

27-08-19

SEB

56 TC-006437.989.16-3

Prefeitura Municipal: Maracáí.

Exercício: 2017.

Prefeito: Eduardo Correa Sotana.

Advogado: Gervaldo de Castilho (OAB/SP nº 97.946).

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DEVIDAMENTE AMPARADO PELO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	30,15%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	73,55%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, 'b'	51,77%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	28,79%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, § 2º, I	3,06%	7%
Execução Orçamentária – (R\$ 517.123,90)	1,22% - Déficit	
Resultado Financeiro – R\$ 572.942,90	Superávit	
Precatórios	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, PASEP, FGTS e Parcelamentos)	Regulares	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	2,63%	

ATJ: Favorável

MPC: Favorável

SDG: -

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MARACÁÍ**, exercício de **2017**.

1.2 O relatório da fiscalização *in loco* realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR-05 (evento 28.39) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. Controle Interno:

- regulamentação parcial do Controle Interno.

A.2. IEGM – I-Planejamento – Índice C+:

- inexistência de estrutura administrativa voltada para o Planejamento Governamental (PPA, LDO e LOA);
- ausência de treinamentos sobre planejamento;
- a Prefeitura não utiliza a internet para obter sugestões e subsídios no planejamento governamental;
- o Município não incentiva a participação popular no planejamento anual;
- não existe servidor para o acompanhamento da execução orçamentária;
- ausência de Ouvidoria municipal;
- o planejamento registra inadequados: indicadores, custos estimados, unidades de medidas e metas físicas por programa e ações de governo, não se compatibilizando com o Sistema Orçamento-Programa;
- na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e em seus respectivos anexos não são disponibilizadas informações claras e suficientes, nos termos do que prescreve o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- déficit orçamentário de R\$ 517.123,90;
- alterações orçamentárias correspondentes a 27,80% da despesa fixada inicial.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

- prejuízos com compensações previdenciárias indevidas das contas do exercício de 2012 (TC-001748/026/12), com determinação deste E. Tribunal para que o Prefeito promovesse procedimento judicial para ressarcimento aos cofres públicos, não atendida pela Municipalidade.



B.1.8.1. Despesa de Pessoal:

- a despesa total com pessoal ultrapassou o limite previsto no artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos:

- contratação de 28 (vinte e oito) servidores para cargos em comissão, que não possuem atribuições de chefia, direção ou assessoramento, nos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal;

- existência no quadro de pessoal de cargos em comissão com atribuições típicas de efetivos, apresentando-se como atividades ordinárias e burocráticas da Administração, não se amoldando à exigência da CF;

- cargo em comissão de Professor Coordenador que não possui atribuições listadas em lei.

B.3.2. Dívida Ativa:

- divergências entre os valores da dívida ativa informados a este Tribunal e os da Prefeitura;

- o Município não contabiliza no Balanço Patrimonial os juros, multas e outros encargos.

B.3.3. Ordem Cronológica de Pagamentos:

- inobservância.

C.2. IEGM – I-Educ – Índice C:

- ausência de ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar;

- não houve pesquisa/estudo do número de crianças que necessitavam de creches em 2017;

- o Conselho de Alimentação Escolar não fiscalizou as condições físicas/estruturais da cozinha;

- ausência de ações de enfrentamento ao bullying, em contrariedade aos mandamentos da Lei nº 13.185/2015;

- idade da frota de veículos da educação em desacordo com o recomendado pelo Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE.

D.2. IEGM – I-Saúde – Índice B:

- inexistência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas unidades de saúde municipais;
- ausência de Ouvidoria da Saúde implantada;
- o Plano Municipal de Saúde (2018-2021) não informa a meta financeira, apenas a física, e esta não é quantificável;
- ausência do Plano de Cargos e Salários para profissionais da saúde.

E.1. IEGM – I-Amb – Índice B:

- o Plano de Resíduos Sólidos está em fase de reelaboração para se adequar à Lei nº 12.305/2010;
- o Plano de Resíduos Sólidos atual não contempla os resíduos da construção civil;
- ausência de projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais entre os servidores municipais.

G.3. IEGM – I-Gov TI – Índice C+:

- não possui Plano Diretor de Tecnologia de Informação;
- inexistência de documento formal que estabeleça procedimentos quanto ao uso da Tecnologia de Informação – TI pelos funcionários;
- não possui políticas de uso e de segurança da informação formalizadas;
- não existem práticas e programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
- ausência de procedimentos formalizados para utilização da internet nas modalidades de licitação (compras eletrônicas).

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- ausência do envio eletrônico das informações das Licitações e Contratos, conforme cronologia dos módulos da Fase IV requeridas por este E. Tribunal;

- descumprimento de recomendações.

1.3 Regularmente notificada (eventos 35.1 e 44.1), a Prefeitura de Maracaí apresentou justificativas (eventos 48.1 e 49.1/49.5). Sustentou, em síntese, o seguinte:

A.2. IEGM – I-Planejamento – Índice C+:

Desde que a atual gestão assumiu o mandato, vem buscando a participação popular no desenvolvimento de seu planejamento e a transparência, capacitando não somente os gestores (secretários municipais) como os servidores das áreas de compras, finanças e contabilidade.

O cidadão tem contato direto com o Município, que é de pequeno porte, sendo atendido, inclusive, pelo próprio secretário e prefeito, em breve espaço de tempo. O *site* da Prefeitura dispõe do *link* “cidadão”, funcionando também como ouvidoria.

Muitos dos indicadores tratam de ações administrativas e realmente não pressupõem mensuração.

Tanto a LDO quanto seus anexos disponibilizados possuem clareza, em atendimento à legislação vigente.

No mais, ações de reestruturação da área de planejamento poderão ser analisadas nas próximas auditorias.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo:

O Município, ciente das recomendações exaradas nas contas dos exercícios de 2012 e 2013, encontra-se no aguardo do deslinde da Ação Fiscal – Representação Fiscal, para fins penais, encaminhada ao Ministério Público Federal sob o nº 13830.721544/2013-19 (para apurar a ocorrência de fatos que, em tese, constituem “Crime Contra a Ordem Tributária”), bem como do Inquérito Civil

nº 14.0330.0000198/18 do Ministério Público do Estado de São Paulo (apreciação das compensações indevidas).

B.1.8.1. Despesa de Pessoal:

Os gastos com a contratação de serviços médicos não devem ser incluídos nos cálculos. A Prefeitura vem mantendo estes serviços por não possuir pessoal especializado em seu quadro de pessoal, após a realização de concurso público fracassado.

C.2. IEGM – I-Educ – Índice C:

O monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (1º ao 5º ano) é realizado através das unidades por comunicados e visitas aos pais e, no caso dos alunos reincidentes, é acionado o Conselho Tutelar para as devidas providências.

O Município possuía apenas uma creche do Programa Proinfância para atendimento de 130 (cento e trinta) crianças e, aproximadamente, 80 na lista de espera por uma vaga, no entanto, em outubro de 2017 foi inaugurada a Creche Escola do Programa Estadual, que atendeu à demanda.

O Conselho de Alimentação Escolar tem sido atuante, participando de reuniões e realizando visitas nas escolas, porém não formalizadas em relatórios lavrados em atas. O foco maior é que as crianças sejam plenamente atendidas com uma alimentação de qualidade e, muitas vezes, entende-se desnecessário realizar visitas às cozinhas a fim de fiscalizar. A partir do exercício de 2018 os conselheiros já foram orientados para as mudanças.

Quanto ao *bullying*, em conformidade com a Lei nº 1.776/2011, as unidades escolares desenvolvem atividades juntamente com as disciplinas e currículo escolar, entre eles o Projeto de Combate à Violência e ao Bullying.

A Municipalidade tem envidado esforços para manter em bom estado de uso e conservação todos os veículos pertencentes à sua frota, a fim de evitar paralisações. Os recursos são escassos e a Secretaria Municipal da

Educação tem buscado minimizar estes efeitos com uma atuação preventiva, tanto que não há ocorrência de prejuízos para os educandos.

D.2. IEGM – I-Saúde – Índice B:

A Secretaria Municipal de Saúde está providenciando os AVCB nas unidades de saúde.

No *site* da Prefeitura existe um canal exclusivo para reclamações, críticas, sugestões e dúvidas, inclusive para assuntos relacionados à saúde.

A maioria dos médicos é contratada e não registra ponto. No último concurso público realizado (nº 01/2017), os aprovados, e posteriormente convocados, acabaram desistindo de suas vagas.

O Plano Municipal de Saúde foi elaborado levando-se em consideração as orientações e diretrizes traçadas pela Secretaria Estadual de Saúde através da DRS de Marília.

Os profissionais da saúde possuem os seus salários fixados de acordo com a Tabela de Vencimentos de todos os servidores públicos, tendo em vista que inexistente qualquer regramento que determine um plano específico para esta categoria.

E.1. IEGM – I-Amb – Índice B:

O Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos encontra-se devidamente concluído e em pleno funcionamento e contempla, inclusive, os resíduos da construção civil, o que poderá ser constatado na próxima inspeção *in loco*.

Existe a coleta seletiva, que nada mais é do que um programa que abrange todo o Município, inclusive os funcionários públicos: são realizadas palestras em todas as escolas apresentando os resultados decorrentes destes serviços, bem como sua importância.

G.3. IEGM – I-Gov TI – Índice C+:

Existem estudos quanto à eventual possibilidade de criação de Plano Diretor de Tecnologia de Informação e, para tanto, torna-se imprescindível a vinda de novos técnicos para o seu desenvolvimento e uso

adequado de todos os equipamentos, o que se concretizará com a realização do concurso público.

O Município não vem utilizando o sistema de compras eletrônico tendo em vista que a maioria de seus produtos é adquirida por intermédio de certames licitatórios na modalidade Pregão Presencial e Eletrônico (através do sistema de registro de preços), de acordo com a Lei federal nº 10.520/02.

1.4. Instada, a **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 62.1) verificou que o déficit orçamentário foi totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, estando as contas equilibradas, motivo pelo qual se manifestou pela emissão de **parecer favorável**, sendo acompanhada pela **Unidade Jurídica** (evento 62.2) e por sua **Chefia** (evento 62.3).

1.5. De igual modo o **Ministério Público de Contas** (evento 74.1) opinou pela emissão de **parecer favorável**, com recomendações.

1.6. Pareceres anteriores:

2014 – **Favorável** (TC-000289/026/14 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 11-08-16).

2015 – **Favorável** (TC-002381/026/15 – Relator E. Conselheiro Substituto JOSUÉ ROMERO, DOE de 14-06-17).

2016 – **Favorável** (TC-003959/989/16 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, DOE de 11-05-18).

1.7 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do Município em relação ao Estado e à média dos demais Municípios Paulistas:

Maracáí	2014	2015	2016	2017
Habitantes	13.419	13.441	13.457	13.473
Receita Arrecadada	41.000.506,48	42.319.346,96	41.208.271,00	42.532.201
[A] Receita Per Capita no Município	3.055,41	3.148,53	3.062,22	3.156,85
[B] Receita Per Capita no Estado	2.686,80	2.797,86	2.950,97	3.031,41
[C] Receita Per Capita média dos Municípios	3.316,01	3.320,70	3.570,57	3.615,62
[A] / [B] (em %)	114%	113%	104%	104%
[A] / [C] (em %)	92%	95%	86%	87%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2014	2015	2016	2017
(Déficit)/Superávit	(0,78%)	1,65%	(3,10%)	(1,22%)

c) Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação

Básica (IDEB)

Maracáí	Nota Obtida					Metas				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Anos Iniciais	5,4	6,0	6,1	6,6	6,4	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = NÃO MUNICIPALIZADO

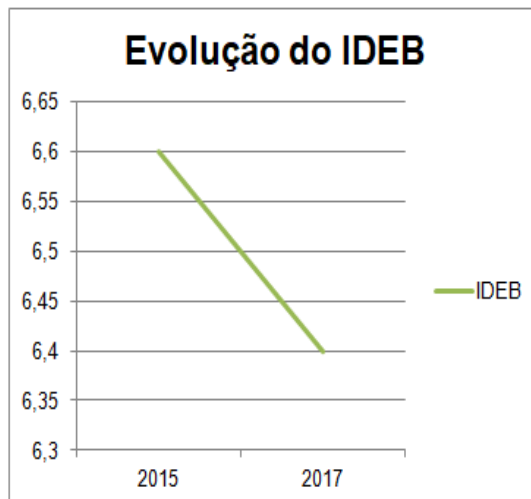
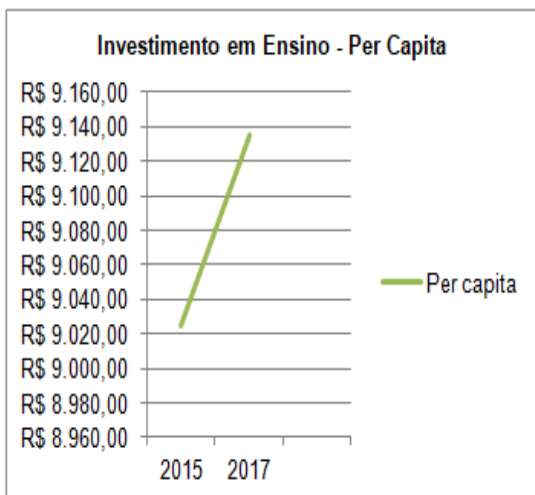
Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2015	1.257	R\$ 9.024,72
2017	1.312	R\$ 9.135,66



e) Investimento anual por aluno com Educação em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, no período de **2015 a 2017**, crescimento no investimento anual por aluno (R\$ 9.024,72 em 2015 e R\$ 9.135,66 em 2017) e regressão no índice alcançado no IDEB (de 6,6 em 2015 para 6,4 em 2017), superando, ainda assim, a meta projetada para o exercício em exame (6,3).

f) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

Exercício	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B+	B+	B+	C	B+	A	C+	C+
2015	B	C+	B+	C+	B+	B+	C	C+
2016	B	C	B+	B	B+	B+	B	C+
2017	B	C	B	C+	B+	B	B	C+

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

É o relatório.

2. VOTO:

2.1. A instrução dos autos demonstra que a **Prefeitura de Maracá** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, FUNDEB, saúde, remuneração dos profissionais do magistério,

precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos e encargos sociais (INSS, PASEP, FGTS e Parcelamentos).

2.2. No que respeita ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal** (IEGM), o Município obteve, no exercício, a **nota B**, isto é, efetiva, idêntica à dos exercícios de 2015 e 2016.

No ensino (**i-Educ**), o Município alcançou a **nota C** (em fase de adequação), resultado idêntico ao obtido no exercício de 2016, e na saúde (**i-Saúde**) a **nota B** (efetiva), inferior à dos exercícios de 2014, 2015 e 2016 (B+).

Os índices **i-Gov-TI** (C+), **i-Cidade** (B) e **i-Fiscal** (B+) mantiveram os mesmos resultados do exercício anterior e os índices **i-Amb** (2016: B+ /2017: B) e **i-Planej** (2016: B /2017: C+) apresentaram piora em relação ao exercício de 2016.

Na Fiscalização Ordenada relacionada às Obras Públicas (evento 11.1), foi constatada a ausência da emissão do AVCB para que a obra referente à construção da Unidade Básica de Saúde do Jardim Primavera fosse entregue, tendo a inspeção *in loco* informado que a irregularidade não foi sanada (item F.1 do relatório).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente de ter atingido os índices constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

2.3. No que respeita à “**Despesa de Pessoal**”, acompanho o entendimento da Fiscalização quanto à inclusão dos gastos com profissionais da saúde no montante de R\$ 1.507.028,55. Referidas contratações configuraram terceirização de mão de obra, uma vez que tais serviços correspondem a atividades rotineiras da Administração, devendo ser executadas por funcionários da própria Prefeitura. Dessa forma, o fato de tais servidores não integrarem o quadro permanente de pessoal da Municipalidade

não altera a natureza da despesa que com eles foi realizada, devendo ser incluída nos cálculos, nos termos do disposto no artigo 18 da LRF¹.

Portanto, ratifico o percentual apurado pela Fiscalização correspondente a 51,77% da RCL, estando acima do limite prudencial (51,30%), no entanto, dentro do permitido pelo artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

2.4. Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o Município apresentou **déficit** na **execução orçamentária** de R\$ 517.123,90, ou seja, **1,22%** da receita efetivamente arrecadada de R\$ 42.532.200,77, devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 1.083.148,61.

Já o **resultado financeiro** correspondeu a um **superávit** de R\$ 572.942,90, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Houve, ainda, decréscimo na dívida de longo prazo, em **22,59%** (de R\$ 686.173,93 para R\$ 531.143,90) em relação ao exercício de 2016.

Os investimentos totalizaram **2,63%** da Receita Corrente Líquida (R\$ 43.042.725,76).

Quanto às alterações realizadas no Orçamento, observo que alcançaram o total de R\$ 11.398.660,64, equivalente a **27,80%** da despesa inicial prevista, não obstante a Lei municipal nº 2.130, de 05-12-2016 (LOA, evento 28.20, pgs. 16/23)², em seu artigo 5º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10%.

Ainda que superior ao autorizado pela LOA e do considerado aceitável por esta Corte, esse redesenho orçamentário não chegou a provocar

¹ “**Artigo 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

² “**Artigo 5º:** Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada e através de recursos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

desajuste fiscal, razão pela qual, na esteira de inúmeros precedentes, considero possa ser a falha conduzida ao campo das advertências.

2.5. As demais impropriedades apontadas pela Fiscalização, ainda que, de igual modo, possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6. Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da PREFEITURA DE MARACÁI, relativas ao exercício de 2017.

2.7. Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, adequando-o aos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e às orientações traçadas por esta Corte.

b) Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados.

c) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

d) Atente para os limites de despesa com pessoal (artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal), contabilizando corretamente os gastos a esse título e observando as vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, desse diploma legal.

e) Aprimore a gestão de pessoal, com vista à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, cuidando para que estes efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com a excepcionalidade dessas atividades.

f) Observe a ordem cronológica de pagamento das exigibilidades.

g) Efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

h) Empreenda as medidas necessárias com vista a solucionar os apontamentos efetuados por ocasião da Fiscalização Ordenada (Obras Públicas).

i) Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras noticiadas.

2.8. Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 27 de agosto de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO