

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 03/09/2019

(GCDR-41)

75 TC-006474.989.16-7

Prefeitura Municipal: Ouro Verde.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Valentim Ferrari.

Advogado(s): Elvio Caldas de Oliveira (OAB/SP nº 332.604) e Poliane Aparecida Lima Mendonça (OAB/SP nº 395.306).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-18 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 – DSF-I.

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. OURO VERDE. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E SUPERÁVIT FINANCEIRO. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA DE PESSOAL, COM DESATENDIMENTO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LRF. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NÃO CONTABILIZADA COMO DESPESA DE PESSOAL. FALHAS NOS REGISTROS DE DÍVIDA ATIVA, INEFICIÊNCIA NA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL. BAIXO ÍNDICE DE EFETIVIDADE MUNICIPAL, NOTADAMENTE NAS ÁREAS DO ENSINO, SAÚDE E PLANEJAMENTO. SETOR DE CONTROLE INTERNO INEFICIENTE, SEM DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR PARA EXERCER A FUNÇÃO DE CONTROLADOR. OMISSÃO QUANTO À GESTÃO AMBIENTAL. ATENDIMENTO PARCIAL ÀS LEIS DE TRANSPARÊNCIA. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Adamantina

– UR/18, que na conclusão do relatório (Evento 58.96) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Houve a designação de servidora responsável pelo controle interno apenas em 10/07/2017, que permaneceu na função até 31/10/2017, ficando o Controle Interno do órgão sem designação de responsável por expressivos períodos do ano;
- ✓ O controle interno não cumpriu a contento com suas funções constitucionais e legais, citadas no Comunicado SDG nº 35/2015, visto que não houve a formalização de um planejamento de auditoria interna e a elaboração de relatórios periódicos e padronizados, dando ciência ao prefeito sobre aspectos relevantes;

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

- ✓ O município não possui estrutura voltada exclusivamente ao planejamento, composta por cargos específicos;
- ✓ As audiências públicas são realizadas em dias de semana em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe e dificulta a participação da classe trabalhadora no debate;
- ✓ Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
- ✓ As alterações decorrentes de remanejamento, transposição e transferência, de acordo com a LOA, podem ser realizadas por decreto, contrariando o artigo 167 da Constituição Federal;
- ✓ A abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições somaram o valor total de R\$ 4.174.400,00, o que corresponde a 16,7% da Despesa Fixada (inicial), denotando as deficiências do órgão para planejar, o que resultou em alterações no orçamento em percentual superior ao índice de inflação registrado no período, especialmente face ao déficit orçamentário;
- ✓ As unidades de medida para diversos, programas, metas e ações foram definidas como “meses”, o que defini apenas o aspecto temporal dos fatos, ficando prejudicada a quantificação de metas físicas reais, denotando certa deficiência nessa peça de planejamento;
- ✓ Não há relatórios com percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados na sociedade;
- ✓ Não foi criado e estruturado o serviço de ouvidoria no órgão;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ O déficit da execução orçamentária, de 1,09%, provém da superestimativa da receita, visto que a previsão superou, em 10,92%, a efetiva arrecadação e não está totalmente amparado em superávit financeiro do ano anterior;

- ✓ Nos termos do artigo 59, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado tempestivamente, por 11 (onze) vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável;

