

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 12/03/2019

(GCDR-41)

69 TC-006791/989/16

Prefeitura Municipal: Nova Odessa.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Benjamim Bill Vieira de Souza.

Advogado(s): Juliana Camargo dos Santos (OAB/SP nº 217.435).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. NOVA ODESSA. EXERCÍCIO 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. REDUÇÃO DO DÉFICIT FINANCEIRO. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL COM RECONDUÇÃO NO QUADRIMESTRE SEGUINTE. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. PAGAMENTO DE AUTÔNOMOS VIA RECIBO RPA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO. CARGOS COMISSIONADOS SEM CARACTERÍSTICAS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. CONTROLE INTERNO INEFICIENTE. QUALIDADE DOS INVESTIMENTOS EM SAÚDE. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Campinas – UR/03, que na conclusão do relatório (Evento 142.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Controle Interno inefetivo, sem regulamentação normativa adequada e o cargo de controlador é ocupado por servidor sem habilitação superior em ciências contábeis, economia, direito e/ou administração.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Conforme diagnóstico do relatório Smart, verificou-se deficiências na estrutura funcional e normativa de planejamento. Ainda, o citado relatório aponta falhas no pré-planejamento e na participação democrática do planejamento.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit financeiro e falta de liquidez para saldar compromissos de curto prazo.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Parcelamentos de débitos previdenciários e com a CPFL, evidenciando o não pagamento no prazo e, portanto, com o incremento de despesas moratórias.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Inobservância do art. 22, par. único, incisos III, IV e V da LRF.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Cargos comissionados de assessoria sem características de comissionamento, bem como não é exigida habilitação em ensino superior para o provimento desses cargos.
- ✓ Cargos comissionados providos sem a observância dos requisitos legais de investidura.
- ✓ Contratação de profissionais autônomos sem concurso público e sem certame licitatório.

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Improriedades nas renúncias de receitas, ausência de alíquotas progressivas no IPTU e ITBI que frustram a arrecadação de receitas e refletem no resultado financeiro negativo e na indisponibilidade para saldar obrigações de curto prazo.
- ✓ Rejeição de balancetes pelo Sistema Audesp. Entrega extemporânea e não envio de documentos ao sistema Audesp.

B.3.2. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Dados da dívida ativa não minudenciados ao sistema Audesp.
- ✓ Falta de critérios normativos para inscrição de débitos em dívida ativa, bem como os dados da dívida ativa estão sob a gestão de empresas terceirizadas que podem interferir nos dados originais. Outrossim, constata-se a prescrição de débitos a revelar inércia da Administração.

B.3.3. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DO EXERCÍCIO

- ✓ Atendimento parcial às constatações apontadas nas fiscalizações ordenadas.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Além de divergências apuradas entre os dados apresentados pelo Município, o relatório Smart apresenta necessidade de manutenção e reforma em 5 escolas,

bem como um repertório de falhas e impropriedades que desbordam no desatendimento às metas do PNE, às metas da ONU e às Recomendações e Pareceres de Órgãos Governamentais da Educação.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ O relatório Smart indica ausência de algumas práticas de boa gestão da saúde, inobservância de metas da ONU e da Resolução CIT 08/2016, bem como apura a existência de unidades de saúde que necessitam de reparos e reformas.
- ✓ Hospital Municipal não oferece conforto térmico aos pacientes, bem como há degradação do piso, potencializando-se o risco de infecções.

D.2.1. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

- ✓ Atendimento parcial às constatações apontada na fiscalização ordenada.

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Conforme apontamentos do relatório Smart, verifica-se que os serviços de água e saneamento seletivo não atingem 100% da população. Ainda, não planos e provisões para situações de escassez de água e o Município não atende recomendações da ONU e Resolução do CONAMA.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ O Município não possui plano de mobilidade urbana, bem como não realização mapeamento e alertas de ameaças reais e potenciais relacionadas à defesa civil. De mesmo modo não estudo de avaliação de segurança das escolas e unidades de saúde. Tais apontamentos, referidos pelo relatório Smart, contrariam metas da ONU e dispositivos da Lei 12.608/12.

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

- ✓ O Município não atende plenamente a Lei 12.527/11, conforme apontamentos do relatório Smart.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Falhas na gestão de tecnologia da informação, consoante relatório Smart, a revelar falta de planejamento setorial, ausência de capacitação periódica de pessoal e fragilidades no quesito segurança da informação.

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

- ✓ Não envio de documentos ao sistema Audesp e descumprimento de recomendações desta e. Corte de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 146.1 e 149.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Eventos 152).

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 164).

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, propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.1, B.1.8.1, B.1.9, B.2, B.2.2, H.2, B.3.2, B.3.3, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e G.1.1. (Evento 174).

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	Habitantes
2015	A	C+	C	B	B+	B	B	B	54.911
2016	B+	B	C	C+	B+	B+	B	B	55.523
2017	B+	C+	C	B	B	B+	B	C+	58.227

Os dados do quadro indicam que o município caiu um nível na avaliação do IEGM, que mede a efetividade da gestão municipal (de “B”, *efetiva*, para “C+”, *baixo nível de adequação*), resultado na piora dos índices da Saúde e Meio Ambiente.

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 Nova Odessa**.

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 2,82%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,91%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	68,94%	<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>)	24,34%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,88%	<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 quitou os precatórios judiciais, bem como os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

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

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$4,631 milhões, correspondente a 2,82% do total de receitas arrecadadas. Já o déficit financeiro, de R\$11,246 milhões, foi inferior a um mês da Receita Corrente Líquida, podendo assim ser relevado de acordo com entendimento consolidado desta Corte de Contas¹.

A falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo pode ser relevada, tendo em vista a redução de 43% do déficit financeiro, com relação ao exercício anterior.

Também pesam favoravelmente ao Município de Nova Odessa o resultado econômico positivo, a elevação do saldo patrimonial, a quitação dos precatórios do exercício e o recolhimento regular dos encargos sociais.

Não obstante, cumpre **recomendar** à Origem 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 os passivos de curto e longo prazo.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

Em 2017 as despesas de pessoal do Executivo de Nova Odessa atingiram o montante de 51,88% da Receita Corrente Líquida. Embora o índice apurado tenha ficado abaixo do limite de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou acima do limite prudencial definido no artigo 22 da mesma Lei, o que impõe restrições ao ente que se encontrar nessa situação.

A Fiscalização constatou que a Prefeitura de Nova Odessa não atendeu a algumas dessas limitações previstas no parágrafo único do artigo 22, incisos III, IV e V. Todavia, creio que as justificativas apresentadas na defesa são capazes de afastar as impropriedades relativas à criação de cargos através

¹ Receita Corrente Líquida em 2017: R\$161,173 milhões / 12 meses = R\$13,431 milhões

da Lei Complementar nº 51 de 2017, nomeação de pessoal e realização de horas extras.

Além disso, observo no relatório do segundo quadrimestre do exercício de 2018 da Prefeitura de Nova Odessa² que o índice de despesa de pessoal foi reduzido para 49,04% e 47,98% ao final do primeiro e do segundo quadrimestre daquele exercício, respectivamente, o que indica que tais atos da Administração não elevaram o nível de gastos laborais do Executivo, que é o que Lei de Responsabilidade Fiscal pretende evitar.

2.6 QUADRO DE PESSOAL

No exercício de 2017 houve contratação de diversos profissionais autônomos recebendo pagamento por meio de emissão de recibo (RPA), entre eles médicos, professores, farmacêuticos, enfermeiros e fisioterapeutas. O valor pago a esses profissionais girou em torno de R\$5 milhões, correspondente a aproximadamente 3% das despesas totais com pessoal, assim devidamente computadas.

Em que pese a excepcionalidade das contratações e as dificuldades apontadas pela Administração, a regra da realização de concurso público contida no artigo 37, II da Constituição Federal deve ser cumprida, portanto **determino** que a Origem providencie a substituição dos profissionais autônomos por servidores efetivos, sem descuidar, evidentemente, dos limites impostos de despesas impostas pela LRF.

