

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 21/05/2019

GCDR-41

68 TC-006352.989.16-4

Prefeitura Municipal: Elias Fausto.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Maurício Baroni Bernardinetti.

Advogado(s): Jesuíno José Mattiuzzo (OAB/SP nº 56.804), Gisele Zatarin (OAB/SP nº 259.417) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL DE ELIAS FAUSTO. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO ANTERIOR. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA LRF. RECONDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PRAZO LEGAL. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA COM CONTRATAÇÃO DIRETA E NÃO CONTABILIZADA COMO DESPESA DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO DESATENDENDO AO ARTIGO 37, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. BAIXA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO. ATENDIMENTO PARCIAL ÀS LEIS DE TRANSPARÊNCIA. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Campinas – UR/03, que na conclusão do relatório (Evento 48.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEGM – i-PLANEJAMENTO

- ✓ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento.
- ✓ As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF.

- ✓ As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Abertura de créditos adicionais, realização de transferências, remanejamentos e transposições foi de 23% da despesa fixada, evidenciando a fragilidade do planejamento.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Contratações indevidas de autônomos.
- ✓ Superação do limite de gastos com pessoal estipulado na LRF.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Aumento expressivo da quantidade de servidores comissionados contratados no exercício, simultaneamente à superação do limite previsto na LRF para gastos com pessoal.
- ✓ Cargos cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento.
- ✓ Provimento de servidores comissionados acima da quantidade prevista no quadro de pessoal;

B.2. IEGM – i-FISCAL

- ✓ Créditos Adicionais Abertos com base em Superávit Financeiro sendo que a despesa executada foi superior à receita arrecadada.
- ✓ O recebimento da dívida ativa em relação ao estoque inicial foi menor que 10%

C.2. IEGM – i-EDUC

- ✓ Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017.

D.2. IEGM – i-SAUDE

- ✓ Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).
- ✓ O município não possui Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis, conforme Portaria do Ministério da Saúde nº 3.085/2006 e Resolução CIT nº 04/12.

E.1. IEGM – i-AMB

- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem, conforme permite Decreto nº 7217/10.
- ✓ A prefeitura municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos.

F.1. IEGM – i-CIDADE

- ✓ O município não possui um estudo atualizado de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde, conforme Lei nº 12.608/12.

G.3. IEGM – i-GOV-TI

- ✓ A prefeitura municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.), em desacordo com a CF, Art. 39.
- ✓ A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, Art.39 §2.
- ✓ A prefeitura municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005.
- ✓ Os dados da Dívida Ativa 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.
- ✓ A prefeitura possui nota fiscal eletrônica (NFE) e os dados de contribuintes estão em sua posse indireta, ou seja, gerenciados ou administrados por empresas terceirizadas.
- ✓ Há publicação parcial dos valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos (só foram publicados os cargos dos servidores comissionados e os subsídios dos secretários municipais, não há publicação dos salários dos servidores efetivos nem dos subsídios do prefeito e do vice-prefeito), em desacordo com CF, art. 39, § 6º.
- ✓ Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet (Lei nº 12.527/11, artigo 8º).
- ✓ A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (LF nº 12.527/11, art. 9º).
- ✓ Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor, informações sobre licitações e ações governamentais (LF nº 12.527/11, art. 8º, § 1º).

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

- ✓ Desatendimentos a recomendações deste Tribunal de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 52.1 e 55.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 71).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer**

favorável, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 83).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido à superação do limite estabelecido na LRF de despesas de pessoal, aumento de cargos comissionados, manutenção de cargos comissionados sem características de direção, chefia ou assessoramento e excessivas alterações orçamentárias (Evento 88).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, E.1.1, G.3 e F.1*.

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 92.1).

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	B	B	B	B	B	C	C	B	16.612
2016	B+	B	B	B+	B	C+	C	B	16.756
2017	C+	B	C+	B	C+	C	C	C+	17.393

Os dados do quadro acima indicam que o município piorou na avaliação geral, passando do conceito “B” (efetivo) para o conceito “C+” (em fase de adequação), resultado da queda na avaliação de praticamente todas as dimensões de análise.

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 Elias Fausto**.

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 2,47%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,68%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	78,85%	<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>)	29,44%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	54,36%	<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 depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, houve equilíbrio nas contas.

O município registrou déficit orçamentário de R\$1,256 milhão, correspondente a 2,47% das receitas, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo,

em R\$2,272 milhões, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

A dívida de longo prazo aumentou quase sete vezes em relação ao exercício anterior. No entanto, esse aumento decorreu do parcelamento de dívida junto ao INSS oriunda de recolhimentos a menor nos exercícios de 2011 e 2012.

Os encargos sociais foram regularmente recolhidos, inclusive as parcelas da dívida vencidas no exercício, os precatórios judiciais foram depositados de acordo com o regime especial em que a Prefeitura se enquadra e as transferências ao Legislativo obedeceram às regras determinadas pela Constituição Federal.

No entanto, deve a Origem atentar para o elevado percentual de alterações orçamentárias, atingindo 23,50% da despesa inicial fixada. O entendimento pacífico desta Corte é que a alteração da peça de planejamento através de créditos adicionais deve ser feita com parcimônia, não extrapolando o índice inflacionário no período, medida que fica aqui **recomendada**.

2.5. DESPESAS DE PESSOAL E DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

Questão central sobre as contas de 2017 do Executivo de Elias Fausto diz respeito aos gastos de pessoal e sua contabilização.

Inicialmente acolho as inclusões promovidas pela Fiscalização e ratificadas pelo setor de cálculo da Assessoria Técnica, que se referem à contratação de profissionais autônomos. Sendo assim, o índice apurado passou de 50,78% para 54,36%, superando o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com a regra do Art. 23 da LRF, a Prefeitura teria até o segundo quadrimestre de 2018 para reconduzir o índice abaixo do limite máximo previsto na mesma Lei. A Assessoria Técnica e a SDG verificaram os dados preliminares do Sistema Audesp e constataram a recondução do índice já no primeiro quadrimestre de 2018, que ficou em 48,38%.

Em sua defesa, a Origem acrescentou os valores dispendidos com profissionais autônomos contabilizados como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, adequando-se ao cálculo ajustado pela Fiscalização e demonstrando que o índice de despesa de pessoal ficou em 52,20%.

Portanto, ficando comprovada a recondução nos termos da LRF, e estando o Município em boa situação econômico-financeira, a falha pode ser afastada. Não obstante, algumas críticas precisam ser feitas com relação à gestão de pessoal do Município.

Primeiramente, tendo em vista que o Executivo de Elias Fausto extrapolou o limite de despesas laborais nos exercícios de 2014, 2015 e 2017, **determino** a adoção de medidas efetivas para redução do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial, bem como o atendimento às vedações impostas pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A falta de contabilização dos valores pagos a autônomos como despesas de pessoal, como determina o Art. 18, §1º da LRF, é falha recorrente no Município, tendo sido objeto de alertas e recomendações por parte desta Corte de Contas em quase todos os exercícios desde a análise das contas de 2011.

Determino que as despesas de terceirização de mão-de-obra e contratação de autônomos sejam computadas como despesa de pessoal, para fins do cálculo do Artigo 20, III, “b” da LRF.

Ainda com relação à 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 diretamente ou através de licitação para desenvolvimento de atividades-fim por servidores efetivos.

Finalmente, com relação aos cargos comissionados, em que pese

a reestruturação realizada pela Administração anterior, a Fiscalização verificou a existência de cargos em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento¹, além de não ser exigido nível superior ou qualquer qualificação profissional para provimento de alguns deles.

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 com grau de instrução compatível².

Destacando que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos.

Ante o exposto, **determino** que Executivo de Elias Fausto promova revisão da legislação municipal, realizando as adequações necessárias.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Elias Fausto aplicou 28,68% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Não obstante, o IEG-M i-Educ apurado caiu dois níveis em relação ao exercício anterior, passando da avaliação “B+” (muito efetiva) para “C+” (em fase de adequação), indicando que não basta cumprir a aplicação mínima exigida pela Constituição para garantir a qualidade e a eficiência na gestão do Ensino.

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura, é possível

¹ Assessor Administrativo I e II, Assessor Especial I, II e III, Assessor de Imprensa, Assessor de Relações Públicas Institucionais, Secretário Adjunto.

² Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

identificar uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, entre as quais destaco:

- O Município não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de vagas na rede pública municipal de ensino;
- Turmas com excesso de alunos;
- Escolas sem biblioteca ou sala de leitura;
- Falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB em unidades de Ensino;
- Falta de investimentos em capacitação do corpo docente.

Consultando o site do INEP³, verifiquei, ainda, que os alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017, apesar da melhora em relação ao exame de 2015:

Município	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Elias Fausto		4.8	6.0	5.0	5.0	4.8	5.2		4.9	5.1	5.4	5.7	6.0	6.2	6.4

Por todo o exposto, **recomendo** à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, 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 indicam que a Prefeitura Municipal de Elias Fausto atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

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

³ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

de abertura. Também não constam as remunerações dos servidores municipais ou informações relativas a repasses ao terceiro setor.

Alerto 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 Elias Fausto 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

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade 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 e da SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ELIAS FAUSTO**, 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**:

- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias (recomendação);

- Adote medidas eficazes para redução do índice de despesa laboral a patamares abaixo do prudencial, bem como atente às limitações impostas pelo artigo 22 da LRF (determinação);
- Contabilize as despesas de terceirização de mão-de-obra como despesa de pessoal, como determina o §1º do Art. 18 da LRF (determinação);
- Providencie a substituição dos profissionais contratados diretamente ou 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;
- Promova adequações necessárias na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (determinação);
- Aprimore o planejamento do setor educacional, objetivando tornar o investimento no setor mais eficiente, melhorar a qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, e valorizar o profissional da educação (recomendação);
- 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 (recomendação);
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade e G.3. IEGM – i-Gov-TI (recomendação).

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