B.1.6. ENCARGOS

- ✓ Recolhimentos em atraso ao INSS e ao PASEP, gerando multas e juros no valor de R\$ 6.223,05, sendo R\$ 4.993,33 relativos ao INSS e R\$ 1.229,72 relativos ao PASEP;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Após ajustes, superação do limite de despesa laboral no segundo e terceiro quadrimestres de 2017, atingindo 58,02% em dezembro.
- ✓ Inclusão de R\$ 1.256.523,21 nos gastos com pessoal na apuração do índice de dezembro/2017 referentes a vale alimentação com natureza remuneratória, despesas com terceirização de serviços e repasses a consórcio público para contratação de profissional, nos termos do art. 18, § 1º da LRF;
- ✓ Superação do limite prudencial desde o 3º quadrimestre de 2015, estando a Prefeitura sujeita às vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da LRF, porém, constatamos a criação e o provimento de cargos e o pagamento de horas extras habituais de forma fixa a diversos servidores durante todo o ano de 2017, sem correspondência com registros de frequência (fato também constatado em 2015 e 2016), em transgressão ao inciso V do citado artigo;
- ✓ Houve dentro do exercício apenas a emissão de um alerta pelo Sistema AUDESP, relativo ao segundo quadrimestre de 2017, com base no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, pois, com base nas despesas até então registradas a Prefeitura havia superado o limite prudencial de 90% da despesa laboral naquele período;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Criação e preenchimento de cargos em comissão de Assessor de Governo Municipal, Diretor de Finanças, Assessor Administrativo e Diretor do Setor de Materiais, todos de caráter técnico, para os quais foi exigido como requisito de escolaridade apenas a conclusão do ensino médio, em desacordo com a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP ADI nº 0176535-27.2013.8.26.0000 e TJ/SP, ADI nº 0210184-51.2011.8.26.0000 do TJSP), assim como do entendimento desta Corte de Contas (TC-398/026/13, TC-2573/026/12 e TC-2285/026/10);
- ✓ Divergências nas informações do quadro de pessoal informadas ao Sistema AUDESP (Fase III);

B.1.9.1. TERCEIRIZAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS VAGOS

- ✓ Contratação de empresas prestadoras de serviços na área de assistência social para realização de funções atribuídas ao cargo de Assistente Social, os quais possuem vacância no quadro de pessoal, ao invés de realizar o devido concurso público para preenchimento dos cargos;

- ✓ Ofensa ao art. 37, II da Constituição Federal, caracterizando a situação do art. 18, §1º da LRF;

B.1.9.2. HORAS EXTRAS HABITUAIS E SEM COMPROVAÇÃO

- ✓ Em 2017 foram gastos R\$ 418.736,40, com remuneração de horas extras de servidores, sendo R\$ 232.665,65 correspondentes a valores habituais e fixos mês a mês, como uma espécie de gratificação a diversos servidores, sem qualquer correlação com a real frequência dos funcionários;
- ✓ As demais horas extras, no valor de R\$ 186.070,75, foram pagas exclusivamente através de atestados de frequência emitidos pelos superiores hierárquicos, ou seja, sem a adoção de registro transparente e fidedigno;
- ✓ Apesar de a Prefeitura ter superado o limite prudencial das despesas de pessoal (95% - 51,3%) no primeiro quadrimestre e o limite total de 54% (art. 20, III, "b" - LRF) nos dois quadrimestres seguintes, não houve qualquer esforço em buscar reduzir tais despesas, contrariando o disposto no art. 22, parágrafo único, inciso V, da LRF e no art. 19 da LDO do Município de Ouro Verde;

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice C+

- ✓ Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor venal do imóvel, como permite o artigo 156 da Constituição Federal;
- ✓ O município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula nº 656 – STF;
- ✓ A Planta Genérica de Valores – PGV do município foi instituída por meio do Decreto nº 961, de 06/12/1983, não sendo aprovada por meio de lei, conforme previsto no CTN. Contudo, a referida planta não sofreu atualizações em sua base de cálculo desde sua publicação;
- ✓ Os serviços de abastecimento e distribuição de água, bem como o de coleta e tratamento de esgoto, conforme já apontado nos exercícios anteriores, são cobrados por taxa fixa, sem a instalação de hidrômetros ou qualquer outro critério de medição pelo uso, cobrando-se uma taxa fixa por diferentes classes;
- ✓ Na análise das Contas do exercício de 2013 (TC-1832/026/13), o Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues determinou expressamente que a municipalidade aprimorasse o controle e a cobrança da taxa de água e esgoto, providência também recomendada na análise das contas de 2015 (TC-2397/026/15). No entanto, nenhuma medida efetiva foi adotada pela Origem;
- ✓ A inadimplência superou o percentual de 46%, considerando a soma do valor arrecadado e do valor inscrito em dívida ativa em 31/12/2017, impedindo novos investimentos no setor;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- ✓ A Prefeitura também não vem fazendo o uso dos protestos extrajudiciais junto aos órgãos de proteção ao crédito (ex.: SPC, SERASA, etc.) de seus créditos inscritos em Dívida Ativa, o que poderia viabilizar o recebimento desses créditos;
- ✓ Os cadastros mobiliário e imobiliário da Prefeitura estavam desatualizados e incompletos;

