

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 12/02/2019

TC-006596.989.16-0

62 TC-006596/989/16

Prefeitura Municipal: Tupi Paulista.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Alexandre Tassoni Antonio.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. TUPI PAULISTA. EXERCÍCIO DE 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. CARGOS EM COMISSÃO DESATENDENDO INCISO V DO ART. 37 DA CF. ATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. CONTROLE INTERNO SEM REGULAMENTAÇÃO. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TUPI PAULISTA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Andradina – UR/15, que na conclusão do relatório (Evento 83.12) apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Inoperância do sistema de controle interno, pois não avalia o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, nem a execução dos programas de governo e dos orçamentos, bem assim, não comprova a legalidade e não afere os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em infringência aos incisos I e II do artigo 74 da Constituição

Federal (a irregularidade vem sendo objeto de reiteradas recomendações por este Tribunal desde as contas de 2013);

A.1.2. OUVIDORIA

- ✓ O município não dispõe de Ouvidoria regulamentada, tampouco implantada de forma a assegurar a sua eficácia como instrumento de viabilização de comunicação entre o cidadão e o poder público, em violação ao previsto no inciso XXXIII, artigo 5º c/c artigo 37, § 3º, inciso I da Constituição Federal;

A.2. IEGM – I-PLANEJAMENTO - ÍNDICE C+

- ✓ Problemas na estrutura, formação e treinamento da equipe de planejamento, falhas na fase de execução e acompanhamento dos programas de governo, ausência de transparência e efetividade das audiências públicas, falta de diagnósticos dos problemas enfrentados pela Administração;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ O índice apurado (0,89) demonstra que a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante;

B.1.9.1. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ Cargos originariamente técnicos e funções que não correspondem às de direção, chefia ou assessoramento, em desacordo com o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal;

B.3.1. CONTROLE DE MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS

- ✓ Elevados gastos com a manutenção da frota de veículos sem que houvesse a avaliação do custo-benefício, em violação aos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e ao disposto no § 3º do artigo 50 da LRF;
- ✓ Considerando que na média de alguns veículos as despesas com manutenção (peças e serviços) atingiram mais de 40% do valor dos bens, em decorrência das falhas relatadas, propomos a adoção de calendário de manutenção preventiva da frota, adoção de rígidos controles e acompanhamento mensal das despesas para redução de gastos e análise do custo-benefício;

B.3.2. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Obra de construção da Creche para educação infantil paralisada sem apresentação de justificativas e/ou motivação, em desacordo com os preceitos Constitucionais de eficiência e efetividade;

B.3.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ Não foram regularizados os apontamentos em sua totalidade;

C.3. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

- ✓ Alta taxa de analfabetismo evidencia que a gestão da Educação no Município não deu pleno atendimento ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, diretores em cargos comissionados em desacordo com o artigo 37, II e V, da Constituição Federal, o Conselho Municipal do FUNDEB não supervisionou o censo escolar nem a elaboração da proposta orçamentária anual, nos termos do § 9º do artigo 24 da LF nº 11.494/07.

D.3. OUTROS ASPECTOS DA SAÚDE MUNICIPAL

- ✓ Déficit de profissionais na área evidencia que a gestão da saúde no município não atendeu o princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior, demanda reprimida para exames simples (tempo médio para agendamento é de 90 dias), falta de medicamentos na farmácia municipal, secretária municipal de saúde exerce a função de presidente do conselho municipal de saúde.

D.4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

- ✓ Ausência do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas, do Plano Municipal e Políticas Públicas voltadas à primeira infância, nos termos do artigo 227 da CF e das diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 13.257/16, razão pela qual lembramos ao Executivo Municipal a necessidade de sua implementação, em face de sua extrema relevância, especialmente no contexto social, educacional e econômico;

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C+

- ✓ Não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei nº 12.340/10;
- ✓ Não possui nenhum tipo de diagnóstico dos problemas a serem enfrentados nessa esfera, vias públicas não estão devidamente sinalizadas e em más condições de manutenção;

G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- ✓ Não regulamentação ao acesso a informação;
- ✓ Não há previsão de classificação da informação quanto ao grau de sigilo;
- ✓ Não foi criado o e-SIC – serviço de informação ao cidadão;
- ✓ Não há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público;
- ✓ Não existem informações detalhadas sobre as licitações (atas/ contratos/ termos aditivos);
- ✓ Não apresenta informações sobre as leis de planejamento (PPA/LDO/LOA);
- ✓ Não apresenta informações completas sobre a legislação municipal, apuramos ausência de diversas leis relevantes;
- ✓ Não divulga todos os repasses ou transferências financeiras a entidades da sociedade civil (convênios/ auxílios/ subvenções/ contratos de gestão).

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C+

- ✓ O sistema de controle interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados na CF, artigo 70 e na LRF, artigo 59;
- ✓ Não possui quadro com funcionários de área de Tecnologia da Informação;
- ✓ Não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- ✓ Não possui documento formal que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais;
- ✓ Os dados são armazenados de forma eletrônica em um banco de dados e seu conteúdo está na gerência indireta do município, ou seja, está em sistemas terceirizados;
- ✓ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02.

H.2. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Atendimento parcial às recomendações.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 87.1 e 90.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 103).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 113).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (Evento 118), propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.2, B.1.3, B.1.9.1, B.3.1, B.3.3, C.3, D.3, E.1, F.1 e G.3.

1.6 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

	i-Educ	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM
2015	B	B	B+	B+	B	B+	C+	C+	B
2016	B	B	B+	C+	B+	A	C	C	B
2017	B	B	B	C	B+	A	C+	C	B

Os dados do quadro indicam que o município manteve-se estável na nota geral do IEGM (B). Contudo, obteve nota mínima em dois dos sete índices avaliados (Planejamento e Governança de Tecnologia da Informação), além de piora no índice que mede a efetividade da gestão municipal na área da Saúde.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Tupi Paulista**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2017, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 6,49%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,18%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	72,38%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	28,53%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,20%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município não possui dívidas judiciais.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do

Executivo, a instrução processual revela equilíbrio das contas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$2,703 milhões, correspondente a 6,49%, que fez reduzir em 80% o déficit financeiro vindo do exercício anterior, de R\$3,530 milhões para R\$650 mil.

Igualmente pode ser relevada a falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo, tendo em vista a expressiva redução do passivo financeiro. De fato, ao final do exercício o índice de liquidez imediata, de 0,89, estava muito próximo do valor unitário, indicando que a Prefeitura não deve ter grande dificuldade no gerenciamento da dívida.

Corroboram para o juízo favorável à aprovação das contas o resultado econômico positivo, a elevação do saldo patrimonial, o recolhimento regular de encargos sociais e o atendimento ao limite de gastos com pessoal.

Contudo deve a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 29,24% da despesa inicial fixada, efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, o que evidencia a necessidade de melhorias na execução do planejamento das peças orçamentárias.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais seja utilizada com parcimônia e não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.

2.5. SAÚDE

A Origem informa a reabertura das equipes integrantes do

Programa Saúde da Família, nos termos da Portaria nº 2488/2011 do Ministério da Saúde, além de providências visando correção das falhas apontadas pela equipe técnica do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização ordenada.

Também apresentou justificativas a respeito das impropriedades apontadas nos Itens D.2. IEGEM – i-Saúde e D.3. Outros Aspectos da Saúde, especialmente no que se refere aos atendimentos à população e infraestrutura municipal do sistema de Saúde.

Não obstante, cabe recomendação à Origem para que aprimore os serviços prestados à população, buscando diminuir o tempo de espera para realização de exames, suprimir a carência de profissionais da Área da Saúde e promover a elaboração do Plano de Cargos e Salários.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.6. PESSOAL

A Fiscalização constatou a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.00001:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a

¹ Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.

criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, especialmente porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.

Destacando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo mencionado dispositivo constitucional.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Tupi Paulista se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, e promova a revisão da mencionada legislação nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II e V da Carta Magna.

2.7 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Tupi Paulista atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação, incluindo a ausência de regulamentação do serviço de ouvidoria.

Saliento, inclusive, que na data deste julgamento, acessei o portal

da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não constam informações detalhadas sobre os processos licitatórios, mas apenas os editais de abertura.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Nessa conformidade, determino à Prefeitura Municipal de Tupi Paulista que dê curso a completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.

2.8. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o sistema de controle interno do Executivo de Tupi Paulista não está regulamentado, e que esta falha vem sendo objeto de recomendação por parte deste Tribunal desde a análise das contas do exercício de 2013.

O sistema de controle interno tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e

eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, faz-se necessário **determinar** a adoção de medidas efetivas para regulamentação do setor, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20122, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Sobre a obra para construção de uma creche escola municipal, que estava paralisada à época da fiscalização, a Origem informa a retomada da execução dos serviços.

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Controle de Manutenção de Veículos e Máquinas, C.3. Outros Aspectos do Financiamento da Educação, F.1. IEGM – i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “in loco”.

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2017, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TUPI PAULISTA**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

² Publicado o DOE em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Mantenha o permanente equilíbrio contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e envide esforços objetivando reduzir o passivo de curto prazo;
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias, realizando-as sempre com prévia autorização legislativa, conforme orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015;
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, II e V, da Constituição Federal (*determinação*);
- Aprimore os serviços de saúde prestados à população, buscando diminuir o tempo de espera para realização de exames;
- Promova a elaboração do Plano de Cargos e Salários para profissionais da área da saúde;
- Elimine as pendências apontadas pela Fiscalização a respeito da transparência da gestão municipal e acesso à informação, visando ao atendimento integral à legislação de regência da matéria (*determinação*);
- Regularize a situação do setor de Controle Interno, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da CF e demais instrumentos legais citados no voto;
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.1. Controle de Manutenção de Veículos e Máquinas, C.3. Outros Aspectos do Financiamento da Educação, F.1. IEGM – i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO