

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 26/02/2019

(GCDR-41)

75 TC-006749/989/16

Prefeitura Municipal: Andradina.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Tamiko Inoue.

Advogado(s): Giovani Martinez de Oliveira (OAB/SP nº 155.663), Edna Aparecida Pechin Casati (OAB/SP nº 157.078), Carlos Henrique Dias (OAB/MG nº 173.880), Antonio Sergio da Fonseca Filho (OAB/SP nº 248.041), Rosângela Alves dos Santos (OAB/SP nº 252.281), Leonardo de Freitas Alves (OAB/SP nº 269.228), Tamires Nóbrega Vasques do Lago (OAB/SP nº 318.202), Fernando Marques de Jesus (OAB/SP nº 336.459), Vitor Ottoboni Porto Miglino (OAB/SP nº 345.185) e Vanessa Cristina Freire (OAB/SP nº 392.766).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-1 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. ANDRADINA. EXERCÍCIO 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. REGIME JURÍDICO CELETISTA. AÇÕES TRABALHISTAS. NECESSIDADE DE RESERVA FINANCEIRA PARA ABSORVER FUTURA CONDENAÇÃO JUDICIAL. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO. COMPRAS FRACIONADAS SEM LICITAÇÃO. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) A Adoção do regime celetista para contratação de funcionários combinada com descumprimento da legislação trabalhista resultou em centenas de ações dessa natureza, com condenação do Município a pagamento de valor expressivo, gerando necessidade de minucioso planejamento financeiro.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDRADINA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araçatuba –

UR/01, que na conclusão do relatório (Evento 145.53) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ O relatório do responsável pelo Controle Interno não aborda as três categorias de Controle trazidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC-T 16.8 (Operacional, Contábil e Normativa).

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice B

- ✓ Indicadores e metas físicas da LDO estabelecidas de forma inadequada, inviabilizando a avaliação e mensuração dos resultados dos programas de governo;
- ✓ Não implantação de sistema de custos, nos termos do art. 50, § 3º, da LRF e art. 14 da LDO;
- ✓ Abertura de créditos orçamentários por excesso de arrecadação sem observância do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964;
- ✓ Autorização de abertura de créditos orçamentários por Decreto até 21,64%, acima do percentual considerado razoável;
- ✓ Autorização da LOA para realocar recursos orçamentários sem limites, em situações que se caracterizaria como transferência ou transposição, em desacordo com arts. 165, § 8º e 167, VIII, da Constituição Federal.

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Ausência de reserva financeira em face de condenação judicial de expressivo valor (mais de R\$ 62 milhões), desatendendo ao art. 5º, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Ajuizamento de 250 (duzentos e cinquenta) reclamações trabalhistas no exercício em exame, num total de 916 (novecentos e dezesseis) feitos em andamento, indicativo de desatendimento à recomendação deste E. Tribunal de Contas para que o Município promovesse readequação do Setor de Recursos Humanos.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Ausência de registro, na despesa de pessoal, de despesas referentes a serviços médicos e de outros profissionais da saúde contratados junto ao CIENSP, desatendendo ao § 1º do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Adoção do regime jurídico celetista dos servidores públicos, em desacordo com art. 39, Caput, da Constituição Federal e princípios da eficiência e economicidade (B.1.9.1);
- ✓ Prestação de serviços médicos sem concurso e/ou sem licitação, configurando burla ao art. 37, II, da Constituição Federal em primeiro momento e/ou caracterizando contratação sem o devido processo licitatório, em detrimento ao art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 (B.1.9.2);
- ✓ Pagamento de horas extras acima do limite permitido pelo art. 59 da CLT (B.1.9.3);
- ✓ Pagamento de auxílio alimentação em pecúnia, gerando incorporações salariais (B.1.9.4);
- ✓ Quadro de pessoal comissionado contendo 82% de servidores fora da carreira efetiva, sendo que destes, somente 44% possuem nível superior, em desatendimento aos princípios da razoabilidade e moralidade (B.1.9.5).

B.3.1. TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Fiscalização Ordenada (Frota) realizada em 27/04/2017 identificou várias irregularidades, deixando de serem parcialmente resolvidas as seguintes: ausência de controle de acesso de pessoas e veículos na garagem; existência na garagem de locais que possibilitam a disseminação de doenças e pragas; não dimensionamento técnico da frota; não levantamento da condição da frota no início do mandato; ausência de legislação de regulamentação de uso da frota; não elaboração de plano de manutenção preventiva; ausência de avaliações para substituição de veículos considerados obsoletos e/ou com alto custo de manutenção; ausência de autorizações formalizadas para condutores de veículos por servidor; o responsável não faz controle e levantamento das pontuações de cada motorista; existência de veículos com quantidade de multas considerada elevada e existência de condutores com pontuação acima de vinte pontos (B.3.1.1);
- ✓ Fiscalização Ordenada (Almoxarifado – Cozinha Piloto) realizada em 29/06/2017 anotou várias irregularidades, deixando de ser providenciada regularização para os seguintes itens: não há serviço de segurança 24 (vinte e quatro) horas por dia no local; não há área de manobra de caminhões, plataforma para carga e descarga e rampas facilitando a locomoção de carrinhos; existência de fiação elétrica expostas; não há proteção contra entrada de roedores e não há extintores de incêndio e o local não possui AVCB (B.3.1.1);
- ✓ Conciliação bancária com pendência deste o ano de 2008, sem adoção de medidas eficazes para regularização (B.3.1.2).