- ✓ Descontrole e fragilidade nos registros, em razão da ausência de baixas de débitos que já haviam sido quitados por contribuintes e permaneciam inscritos na dívida ativa. Após requisição da Fiscalização houve a abertura de procedimento administrativo a fim de apurar os fatos;
- ✓ Divergências entre os registros apresentados pelo setor de tributação, com relação à inscrição dos créditos na dívida ativa, e os dados informados ao Sistema AUDESP;
- ✓ Não foi efetuado o provisionamento para perdas com a dívida ativa no Balanço Patrimonial, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional;

B.3.2.1 - DESPESAS SEM LICITAÇÃO E PESQUISA DE PREÇOS

- ✓ A municipalidade empenhou inúmeras despesas na modalidade “dispensa”, ainda que o valor total empenhado durante o exercício tenha superado o limite imposto pelo art. 24, II da Lei Federal nº 8.666/93 (R\$ 8.000,00), ficando evidente a deficiência no planejamento das compras e descumprimento do dever de licitar estabelecido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal;
- ✓ A Prefeitura realizou diversas aquisições de materiais e serviços, por dispensa de licitação, sem a formalização de pesquisas de preço, conforme previsto nos arts. 15, III e V, e §6º; 24, VIII; 43, IV e 48, II da LF 8.666/93), contrariando, portanto, os princípios da eficiência, da economicidade e da isonomia nos gastos públicos;

B.3.3.1. ADIANTAMENTOS

- ✓ Diversos comprovantes de despesas com refeição apresentam valores iguais (R\$ 35,00) em diferentes estabelecimentos e datas, restando prejudicado o juízo de legitimidade desses gastos;
- ✓ As guias de recolhimento de saldo não continham autenticação mecânica ou estavam assinadas pelo tesoureiro, sendo que as guias apresentadas nas amostras citadas foram assinadas após a solicitação de sua digitalização pela fiscalização;
- ✓ Em diversas prestações de contas de adiantamentos os balancetes da prestação de contas não foram assinados pelo responsável pelo adiantamento, nem pelo responsável pela conferência;
- ✓ Em diversos processos não foram juntadas justificativas ou comprovação da finalidade pública da realização das viagens;
- ✓ Os recibos de despesas com táxi apresentados em diversas prestações de contas não continham o itinerário percorrido;
- ✓ Somente houve a elaboração de parecer do controle interno sobre 06 (seis) prestações de contas de um total de 271 (duzentos e setenta e um) adiantamentos concedidos;

B.3.4.1. TESOURARIA

- ✓ O Boletim de caixa de 29/12/2017 (último dia útil do ano) e as conciliações bancárias não estavam assinados pelo tesoureiro nem pela contadora da Prefeitura;

- ✓ Realização de diversos pagamentos com código de aplicação do AUDESP divergente do constante nos empenhos, os quais foram estornados posteriormente, comprometendo a fidedignidade dos dados transmitidos ao Sistema AUDESP;

B.3.4.2. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Até a data da fiscalização in loco a Prefeitura ainda não havia concluído seu levantamento geral de bens, sendo que tal providência já havia sido RECOMENDADA na análise das contas do exercício de 2014 (TC-305/026/14);

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C

- ✓ A Prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar em 2017, esta medida trata-se de uma boa prática do controle de qualidade do ensino no âmbito municipal, auxiliando no atingimento da meta nº 7 do Plano Nacional de Educação – PNE, especialmente no que tange a Estratégia 4;
- ✓ O município não atingiu as metas do IDEB na última avaliação, realizado em 2017, tanto nas turmas dos anos iniciais quanto dos anos finais do ensino fundamental;
- ✓ Menos de 25% dos alunos da pré-escola e dos anos iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE);
- ✓ No ano de 2017 havia listas de espera por vagas em creches no total de 58 (cinquenta e oito) crianças, sendo 20 para o Berçário I, 16 para o Berçário II e 22 para o Maternal I, conforme relação fornecida pela Origem. Tal lista de espera correspondia a 53,7% das vagas disponibilizadas à época pelo município (108);
- ✓ Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura;
- ✓ A rede escolar do município possui, em média, mais de 10 (dez) alunos por computador para as turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, contrariando o Parecer CNE/CEB nº 08/10;
- ✓ Quatro estabelecimentos de ensino da rede municipal não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB vigente em 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011 e a Lei nº 6.437/1977;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C+

- ✓ Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes;
- ✓ A gestão municipal de saúde não realiza sistematicamente a análise e o acompanhamento da situação de saúde como subsídio para o planejamento e a tomada de decisões, conforme consta na Portaria nº 2.488/2011;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde possuíam sala de vacinação com funcionamento em 5 (cinco) dias da semana;
- ✓ Nenhuma das unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- ✓ O município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);

- ✓ Não há disponibilização de serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial;
- ✓ O município não possui Ouvidoria de Saúde implantada, conforme determina a Resolução CIT nº 04/2012 (item 5.4.h);
- ✓ Os médicos da UBS não possuíam sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico e permaneceram no expediente apenas nas consultas agendadas;
- ✓ A prefeitura não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ✓ O município informou que houve uma cobertura vacinal inferior a 100% para as seguintes vacinas, que compõe o indicador 4 da Resolução CIT nº 08/2016;
- ✓ O percentual de cobertura informado ao Ministério da Saúde para a vacina contra a Poliomielite foi de 46,02%, no entanto, segundo esclarecimentos feitos pela, o percentual de vacinação informado ao Ministério da Saúde por meio do Sistema "DATASUS" se deu de maneira incorreta por falha na transmissão de dados, sendo o percentual real de 69,2%, ainda abaixo do ideal (100%);
- ✓ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);
- ✓ Com relação à 3º Fiscalização Ordenada, relativa ao Programa de Saúde da Família- PSF, verificamos in loco que a maior parte dos apontamentos foram regularizados pela Prefeitura, com exceção dos seguintes itens:
- ✓ Não foi instalado o escovário junto ao setor de saúde bucal da USF;
- ✓ Na unidade visitada não havia banheiros adequados para pessoas com deficiência física;
- ✓ Não houve a apresentação dos certificados de dedetização e desratização vigentes;
- ✓ A unidade ainda não possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- ✓ O município ainda não possui Plano de Saneamento Básico instituído, conforme estabelece a Lei Federal nº 11.445/2007, apesar de existir RECOMENDAÇÃO do Tribunal de Contas para sua edição na análise das contas de 2014 (305/026/14);
- ✓ A prefeitura não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a Lei Federal 12.305/2010 e a Resolução CONAMA nº 307/2002 e suas alterações;
- ✓ O município também não elaborou seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, apesar de haver RECOMENDAÇÕES do Tribunal de Contas para edição do referido Plano na análise das contas de 2014 (TC-305/026/14) e 2015 (TC-2397/026/15);
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum e para a Rede Municipal de Ensino e para a Rede Municipal de Atenção Básica da Saúde;

- ✓ Não há um plano emergencial com ações para o fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez (Lei nº 9.433/1997);
- ✓ A Prefeitura não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional dos recursos naturais;
- ✓ A prefeitura não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;

F.1. IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- ✓ O município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei nº 12.340/10 e também não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público, conforme preconiza a Lei nº 12.608/2012;
- ✓ O município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil;
- ✓ Nem todos os agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil, conforme consta na Lei nº 12.608/2012, sobre a Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 9º;
- ✓ A Prefeitura municipal não possui local físico exclusivo com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
- ✓ O município não possui ameaças potenciais mapeadas, não utiliza sistemas de alerta e alarmes para desastres, nem possui um estudo atualizado de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde, conforme preconiza a Lei nº 12.608/2012, sobre a Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 8º;

