



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli
Segunda Câmara
Sessão: **5/10/2021**

93 TC-005002.989.19-2 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECER

Prefeitura Municipal: Limeira.

Exercício: 2019.

Prefeito: Mário Celso Botion.

Advogado(s): Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248) e outros.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-10.

Fiscalização atual: UR-10.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,11%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	100,00%	(60%)
Pessoal	42,71%	(54%)
Saúde	19,23%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 931.618.328,09	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 5.028.611,48 – 0,54 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 6.708.558,26	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. QUADRO DE PESSOAL. PAGAMENTO EXCESSIVO DE HORAS EXTRAS. FALHAS RELEVADAS EM FUNÇÃO DAS DIFICULDADES INERENTES AO CARGO DE GESTOR. FAVORÁVEL.

Relatório

Em exame as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Limeira**, relativas ao exercício de 2019, que foram objeto de fiscalização pela Unidade Regional de Araras – UR 07 (ev. 09, ev. 41, ev. 68 e ev. 93).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 93 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Planejamento

- audiências públicas são realizada em horário comercial, inibindo a participação popular;
- não há levantamentos virtual de sugestões para a elaboração das peças orçamentárias;
- parcela dos indicadores do Plano Plurianual – PPA não são mensuráveis, nem coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas;
- LOA prevê abertura de créditos adicionais em até 20%, percentual acima da Inflação do período;
- a Ouvidoria Municipal não possui independência para execução de suas atribuições.

Resultados

- superávit orçamentário municipal foi de R\$53.633.583,35 conforme apresentado no Balanço Orçamentário, no entanto, o resultado isolado da Prefeitura foi deficitário em R\$5.028.611,48;
- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 125.166.154,64, o que corresponde a 10,80% da despesa inicial fixada;
- abertura de créditos adicionais no montante de R\$18.444.066,18, com fundamento em superávit financeiro do exercício anterior inexistente.

Dívida

- incremento da dívida de longo prazo no montante de 6,15% decorrente principalmente de parcelamentos previdenciários com o Regime Próprio de Previdência (IPML).

Encargos

- cumprimento parcial dos acordos firmados, tendo em vista que no Acordo 1381/2018 (Lei Municipal autorizadora nº 487/2009) foram pagas 10 parcelas ao invés das 12 prevista para o exercício.

Recursos Humanos

- inconsistências nas informações prestadas ao Sistema AUDESP em relação ao número de temporários contratados e em relação ao número de cargos comissionados providos no exercício de 2019;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- no exercício, foram nomeados 70 servidores para cargos em comissão, dos quais 23 possuem como grau de instrução apenas ensino médio e 02 somente ensino fundamental;
- a Lei nº 820/2018, a despeito das alterações da Lei nº 831/2019, não dispõe sobre a escolaridade exigida para os cargos comissionados, em descumprimento ao Comunicado SDG nº 32/2015;
- pagamento excessivo de horas extras, superando o estabelecido pela legislação municipal e os respectivos decretos reguladores, que não permitem a execução superior a 04 (quatro) horas extras diárias;
- pagamento de 1/3 de férias sobre abono pecuniário relativo a 10 dias de férias vendidas de três funcionários, acarretando uma diferença de R\$ 863,45 pago a maior para o cada um dos servidores.

Contratações por Tempo Determinado

- contratação de professor temporário de forma reiterada, caracterizando a substituição de servidor de carreira;
- convocação de aprovados em processo Seletivo para cargo temporário (Professor de Ensino Fundamental) em detrimento da convocação de aprovados em concurso público para cargo efetivo.

Auxílio Alimentação

- pagamento de Auxílio Alimentação para aposentados e pensionistas do Instituto de Previdência Municipal de Limeira, em ofensa à Sumula Vinculante nº 55 do STF e jurisprudência desta Corte de Contas;

Transporte Público

- decretos que prorrogaram a intervenção no Transporte Coletivo Municipal de Limeira colidiram com previsões contratuais a partir do momento que tais prorrogações excederam 180 dias de vigência, conforme hipótese contratualmente prevista;
- subsídios pagos a empresa "Viação Limeirense" ainda que sob intervenção municipal no exercício de 2019, não encontram amparo legal, visto que o Contrato de Concessão do Transporte Coletivo (Lote 1) é anterior as Leis que instituíram os subsídios e a Prefeitura não noticiou formalização de Termo Aditivo para regularizar a situação;
- não recolhimento pela Viação Limeirense da importância de R\$ 1.697.824,99 em 2019 referente ao pagamento de ISS-QN, não sendo constatada quaisquer medidas pela Prefeitura para solucionar o inadimplemento;
- formalização dos Contratos Emergenciais tanto para o Lote 1 como para o Lote 2 com base em justificativas frágeis. O Contrato Emergencial no. 187/2019 entre o Município de Limeira e a empresa Sancetur – Santa Cecília Turismo Ltda. está sendo tratado no TC-008905.989.20-8.