B.3.2. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Pagamento de multa por infração à legislação, no total de R\$ 26.672,11.

B.3.3. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Despesas realizadas sem o devido processo licitatório, em desacordo com arts. 3º e 24, II, da Lei n.º 8.666/1993 e desatendendo recomendações exaradas na emissão dos pareceres das contas de 2013 (TC-1536/026/13)¹ e 2014 (TC-0009/026/14)².

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice B

- ✓ Risco de descumprimento da Meta 1B (Creche) – ampliar oferta em creches, do Plano Nacional de Educação (C.2.1);
- ✓ Número insuficiente de Nutricionistas alocadas no preparo e distribuição da merenda escolar, comprometendo a segurança alimentar das crianças (C.2.2);
- ✓ Pagamento de remuneração dos professores abaixo do piso nacional, em desacordo com a Lei n.º 11.738/2008 (C.2.3).

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice B

- ✓ Fiscalização Ordenada (PSF) realizada em 30/05/2017, identificando as seguintes irregularidades não corrigidas até nossa fiscalização: aparelho de limpeza bucal há dez meses no conserto e negatoscópio não funcionando (D.2.1);

¹ Cumpra com rigor as regras estabelecidas na Lei n.º 8.666/93 (fracionamento da despesa).

² Observe o rito estabelecido pela Lei n.º 8.666/93 (fracionamento da despesa).

- ✓ Prédio da Unidade de Pronto Atendimento – UPA concluído desde 28/04/2015 e materiais adquiridos até junho/2016, ambos sem utilização, em desrespeito ao princípio da eficiência (D.2.2);
- ✓ Não implantação do Plano de Carreira dos Profissionais de Saúde, em desatendimento ao art. 4º, VI, da Lei n.º 8.142/1990 (D.2.3).

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice A

- ✓ Falta de Licença de Operação do aterro sanitário.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Ausência de fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP.

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

- ✓ Desatendimento às recomendações exaradas no parecer das contas dos exercícios de 2013 e 2014.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 149.1 e 152.1), a responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 166).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (Evento 172).

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 177), propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.2, E.1, F.1, G.3, B.1.4.1, B.1.9, B.3.1, B.3.3, B.3.4, B.3.6, B.3.7, B.3.8, B.3.9, C.2, D.2, G.1.1 e G.2.

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:

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

Os dados do quadro indicam que o município regrediu na nota geral do IEGM (de “B+” muito efetivo para “B” efetivo), resultado da queda de avaliação dos índices relativos à Educação, Saúde e Proteção aos Cidadãos.

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 Andradina**.

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 1,69%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,26%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	74,55%	<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>)	30,50%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	50,00%	<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 efetuou os depósitos judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

A gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo foi equilibrada.

Houve superávit na execução orçamentária de R\$2,525 milhões,

correspondente a 1,69%. O resultado financeiro foi positivo, R\$10,873 milhões, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

De outro lado, a dívida de longo prazo sofreu aumento de 50% decorrente da regularização de débitos de encargos sociais junto ao Instituto Nacional do Seguro Social e da inscrição de precatórios no exercício.

No que se refere aos precatórios, a Prefeitura de Andradina está enquadrada no Regime Especial Mensal de pagamentos, tendo efetuado os depósitos em conta especial do TJSP no percentual da receita corrente líquida estipulada pelo DEPRE.

Não obstante, conforme salienta a Fiscalização, já é de conhecimento da Administração Municipal a futura expedição de um precatório decorrente de ação movida pelo Sindicato dos Servidores e Funcionários Públicos do Município de Andradina, em 1995, em face da condenação em todas as instâncias da Justiça do Trabalho, que atualmente encontra-se em fase de cálculo, com valor superior a R\$60 milhões de reais.

Existem 916 ações trabalhistas em andamento impetradas contra o Município de Andradina, que adota regime jurídico celetista para contratação de seus funcionários. A Origem afirma que está promovendo estudos para adoção do Regime Jurídico Estatutário a todos os servidores. Independente disso, **determino** ao Executivo que cumpra a Legislação Trabalhista, evitando novas reclamações na Justiça do Trabalho.