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

- ✓ A Lei de Acesso à Informação não foi regulamentada no âmbito do Poder Executivo do município;
- ✓ A Prefeitura não instituiu seu serviço de ouvidoria;
- ✓ No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente;
- ✓ O site não contém dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades previstas ou em execução no orçamento vigentes;
- ✓ As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos versus realizados;
- ✓ As atas das audiências públicas não foram divulgadas na internet;
- ✓ A legislação do Município está disponível para consulta no portal eletrônico da Prefeitura somente a partir do exercício de 2017, não constando qualquer norma ou ato oficial de períodos anteriores a 2017;

- ✓ Não houve a divulgação no site da Prefeitura dos pareceres prévios deste Tribunal de Contas;
- ✓ Durante a fiscalização in loco não foram localizados os comprovantes das publicações dos demonstrativos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 256 da Constituição Estadual), relativos ao 1º e 2º trimestres de 2017, sendo estes publicados no decorrer do período de fiscalização;
- ✓ As informações sobre as parcerias da Prefeitura com entidades do terceiro setor, constantes em seu portal eletrônico, não estavam de acordo com o Comunicado SDG nº 16/2018, publicado no DOE de 15/05/2018;

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- ✓ A prefeitura municipal não possui em seu quadro funcional servidores da área da Tecnologia da Informação, nem um Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- ✓ Não foi editado 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 ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005;
- ✓ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02;

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

- ✓ Houve a entrega intempestiva de documentos e informações ao Sistema AUDESP;
- ✓ Descumprimento de recomendações do Tribunal de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 62.1 e 65.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 82).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Preliminarmente, o setor especializado ratificou o cálculo de despesa de pessoal apresentado pela equipe técnica, considerando que a defesa não apresentou argumentos que demandassem a revisão dos valores incluídos (Evento 99.1).

A instrução está dividida. Quanto aos aspectos **econômicos e financeiros**, a Assessoria Técnica opinou pela emissão de **parecer favorável** (Evento 99.2). Já a **Unidade Jurídica** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, devido à extrapolação do limite de despesas de pessoal (Evento 99.3).

A **Chefia de ATJ** posicionou-se pela emissão de **parecer desfavorável** (Evento 99.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido à extrapolação do limite de despesas de pessoal, terceirização indevida de profissionais de saúde, déficit orçamentário e precário retorno qualitativo dos investimentos direcionados ao setor de educação (Evento 109).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.2, B.1.6, B.2, B.3.1, B.3.2.1, B.3.3.1, B.3.4.1, B.3.4.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.1.1, G.3 e H.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	Habitantes
2015	B	B+	C+	B+	B	C	C	B	8.037
2016	B	B	B	B+	C	C	C	C+	8.082
2017	C	C+	C	C+	C	C	C	C	8.440

Os dados do quadro acima indicam que o município regrediu na avaliação geral do IEGM, passando do conceito “C+” (*em fase de adequação*) para “C” (*baixo nível de adequação*), em decorrência da piora nos índices relativos à Educação, Saúde, Planejamento e Gestão Fiscal. Como se pode

observar, das sete dimensões que compõem o índice, cinco obtiveram a pior avaliação possível na metodologia adotada, e os outros dois a segunda pior.

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 Ouro Verde.**

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 1,09%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,82%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	79,73%	<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>)	20,66%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	58,02%	<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 e os requisitórios de baixa monta.

Os dados do quadro acima demonstram que o Executivo de Ouro Verde cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, respeitou os limites de repasses ao Poder Legislativo, efetuou os recolhimentos de encargos sociais e quitou os precatórios devidos no exercício.

Contudo, a instrução processual revelou falhas relevantes quanto à despesa de pessoal que não foram satisfatoriamente afastadas pela Origem, comprometendo as contas em exame.

2.4. IMPROPRIEDADE QUE COMPROMETE AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. DESPESAS DE PESSOAL

O ponto principal a ser abordado nas contas de 2017 do Executivo de Ouro Verde diz respeito às despesas de pessoal.

Utilizando informações fornecidas pela Origem, o Sistema Audesp apurou o valor gasto com despesas laborais em 52,38% da Receita Corrente Líquida. No entanto, a equipe técnica incluiu no cálculo valores referentes a vale alimentação, contratação de serviços de Assistência Social e repasses a Consórcio Público no montante de R\$1.256.523,21, fazendo com que o percentual dispendido em relação à RCL subisse para 58,02%, acima, portanto, do limite estabelecido pelo artigo 20, III, “b” da LRF, conforme demonstrado nos quadros abaixo:

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	10.457.305,94	10.247.201,05	10.757.973,87	11.657.059,42
Inclusões da Fiscalização	1.106.491,50	1.077.229,52	1.142.890,29	1.256.523,21
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	11.563.797,44	11.324.430,57	11.900.864,16	12.913.582,63
Receita Corrente Líquida	21.239.668,89	21.414.767,21	22.020.469,52	22.256.395,52
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	21.239.668,89	21.414.767,21	22.020.469,52	22.256.395,52
% Gasto Informado	49,23%	47,85%	48,85%	52,38%
% Gasto Ajustado	54,44%	52,88%	54,04%	58,02%

RESUMO DAS INCLUSÕES NAS DESPESAS DE PESSOAL EM 2017:				
Período de Apuração	Abril/2017	Agosto/2017	Dezembro/2017	Memória de cálculo:
a) Vale Alimentação	1.017.109,52	1.059.749,65	1.113.293,17	doc. 34
b) Serviços de Assistência Social	60.120,00	78.320,00	134.940,00	doc. 38
c) Repasses a Consórcio Público	0,00	4.820,64	8.290,04	doc. 39 - fl. 08.
Total das Inclusões	1.077.229,52	1.142.890,29	1.256.523,21	

(Relatório da Fiscalização, Evento 58.97, Fls. 12 e 14, respectivamente)

Com relação aos itens (b) e (c) do quadro acima, tratam-se de contratações de serviços com características de substituição de mão-de-obra. Embora necessárias e em caráter temporário, como alegado pela defesa, devem ser incluídas no câmputo das despesas laborais, conforme expressamente determinado pela LRF em seu artigo 18, §1º.

Aliás, a esse respeito, cumpre **recomendar** à Origem que evite esse tipo de contratação, promovendo a realização de concursos públicos para provimento dos cargos vagos do quadro de pessoal, em observância ao que determina o artigo 37, II da Constituição Federal.

Com relação ao item (a), verifico que os gastos com vale alimentação vêm sendo incluídos no câmputo de despesas laborais pela equipe técnica deste Tribunal desde o exercício de 2015. Isso porque pagos indiscriminadamente a servidores ativos e inativos, por meio de vale compras, inclusive nos períodos de férias e licenças, características que revestem referido gasto de caráter remuneratório, conforme jurisprudência desta Corte¹.

Atuando na sua função pedagógica, na análise das contas de 2015 do Executivo, o Tribunal de Contas recomendou à Prefeitura de Ouro Verde que incluísse referidos dispêndios no câmputo das despesas de pessoal.

Posteriormente, as contas de 2016 receberam parecer desfavorável no julgamento de primeira instância em sessão de 04/12/2018, sendo um dos motivos dessa decisão justamente a extrapolação dos gastos de pessoal.

Já no exercício de 2017, em análise, houve implementação do pagamento de vale alimentação por meio de cartão magnético, através da Lei Complementar Municipal nº 15/2017, que introduziu regras alterando as suas características, que passou a ter caráter indenizatório.

No entanto, a equipe técnica verificou que a Prefeitura continuou concedendo o benefício de maneira integral até o final do exercício, mesmo

¹ A exemplo do decidido dos processos TC-0013.989.13, TC-1838/026/13, TC-0311/026/14.

após a implantação do cartão magnético, motivo pelo qual considero correto o cálculo apresentado pela Fiscalização e ratificado pela ATJ.