Sobre os cargos em comissão, a Fiscalização verificou que os cargos de Assessor de Gestão Pública e Assessor de Gabinete podem ser providos por pessoas que possuam apenas formação no ensino médio, observando, ainda, que as atividades por eles desempenhadas não possuem características de assessoramento.

A esse respeito cumpre salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza

² TC-4548.989.18-5, relatoria Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições³.

Alertando 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.

Cumpre, pois, **determinar** à Prefeitura que adote as providências necessárias para o preenchimento das funções e cargos de livre nomeação e exoneração em total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria.

2.7 CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno do Executivo de Nova Odessa está devidamente regulamentado, por meio de Lei específica. A fiscalização verificou, ainda, que os relatórios emitidos pelo setor não apontaram ocorrências que merecessem providências por parte do chefe do Executivo, o que indica falha no planejamento e/ou operacionalização do setor, tendo em vista as diversas impropriedades constatadas pela inspeção realizada por esta Corte de Contas, notadamente o déficit financeiro, superação do limite prudencial de despesa de pessoal e contratações por RPA.

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

³ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, faz-se necessário **determinar** a adoção de medidas efetivas para tornar a atuação do controle interno efetiva.

2.8. SAÚDE

Na área da Saúde foram aplicados 24,34% da receita de impostos e transferências, valor bem acima do mínimo exigido pela Constituição. Não obstante, a avaliação do IEGM indica que a gestão do setor está em fase de adequação (índice “C+”) em decorrência de uma série de impropriedades, das quais destaco:

- Número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município;
- O Conselho Municipal da Saúde não demonstra eficácia no controle social;
- Não há Plano de Cargos e Salários para os profissionais da Saúde;
- Médicos não cumprem integralmente a jornada de trabalho;
- Cobertura de diversas vacinas inferior a 100%;
- Inexistência de serviço de agendamento não presencial de consulta médica nas UBSs;
- Inexistência de sistema de informatizado para controle de atendimento ambulatorial/hospitalar.

A extensa lista de impropriedades e a baixa avaliação obtida no índice criado pelo Tribunal de Contas demonstram que não basta a aplicação dos valores exigidos pela Constituição Federal para garantir a qualidade do serviço prestado à população. Como bem ensina o Professor Conti⁴:

Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido

⁴ CONTI, José Maurício; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016

exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos.

Diante dos fatos, **recomendo** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Nova Odessa.

Recomendo, ainda, que adote as providências necessárias para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB do Hospital Municipal, bem como se abstenha de contratar profissionais autônomos por meio de RPA, em observância à regra da realização de concurso público contida no artigo 37, II da Constituição Federal.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os esclarecimentos prestados pela Origem afastam os apontamentos contidos nos itens B.2. IEGM – i-Fiscal e B.3.2. Dívida Ativa.

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.3.3. Fiscalizações Ordenadas no Exercício, C.2. IEGM – i-Educ, E.1. IEGM – i-AMB, F.1. IEGM – i-CIDADE, G.1.1. Lei de Acesso À Informação e a Lei de Transparência Fiscal e G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais do exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ODESSA**, ressalvando ainda 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, e envide esforços objetivando reduzir os

passivos de curto e longo prazo;

- Providencie a substituição dos servidores autônomos por servidores efetivos, em consonância com o artigo 37, II da Constituição Federal, contudo, sem descuidar dos limites de despesas da LRF (determinação);
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V da Constituição Federal;
- Promova a devida regulamentação do Sistema de Controle Interno (determinação);
- Planeje os investimentos do setor de saúde visando corrigir as impropriedades apuradas no questionário do IEGM, em busca de ganhos qualitativos nos serviços prestados à população;
- Adote as providências necessárias para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB do Hospital Municipal;
- 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.3.3. Fiscalizações Ordenadas no Exercício, C.2. IEGM – i-Educ, E.1. IEGM – i-AMB, F.1. IEGM – i-CIDADE, G.1.1. Lei de Acesso À Informação e a Lei de Transparência Fiscal e G.3. IEGM – i-Gov-TI.

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