Com relação ao futuro precatório, trata-se de valor expressivo, que representa mais de 40% da receita corrente líquida do município, portanto com potencial de causar bastante impacto nas finanças da Prefeitura quando for exigido. Por esse motivo demanda minucioso planejamento orçamentário do executivo, sendo **recomendável** a formação de uma reserva financeira para cobertura do provável passivo.

A propósito, deve o Executivo de Andradina aprimorar a elaboração de suas peças orçamentárias, bem como sua execução, tendo em vista também as impropriedades verificadas pela Fiscalização no item A.2. IEG-M

– i-PLANEJAMENTO, envolvendo metas físicas da LDO, abertura de créditos adicionais e realocação de recursos.

Ante o exposto, **recomendo** a permanente adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de esforços objetivando reduzir o passivo de longo prazo.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

Segundo a prestação de contas do Executivo as despesas com pessoal atingiram 48,19% da Receita Corrente Líquida. Todavia, após minuciosa análise, a Fiscalização incluiu valores referentes à terceirização de mão de obra de profissionais da saúde, elevando o percentual para 50%.

Essa terceirização decorreu de serviços contratados junto ao Consórcio Intermunicipal do Extremo Noroeste de São Paulo – CIENSP. Em sua defesa a Origem não afasta satisfatoriamente as inclusões efetuadas.

A Fiscalização também reportou contratação direta de médicos autônomos, recebendo pagamento por meio de emissão de recibo (RPA). Além da ofensa à regra do concurso público, o valor do dispêndio com esses profissionais teria sido computado como serviços de terceiros, não como despesa de pessoal.

Ainda segundo o relatório da Fiscalização, o valor gasto com profissionais autônomos da área da Saúde foi de R\$3,6 milhões, valor que se computado corretamente como despesa de pessoal elevaria o percentual para 52,46% da Receita Corrente Líquida.

Com efeito, a contratação direta de prestadores de serviço para realização de atividades inerentes à atividade fim do Município não atende a norma do art. 37 da CF, que exige a contratação de servidores através de

concurso público, sobretudo quando existem vagas não providas no quadro de pessoal para as funções contratadas, como se verificou no caso em apreciação.

Em sua defesa, a Origem relata que realizou sucessivos concursos públicos, inclusive em 2017 e 2018, mas que nem todas as vagas foram preenchidas. Ressalta, ainda, a importância da continuidade dos serviços de saúde para o bom atendimento da população, sendo imprescindível a manutenção de profissionais atuantes no setor.

Não desconheço as dificuldades enfrentadas pelos municípios, sobretudo os de pequeno e médio porte, para contratação ou nomeação de médicos para adequada prestação dos serviços de saúde. Contudo, as despesas com terceirização de serviços médicos devem ser incluídas nos cálculos das despesas com pessoal, pois representam atividade fim da Prefeitura Municipal, podendo ser realizadas através da contratação de médicos por concurso público para o quadro de pessoal do Executivo.

Mesmo após a inclusão promovida pela Fiscalização o índice de despesa com pessoal permaneceu abaixo do limite estipulado pela Lei Fiscal. Não obstante, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os esclarecimentos prestados pela Origem afastam os apontamentos contidos nos itens B.1.9.3. Pagamento de Horas Extras Acima do Limite Legal, B.1.9.4. Auxílio Alimentação em Pecúnia e B.1.9.5. Cargos em Comissão.

Quanto às aquisições fracionadas, realizadas sem licitação, penso que as justificativas apresentadas permitem relevar a falha, especialmente porque não há notícia de lesão ao erário. Não obstante, **recomendo** à Origem que aprimore o planejamento das compras, integrando todos os setores da Prefeitura em procedimento licitatório, buscando ganho de escala e mitigação

dos efeitos da sazonalidade.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, B.3.1.1. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, B.3.2. Demais Despesas Elegíveis para Análise, C.2. IEGM – i-Educ, D.2. IEGM – i-Saúde e E.1. IEGM – i-Amb podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.7. 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 ANDRADINA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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;
- Cumpra a Legislação Trabalhista, evitando novas reclamações junto à Justiça do Trabalho (*determinação*);
- Aprimore o planejamento e a execução do orçamento, elaborando suas peças orçamentárias nos moldes determinados pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4.320/64;
- Estabeleça reserva financeira para cobrir a futura exigência relativa à Reclamação Trabalhista nº 0084800-24.1995.5.15.0056;
- Passe a contabilizar adequadamente a terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*determinação*);
- Aprimore o planejamento das aquisições de material de consumo, buscando ganho de escala e mitigação dos efeitos da sazonalidade

através de procedimento licitatório;

- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1. Controle Interno, B.3.1.1. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, B.3.2. Demais Despesas Elegíveis para Análise, C.2. IEGM – i-Educ, D.2. IEGM – i-Saude e E.1. IEGM – i-Amb.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “*in loco*”.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO