências também indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ A LOA prevê abertura de créditos adicionais por decreto em percentual acima da inflação (Questão nº 11.1); ➤ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento, o que pode comprometer o desempenho dessa função, tendo em vista que o setor de planejamento desempenha as funções com a finalidade de assegurar a direcionalidade da gestão institucional e a eficiência e eficácia no cumprimento de objetivos e metas definidas pelo governo municipal (Questão nº 12.0); ➤ A Ouvidoria não elaborou Relatório de Gestão, infringindo o disposto no artigo 14, inciso II, Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Questão nº 15.4). Análise dos Programas e Indicadores das Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA) ➤ Os indicadores informados foram genéricos em grande parte, alguns apresentando apenas atividades de “manutenção”, além disso, alguns indicadores estabelecidos para as metas previstas nas peças de planejamento de 2023 inviabilizam a análise de atendimento; ➤ Verificamos a geração de informações incongruentes/ilógicas onde diversos programas tiveram cumprimento de 100% do previsto para o indicador físico, porém a execução financeira foi muito aquém da prevista, em alguns casos chegando a 0%; ➤ Constatamos que a Prefeitura Municipal de Salmourão procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 31,33% da dotação inicial fixada para o exercício. Tal índice é superior à inflação oficial.

B.2. ADEQUAÇÃO FISCAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Fiscal/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ Não há disponibilização de programas de treinamentos específicos aos fiscais tributários, o que pode comprometer a atualização do conhecimento e a adequada execução das atividades inerentes ao cargo (Questão nº 1.3); ➤ A Prefeitura Municipal não realiza controle das ações judiciais em que é parte no polo passivo (Questão nº 17.0); ➤ Não houve divulgação da remuneração individualizada por agente público pela Prefeitura Municipal, procedimento considerado como boa prática de transparência (Questão nº 21.0). Planta Genérica de Valores ➤ A Planta Genérica de Valores não foi aprovada por Lei, não atendendo ao disposto no Código Tributário Nacional, fato que prejudica a análise de sua revisão periódica obrigatória, além disso não foi instituído procedimento de revisão do cadastro imobiliário, nem a periodicidade de tal revisão, em prejuízo da eficiência da gestão fiscal, no que tange ao IPTU. Divulgação de Informações Fiscais ➤ Conforme informado pela Origem, não houve divulgação das receitas arrecadadas e das despesas efetuadas em tempo real, contrariando os incisos I e II, do artigo 48-A, da Lei



Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

B.5. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (i-Amb/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ A Prefeitura Municipal não possui Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) elaborado e implantado (Questão nº 11.0); ➤ A Prefeitura Municipal não realiza monitoramento e avaliação das ações e metas contidos em seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Questão nº 8.4.2). Plano Municipal de Saneamento Básico ➤ A Origem informou possuir o Plano de Saneamento Básico, contudo verifica-se que tal plano não foi aprovado por Lei Municipal, dessa forma apesar de estruturalmente o documento demonstrar/conter todas as informações necessárias para a sua execução, uma vez que tal plano não está instituído legalmente, pode perder sua coercibilidade/executabilidade. Fiscalização Ordenada realizada em 2023 Durante a visita in loco, realizada no dia 29/08/2024, constatamos que permanecem as seguintes falhas: ➤ No Município não existem outras iniciativas de recepção de resíduos de coleta seletiva (Pontos de Entrega Voluntária/Ecopontos/Cata-bagulho, etc.); ➤ Não foi elaborado o Plano de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde; ➤ Conforme informado através do questionário IEG-M, a Prefeitura não possui Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) elaborado e implantado de acordo com a Resolução CONAMA nº 307/2002 e suas alterações.

B.6. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (iCidade/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ A Prefeitura Municipal não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil, contrariando o disposto no artigo 9º, inciso V, da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Questão nº 2.0); ➤ Prefeitura Municipal não realizou, por conta própria, o mapeamento e identificação das principais ameaças existentes em seu território, contrariando o disposto no artigo 8º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Questão nº 5.0); ➤ A Prefeitura Municipal não possui Plano de Contingência Municipal de Defesa Civil (Plancon) (Questão nº 7.0); ➤ A Prefeitura Municipal não possui um canal de atendimento de emergência à população para registro de ocorrências de desastres (Questão nº 8.0).

B.7. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (i-Gov TI/IEG-M) Acerca do IEG-M, as seguintes ocorrências indicam a necessidade de correções/melhorias: ➤ A Prefeitura Municipal informou que não possui uma área ou departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (Questão nº 1.0); ➤ A Prefeitura Municipal informou que não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) vigente (Questão nº 2.0); ➤ A Prefeitura Municipal não dispõe de Política de Segurança da Informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório, o que dificulta o cumprimento do artigo 25 da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Questão nº 3.0); ➤ A Prefeitura Municipal não regulamentou a Lei sobre Eficiência Pública (Governo Digital) (Questão nº 5.0); ➤ O site da Prefeitura Municipal não disponibiliza as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade, contrariando o artigo 8º, § 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Questão nº 6.3); ➤ A Prefeitura Municipal ainda não regulamentou o tratamento de dados pessoais segundo a Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD) (Questão nº 10.0). Transparência - Disponibilização de Informações no Sítio Eletrônico ➤ Verificamos, por amostragem, as informações disponibilizadas e constantes no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Salmourão, tendo

encontrado diversas falhas, como falta de dados e informações desatualizadas;

B.8. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL B.8.1. SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA ➤ Observamos que a Unidade do Cras não conta com a equipe mínima de referência, haja vista que falta um psicólogo na equipe. Cumpre-nos informar que a Coordenadora possui formação em psicologia, apesar disso, a falta de um profissional que se dedique exclusivamente para a oferta de serviços psicológicos pode influenciar na qualidade dos serviços, uma vez que a Coordenadora possui suas atribuições específicas e normatizadas; ➤ Realizamos visita à Unidade e verificamos que a instalação é sediada em imóvel locado, sendo que recentemente houve mudança do espaço físico, atualmente, apenas a sala de Coordenação e Atendimento estão funcionando, em desacordo com o que preconiza a Resolução CNAS nº 109/2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; ➤ Os índices obtidos para cada dimensão do IDCras no exercício de 2023 evidenciam a necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades referentes aos serviços disponibilizados, visando a elevação do conceito e, conseqüentemente, o aprimoramento e uma maior efetividade dos serviços colocados à disposição da população.

CONTROLE LATO SENSU

A.5. FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO • O sistema de Controle Interno do Órgão não tem exercido de forma plena todas as suas atribuições, nos moldes determinados pelos artigos 70 e 74 da Constituição Federal; • Nos relatórios elaborados pelo Controle Interno no exercício de 2023 não foram mencionados apontamentos recorrentes realizados por esta E. Corte de Contas em relação a exercícios anteriores, além de não existir controle do cumprimento das recomendações e determinações deste Tribunal.

E.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL ➤ Diversas ocorrências relatadas ao longo desta instrução, conforme itens B.2, B.7 e C.1.10.6. deste relatório; ➤ Por amostragem, verificamos ainda que nem todos os contratos e seus aditivos realizados em 2023 foram disponibilizados no Portal da Transparência.

E.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP ➤ Como demonstrado no item B.1 deste relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp/IEG-M.

F.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) ➤ O Município poderá não atingir metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelecidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

F.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES DO TCESP ➤ Houve a entrega intempestiva de documentos/informações ao Sistema Audesp; ➤ Desatendimento a diversas recomendações deste E. Tribunal de Contas no exercício em análise.

Quanto à **promoção da governança**, além do reforço à necessidade de se cumprir tanto a legislação quanto as recomendações desta Corte, cabe lembrar à Origem a respeito da importância do bom funcionamento do Sistema

de Controle Interno, devendo o Executivo envidar esforços no sentido de dar cumprimento aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal (*Item A.5*). Além disso, a Origem deve garantir a fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp, cumprindo à risca as orientações e determinações do TCESP.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno do TCESP, manifesta - se pela emissão de **parecer prévio desfavorável**, uma vez que as Contas de Prefeitura Municipal possuem falhas graves, sobretudo no que tange à **gestão fiscal** (excesso de modificações orçamentárias na ordem de 31,33%), à **gestão de pessoal** (horas extras em excesso, servidores em desfio de função e contratação de autônomos), à **gestão de bens e serviços** (controle precatório da frota municipal) e à **promoção da governação** (falta de efetividade do sistema de controle interno, falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp).

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

São Paulo, 04 de agosto de 2025.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/25