Concessões

- indícios de irregularidade na assinatura de Termo de Adesão ao Contrato de Financiamento e repasse celebrado entre o BTG PACTUAL e a BRK Ambiental – Limeira S/A em face da inexistência de previsão no contrato de concessão ou em diploma legal específico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- licitação, contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos sanitários do município foi tratado no TC-0925/010/96, julgado regular pela E. Segunda Câmara.

Educação

- existência de escolas e creches municipais sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no município de Limeira;
- ausência de medidas visando reverter a paralização da construção de escola estadual Waldemar Mattos Silveira, objeto de convênio com a Secretaria de Estado de Educação e o Fundo de Desenvolvimento da Educação;
- abandono e deterioração da creche denominada “Morada das Acácias”, gerando custos evitáveis para os cofres públicos na soma de R\$ 100.197,62;
- lançamento de gastos com inativos como aplicação no ensino, em desacordo com a jurisprudência desta Corte de Contas;
- existência de diversas divergências entre os dados informados pela Prefeitura Municipal durante a fiscalização e aqueles comunicados ao INEP, constantes no Censo Escolar;
- nem todos os professores dos Anos Iniciais possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;
- turmas da creche e da Pré-Escola em salas de aula cuja relação aluno por metro quadrado está em desacordo com o Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação;
- não há Plano Municipal de Primeira Infância;
- falhas nos controles de acondicionamento de alimentos;
- não são fornecidos recursos orçamentários para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;

Saúde

- o Sistema SARGUS/DigiSus Gestor/Módulo Planejamento – DGMP não foi atualizado pelo gestor de saúde mediante o preenchimento da totalidade das telas do sistema até 30/03/2019;
- unidades de saúde do Município não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- registro de frequência dos profissionais de saúde ocorrem através de folha ponto ao invés de ponto eletrônico;
- não atingimento de metas de cobertura estipuladas no Programa Nacional de Imunizações das seguintes vacinas: Rotavírus Humano – 2ª Dose, Hepatite B – 3ª Dose, Meningocócica C – conjugada 2ª Dose, Vacina Pentavalente – 3ª Dose, Vacina Pneumocócica 10 – valente – 2ª Dose, Vacina Poliomielite – 3ª Dose, Febre Amarela, Vacina Tríplice Viral – 1ª Dose, Hepatite A e Tetra Viral.

IEG-M - Outros

- diversas falhas encontradas nos serviços prestados referentes à cidade (i-cidade C), ao meio ambiente (i-amb) e, também, à governança tecnológica (I-gov TI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- na consulta de despesas com diárias, viagens e adiantamentos, em determinados casos o favorecido consta apenas como "Pessoal Civil";
- não houve divulgação dos pareceres prévios do Tribunal de Contas.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP em diversos itens.

Denúncias / Representações / Expedientes

- procedência total ou procedência parcial dos seguintes expedientes, que embasaram a instrução do relatório: TC-15585.989.19-7 tratado no item B.3.4; TC-20372.989.19-4, TC-17796.989.19-2 e TC-19248.989.19-6 tratados no item B.3.4, TC-20016.989.19-6 tratado no item B.3.6, TC-015848.989.19-0 tratado no item B.3.7, TC-015587.989.19-5 tratado no item B.3.8, TC-014441.989.19-4 tratado no item B.3.5 e, por fim, o TC-020701.989.19-6 tratado no item B.1.9.2.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 15, ev. 47, ev. 74 e ev. 100), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 148).

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 168.

A Assessoria Econômica-Contábil considerou satisfatórias as contas. Destacou que municipalidade vem desde o exercício de 2017, buscando reverter o desequilíbrio fiscal, obtendo uma redução substantiva do déficit financeiro. Ponderou também que todas as falhas apontadas pela fiscalização são releváveis, inexistindo nenhuma anotação grave o suficiente para comprometer as contas.

Sua congênere jurídica também observou inexistir óbice que maculasse as contas. Alvitrou, contudo, que realização de contratos emergenciais no setor de transporte público seja comunicada ao Ministério Público para adoção de providências de sua alçada.

Assim, as assessorias se manifestaram pela emissão de parecer favorável, no que foram acompanhadas por sua Chefia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O **Ministério Público de Contas** (ev. 178), por seu turno, propõe a **emissão de parecer desfavorável**, em virtude das falhas de planejamento, da abertura de créditos adicionais sem esteio em superávit financeiro existente, do desequilíbrio fiscal, do aumento da dívida de longo prazo no exercício, das contratações excessivas de professores temporários e, por fim, do pagamento intempestivo de um dos acordos de parcelamento de encargos.

Em **memoriais**, o responsável pelas contas buscou reforçar seus argumentos pela emissão de parecer favorável (Protocolo #MEM0000002225).

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida						Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,7	5,5	5,7	6,4	6,9	7,3	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3	6,5	6,8
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2018	2019	2018	2019
Limeira	23.711	23.698	R\$ 229.943.333,30	R\$ 247.138.233,41
Região Administrativa de Campinas	632.863	639.534	R\$ 7.013.509.768,28	R\$ 7.718.781.653,26
<<644 municípios>>	3.206.352	3.223.365	R\$ 31.855.134.873,53	R\$ 34.574.785.219,62

	Gasto anual por aluno	
	2018	2019
Limeira	R\$ 9.697,75	R\$ 10.428,65
Região Administrativa de Campinas	R\$ 11.082,19	R\$ 12.069,38
<<644 municípios>>	R\$ 9.935,01	R\$ 10.726,30

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2018	2019	2018	2019
Limeira	303.682	306.114	R\$ 216.415.933,00	R\$ 239.016.552,81
Região Administrativa de Campinas	7.051.420	7.127.118	R\$ 6.616.626.553,89	R\$ 7.129.163.223,86
<<644 municípios>>	33.362.070	33.667.026	R\$ 29.164.685.507,43	R\$ 31.399.562.984,99

	Gasto anual por habitante	
	2018	2019
Limeira	R\$ 712,64	R\$ 780,81
Região Administrativa de Campinas	R\$ 938,34	R\$ 1.000,29
<<644 municípios>>	R\$ 874,19	R\$ 932,65

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B	C	B	B+	A	B
2015	B	B+	B	C	B+	B+	A	B
2016	B	B+	C+	C	B+	B+	B+	B
2017	C+	B	B	C	C+	B+	B+	B
2018	B	B+	B	C	B	B+	B+	B+
2019	B	B+	B	C	B+	B+	A	B

Contas anteriores:

2018	TC 004661/989/18	favorável ¹
2017	TC 006904/989/16	favorável ²
2016	TC 004426/989/16	favorável ³

¹ D.O.E. em 27/06/2020.

² D.O.E. em 23/01/2020.

³ D.O.E. em 08/01/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

É o relatório.

Galf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-005002.989.19-2

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Limeira** reúnem condições suficientes para sua aprovação em virtude do cumprimento dos principais limites legais de despesa e dos esclarecimentos prestados pela Autoridade Responsável.

Com efeito, o Município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **26,11%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **100,00%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT). Atendeu, assim, também ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

A meta dos anos iniciais do ensino fundamental foi alcançada no período, antecipando-se o objetivo para o ano de 2021. O volume de dispêndio médio, de R\$ 10.428,65, ficou ligeiramente acima da média da Região Administrativa de Campinas (R\$ 10.428,65).

Na saúde foram aplicados **19,23%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), e registrado gastos médios ligeiramente abaixo dos valores aferidos na Região.

O limite de transferências à Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal foi observado.

As despesas com pessoal ao término do exercício em exame alcançaram 42,71%, abaixo do teto estabelecido pela LRF.

A situação das contas públicas é satisfatória tendo em vista o déficit orçamentário e financeiro estarem dentro dos padrões aceitos pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Com efeito, o resultado financeiro negativo foi de apenas 0,72% das receitas arrecadas, proporção muito abaixo de um mês de arrecadação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

que é o limite de tolerância estabelecido na jurisprudência desta Corte de Contas.

A despeito do aumento do endividamento em virtude dos parcelamentos previdenciários com o Regime Próprio de Previdência, não houve comprometimento da situação fiscal. Ademais, o total devido que corresponde a 46,70% das Receitas Correntes Líquidas está muito abaixo do teto estabelecido Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, de 120% das RCL.

Além disso, não há evidências de comprometimento de curto prazo das finanças municipais.

O atraso em duas parcelas referentes ao parcelamento de encargos sociais pode ser relevado, visto que se tratou de evento esporádico, sem impacto relevante nas contas municipais, tendo sido quitado já em janeiro de 2020.

Houve regular pagamento de precatórios.

Sobre o pagamento excessivo de horas extras, em que pesem os argumentos da Origem no sentido de garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos, o fato é que devem ser tomadas medidas visando readequar o quadro de pessoal às reais necessidades da sociedade.

A manutenção do uso elevado de horas extras é uma solução adequada apenas no curto prazo imediato, não podendo ser utilizada como forma de resolução permanente de problemas da gestão pública.

Juízo idêntico deve ser aplicado às sucessivas contratações por tempo determinado de professores. Tais práticas devem ser reduzidas com a necessária adequação do quadro de pessoal, atendendo-se assim os incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Devem também ser adequados os requerimentos de escolaridade dos cargos em comissão, em cumprimento ao Comunicado SDG nº 32/2015.

O pagamento de auxílio pagamento de Auxílio Alimentação para aposentados e pensionistas e do terço (1/3) de férias sobre o abono pecuniário deve ser cessado imediatamente.

Com efeito, embora estejam supostamente sustentados na legislação municipal, trata-se de procedimentos vedados por ampla jurisprudência desta Corte de Contas.

Também devem ser tomadas providências visando corrigir as diversas falhas operacionais registradas especialmente na saúde e educação.

Neste sentido, destacam-se os problemas de infraestrutura assim como na gestão de recursos humanos no setor, além das falhas em cumprir as metas de vacinação. Deve a Origem tomar medidas específicas que deverão ser acompanhadas pela próxima fiscalização “in loco”.

De todo modo, por se tratar de um conjunto de falhas cuja origem bem como a sua devida resolução são de médio e longo prazo, escapando dos limites do exercício, elas podem ser relevadas.

Não obstante, sua manutenção em função de omissão ou desídia do gestor poderá comprometer as contas futuras visto que colocam em risco a trajetória positiva observada até o momento no ensino e na saúde municipais.

Os demais apontamentos da instrução são igualmente releváveis, inserindo-se recomendações específicas ao Chefe do Executivo ao término do voto, cujo atendimento deverá ser verificado na próxima fiscalização “in loco”.

Por fim, a respeito das falhas do transporte público de Limeira visto que os contratos firmados pela Prefeitura são objeto de autos próprios nesta Corte de Contas, onde estão sendo tratados especificamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Sendo assim e considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade foram observadas, meu voto é pela emissão de parecer **favorável com recomendações** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Limeira**, relativas ao exercício de 2019, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Oficie-se o Ministério Público do Estado de São Paulo, para que tenha ciência dos fatos relatados pela fiscalização nos itens B.1.9.3 e B.3.4.7 e possa tomar as medidas julgadas cabíveis.

Os expedientes TC-15585.989.19-7, TC-20372.989.19-4, TC-17796.989.19-2, TC-19248.989.19-6, TC-20016.989.19-6, TC-015848.989.19-0, TC-015587.989.19-5, TC-014441.989 e, por fim, o TC-020701.989.19-6, que subsidiaram as presentes contas, deverão ser arquivados.

À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que:

- avalie e desenvolva medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção ao Cidadão e Governança Tecnológica.;
- reveja o plano de pagamento dos precatórios, a fim de zerar o estoque até o exercício 2024, como determina a Emenda Constitucional nº 99/2017;
- reavalie seu Quadro de Pessoal, atentando, em relação aos cargos em comissão, para o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com a excepcionalidade dessas atividades;
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG nº 34/2009;
- efetua os recolhimentos de encargos tempestivamente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- limite a contratação de horas extras a 2 (duas) horas diárias, atendendo, dessa forma, o disposto na Lei Complementar Municipal 41/91 e decretos reguladores;
- cesse o pagamento de auxílio alimentação aos aposentados e pensionistas e do terço (1/3) de férias sobre o abono pecuniário;
- providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros das escolas e creches municipais;
- dê solução à obra abandonada da Escola Estadual Waldemar Mattos Silveira;
- não inclua a despesa com inativos do magistério nos mínimos constitucionais do Ensino;
- sane as impropriedades remanescentes apontadas nas Fiscalizações Ordenadas, sobre fornecimento de material, livros e uniforme escolar e sobre a merenda escolar;
- corrija as irregularidades apuradas nas Fiscalizações Ordenadas V e IX, sobre os Hospitais, UPAs e UBSs;
- faça cumprir a Lei de Acesso à Informação;
- promova melhorias e correções necessárias a fim de atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU;
- cumpra integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas.

É como voto.