

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO 07/05/2019

GCDR-41

81 TC-006514.989.16-9

Prefeitura Municipal: Presidente Alves.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Valdeir dos Reis.

Advogado(s): Sylvio Clemente Carloni (OAB/SP nº 228.252), Héli da Maciel Milhoci de Souza (OAB/SP nº 262.385) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalizada por: UR-2 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. PRESIDENTE ALVES. EXERCÍCIO DE 2017. DÉFICT ORÇAMENTÁRIO SEM RELEVÂNCIA. RESULTADO FINANCEIRO NEGATIVO INFERIOR A UM MÊS DE ARRECADAÇÃO DA RCL. PARCELAMENTO DE ENCARGOS SOCIAS. COMISSIONADOS: ESCOLARIDADE. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. TRANSPARÊNCIA. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Bauru – UR/02, que na conclusão do relatório (Evento 46.32) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Inocuidade da atuação do controle interno, em reincidência;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Diversas impropriedades e oportunidades de melhoria identificadas, como estruturação de Setor de Planejamento, com servidores próprios e treinados;
- ✓ Elaboração de relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária;
- ✓ Realização de audiências públicas fora do horário comercial, entre outras;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit orçamentário sem respaldo financeiro - em que pese os 08 alertas emitidos;
- ✓ Percentual de investimento abaixo da média regional – reincidência;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ O resultado patrimonial deve ser visto com ressalvas, diante dos itens B.1.4, B.3.3 e B.3.4, fato que representa falha grave, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos e tornando insubsistentes os resultados contábeis, em reincidência;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Prefeitura não possui liquidez imediata (reincidência);

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Divergência entre os valores informados pela Receita Federal e Caixa Econômica Federal e os valores contabilizados a título de parcelamento de INSS e FGTS;

B.1.6. ENCARGOS

- ✓ Ausência de pagamento da competência de novembro de 2017 do INSS, sendo objeto de parcelamento no exercício de 2018 tanto a parte patronal quanto a retida dos segurados, acrescidas de juros, multa e atualização monetária; parte dos recolhimentos realizados com atraso, com incidência de juros, multa e atualização monetária, em prejuízo dos cofres públicos, em reincidência;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Parte dos empregos comissionados não possui exigência de escolaridade mínima compatível com o desempenho de funções de chefia, direção ou assessoramento (em reincidência), conforme orientação jurisprudencial desta E. Corte, a exemplo dos TCS-770/026/15, 606/026/13 e 1109/026/11, contrariando ainda o item 8 do Comunicado SDG nº 32/2015;

B.1.9.1. SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA POR EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E CONTRATAÇÕES DIRETAS DE PESSOAL

- ✓ Identificamos substituição de mão de obra médica por empresas prestadoras de serviços terceirizados, sem justificativa para ausência de concurso público para os cargos de médico, em ofensa ao artigo 37, II da CF, em reincidência;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Das impropriedades anotadas, destacamos aquelas relacionadas ao déficit financeiro e com a modernização do sistema tributário municipal, entre outras;

B.3.1. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Falhas identificadas em contrato sob acompanhamento;
- ✓ Obra de pavimentação asfáltica com buracos e depressões no asfalto, indicando falha na execução do contrato, sem providências – em reincidência;

B.3.2. TESOURARIA

- ✓ Existência de contas bancárias com lançamentos de exercícios anteriores pendentes de regularização (em
- ✓ reincidência e desatendendo recomendações das contas de 2010, TC-2543/026/10, e 2012, TC-1604/026/12);

B.3.3. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Diferença dos valores lançados no Balanço Patrimonial com relação aos registros do setor e com o Inventário dos Bens Patrimoniais realizado em 2017, em reincidência;
- ✓ Os ativos da iluminação pública não foram incorporados ao patrimônio do Município;

B.3.4. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Descumprimento, em reincidência e desatendendo recomendações referentes aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013;

B.3.5. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Indícios de irregular terceirização de atividade fim do Estado, além de falhas na execução dos serviços contratados diante do expressivo percentual de aquisições por dispensa de licitação no exercício;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Das falhas apuradas, destacamos a falta de aplicação de avaliação de rendimento escolar, inexistência de escolas de tempo integral, ausência de atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais, entre outras;

C.3. UNIDADE ESCOLAR NECESSITANDO DE REPAROS

- ✓ Identificamos unidade escolar necessitando de reparos em nossa fiscalização in loco;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Irregularidades apuradas no IEG-M, tendo destaque a ausência de controle de resolatividade dos atendimentos dos pacientes, ausência de protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências, a não implantação do Sistema HORUS, deficiências de cobertura vacinal, cobertura inferior a 80% nas visitas em residências para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas e ausência de controle do fluxo dos relatórios de referência e contra referência por especialidade, entre outras;

D.3 - UNIDADES DE SAÚDE NECESSITANDO DE REPAROS

- ✓ Constatamos unidades de saúde necessitando de reparos;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Nessa dimensão as falhas municipais se concentram na inexistência de ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino ou para a rede municipal de Atenção Básica da Saúde, ausência de coleta seletiva integral e antes de aterrar o lixo, o município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento, entre outras;

E.2. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ Falhas identificadas em fiscalização ordenada sem correção até a data desta fiscalização, em reincidência;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Diversas falhas relacionadas à falta de estruturação do sistema de defesa civil municipal, com o cadastro e acompanhamento de áreas de risco, assim como manutenção deficiente das vias públicas (vide itens B.3.1 e B.3.2), entre outras;

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

- ✓ Falhas relativas à legislação em tela, em reincidência e desatendimento às recomendações de 2012; desatendimento parcial ao contido no Ofício CGC DER nº 154/2017;

G.2. FIDEDIGNIDADE DE DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Ocorrência de divergências nos itens B.1.4 e B.3.4 do relatório, em reincidência e desatendendo recomendações de 2012 e 2013;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Apurada nessa dimensão a falta de quadro próprio de servidores de TI, bem como de Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação e ausência de PDTI, entre outras;

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

- ✓ Envio intempestivo de documento ao AUDESP (reincidência);
- ✓ Informação parcial de dados ao Sistema AUDESP Fase IV; desatendimento a recomendações, em reincidência.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 50.1 e 53.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 66).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A instrução está dividida. Quanto aos aspectos **econômicos e financeiros**, a Assessoria Técnica opinou pela emissão de **parecer favorável** (Evento 75.1). Já **Unidade Jurídica** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, devido ao não recolhimento de encargos sociais (Evento 75.2). A **Chefia de ATJ** considerou ser possível relevar a falha, com emissão de severas recomendações, posicionando-se pela emissão de **parecer favorável** (Evento 75.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido ao desequilíbrio econômico-financeiro e ao insuficiente recolhimento de encargos sociais (Evento 80).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.2, B.1.2, B.1.4, B.1.9, B.1.9.1, B.2, B.3.1, B.3.2, B.3.3, B.3.4, C.2, D.2, D.3, E.1, E.2, G.1.1 e G.3.*

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer favorável** (Evento 84.1).

1.7. 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	C	C	B	B	B	C	C	C+	4.060
2016	C	B	B+	B	B	C	C	C+	4.052
2017	C+	B+	C+	C+	C+	C	C	C+	4.155

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve a mesma avaliação geral (conceito “C+”, em fase de adequação). Apesar da melhora obtida nos índices relativos à Saúde e Educação, nas outras cinco dimensões houve piora em três, e conceito mínimo em duas.

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 do exercício de 2017 da **Prefeitura Municipal de Presidente Alves**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de -0,43%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,24%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	89,36%	<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>)	20,72%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	47,69%	<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 parcial de encargos sociais.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer as contas em exame.

O déficit orçamentário, de R\$60 mil, equivale a 0,43% da receita arrecadada, valor que pode ser considerado próximo ao equilíbrio. Já o déficit financeiro foi reduzido com relação ao exercício anterior, para R\$1,104 milhão,

valor que representa menos de um mês de arrecadação¹, podendo ser relevado de acordo com a jurisprudência dessa corte.

A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, pois dispõe de apenas R\$0,41 para cada R\$1,00 exigível. Contudo, essa iliquidez foi menor em relação à registrada no exercício anterior, sem que isso provocasse aumento da dívida de longo prazo, que, pelo contrário, também diminuiu.

Diante do déficit financeiro, a Prefeitura deixou de recolher ao INSS a competência de novembro de 2017, tanto a parte patronal quanto a retida dos segurados, realizando o parcelamento do débito para pagamento em dez parcelas, logo na primeira semana do exercício seguinte.

A falha pode, em alguns casos, determinar a emissão de parecer desfavorável às contas anuais. No caso do Município de Presidente Alves, considero que isso seria de rigidez desproporcional, tendo em vista que o parcelamento referiu-se a um único mês e que a quitação será efetivada dentro do próprio mandato do gestor que o realizou.

A melhora da situação econômico-financeira do Município indica que a Administração empenhou-se em reverter o quadro negativo de exercícios anteriores, o que corrobora para a aprovação das contas.

Nada obstante, não é demais lembrar que a falta de repasses previdenciários é conduta que distorce a apuração das despesas com pessoal, afeta o resultado orçamentário, eleva o nível de endividamento e onera orçamentos futuros, motivo pelo qual **recomendo** à Origem que recolha tempestivamente todos os encargos devidos no exercício.

Por fim **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio 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 continuar reduzindo os passivos de curto e longo prazo.

¹ A Receita Arrecada em 2017 foi de R\$13,937 milhões, equivalente a R\$1,161 milhão por mês.

2.5. QUADRO DE PESSOAL

A Fiscalização verificou que a maioria dos cargos comissionados não possui definição de requisitos de escolaridade mínima definidos

A esse respeito cumpre salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza 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 atribuições².

Recomendo 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.

Com relação à terceirização dos serviços médicos, através de contratação direta, 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.

Ainda assim a regra da realização de concurso público contida no artigo 37, II da Constituição Federal deve ser cumprida, portanto **recomendo** à Origem que providencie a substituição dos profissionais contratados através de licitação para desenvolvimento de atividades-fim.

A mesma recomendação aplica-se ao setor de licitações, que dispõe de apenas uma servidora, auxiliada por empresa de assessoria contratada.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Presidente Alves aplicou 28,24% de suas receitas de impostos e transferências

² Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Embora o IEG-M i-Educ tenha subido um nível com relação ao exercício anterior, passando do conceito “C” (baixo nível de adequação) para “C+” (em fase de adequação), ainda existem muitos pontos de melhoria que merecem a atenção do Executivo.

Recomendo à Origem que analise esses pontos do questionário do IEGM, planejando seus investimentos na correção das falhas apontadas, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

2.7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Presidente Alves atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Saliento, inclusive, que às vésperas deste julgamento, acessei o portal da transparência da Prefeitura e ele estava fora do ar.

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 Presidente Alves 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.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Acolho as justificativas apresentadas pela Origem a respeito das falhas reportadas nos itens B.3.1. Execução Contratual, B.3.3. Bens Patrimoniais e B.3.4. Ordem Cronológica de Pagamentos.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.1.4. Dívida de Longo Prazo, B.2. IEGM i-Fiscal, B.3.2. Tesouraria, B.3.5, D.2. IEGM – i-Saúde, D.3. Unidades de Saúde Necessitando de Reparos, E.1. IEGM – i-Amb, E.2. Fiscalização Ordenada, F.1. IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp 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.

2.9. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento da ATJ Economia, Chefia de ATJ e da SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE ALVES**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Recolha tempestivamente os encargos sociais, bem como cumpra os termos de parcelamento firmados;
- Envide esforços na obtenção de superávit orçamentário e financeiro a fim de equilibrar as contas Municipais (determinação);
- Promova adequações necessárias no seu quadro de pessoal e/ou na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (determinação);
- Providencie a substituição dos profissionais contratados através de licitação para desenvolvimento de atividades-fim por servidores efetivos, em observância à regra da realização de concurso público

contida no artigo 37, II da Constituição Federal;

- Aprimore o planejamento do setor educacional, utilizando os dados do IEGM;
- Elimine as pendências apontadas pela Fiscalização a respeito da transparência da gestão municipal e acesso à informação (determinação);
- 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, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.1.4. Dívida de Longo Prazo, B.2. IEGM i-Fiscal, B.3.2. Tesouraria, B.3.5, D.2. IEGM – i-Saúde, D.3. Unidades de Saúde Necessitando de Reparos, E.1. IEGM – i-Amb, E.2. Fiscalização Ordenada, F.1. IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp 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