Observo, ainda, que as despesas de pessoal do Executivo de Ouro verde estão acima do limite permitido pela LRF desde o terceiro quadrimestre de 2015, indicando desequilíbrio na gestão e falta de empenho ou ineficiência da Administração na contenção e redução desses gastos.

Agrava a situação do órgão o descumprimento das limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22, incisos I, II, IV e V da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que as despesas totais de pessoal ultrapassaram o valor prudencial de 95% do limite.

Conforme consta dos autos, no exercício de 2017 houve **pagamento habitual de horas extras, em valores fixos, inclusive em montante superior ao dispendido no exercício anterior, sem os devidos controles e justificativas** de relevante interesse público ou outra situação expressamente prevista na LDO do Município que justificasse tais pagamentos.

Houve, ainda, **aumento do número de cargos efetivos ocupados, além de criação e provimento de quatro cargos comissionados²** e adequação com aumento de remuneração de três cargos existentes³, através das Leis Complementares Municipais nº 11/2017, 12/2017 e 13/2017.

Por fim verifico que as informações preliminares trazidas pelo Sistema Audeps, indicando recondução do gasto com pessoal a patamar abaixo do limite de 54%⁴ nos dois primeiros quadrimestres de 2018, não podem ser acolhidas neste momento porque não há qualquer evidência de que os valores estejam corretos, vez que não passaram pelo crivo da Fiscalização, que tem incluído valores não contabilizados como despesa laboral pela

² Assessor de Governo Municipal, Diretor de Finanças, Assessor Administrativo e Diretor do Setor de Materiais.

³ Secretário Municipal de Saúde, Diretor de Serviços de Obras e Transportes e Diretor Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer

⁴ Gastos com pessoal no 1º e 2º Quadrimestre de 2018 foram de 53,42% e 53,54%, segundo dados preliminares inseridos pela Origem no sistema Audeps, levantados pela ATJ (Evento 99.1).

Origem.

Por todo o exposto, não há como afastar as irregularidades abordadas neste tópico, que demandam a emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas de 2017 do Executivo de Ouro Verde.

Determino à Origem que adote medidas de contingenciamento previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e contabilize corretamente como gasto de pessoal as despesas incluídas pela fiscalização.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. FINANÇAS

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

A Prefeitura registrou déficit orçamentário de R\$246 mil, correspondente a 1,09% das receitas, inferior a um mês de arrecadação⁵, valor usualmente aceito por este Tribunal.

Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$392,72 indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo. O resultado econômico também foi positivo, refletindo em um aumento no saldo patrimonial.

De outro lado, a dívida de longo prazo deu um salto de 137%, em decorrência de parcelamentos de encargos sociais, realizados nos termos da Lei Federal nº 13.485/2017. O aumento da dívida de longo prazo propicia um alívio imediato às finanças, porém acende um sinal de alerta quanto a orçamentos futuros. **Recomendo** à Origem que evite a realização de novos endividamentos e pague tempestivamente as parcelas devidas, evitando incidência de juros e multas.

⁵ A receita total em 2017 foi de R\$22,539 milhões, equivalente a R\$1,878 milhão por mês.

Recomendo, ainda, que a Prefeitura de Ouro Verde aprimore os registros da dívida ativa, bem como adote as medidas extrajudiciais de cobrança dos débitos previstas na cartilha do TJ-SP⁶, para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

2.5.2. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Ouro Verde aplicou 29,82% de suas receitas de impostos em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Não obstante o IEG-M i-Educ caiu dois níveis com relação ao exercício anterior, passando da avaliação “B” (*gestão efetiva*) para “C” (*baixo nível de adequação*), a mais baixa na metodologia adotada pelo Tribunal de Contas, o que indica que o Executivo precisa aprimorar o planejamento dos recursos destinados à Educação.

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura é possível identificar uma série de inconformidades, das quais destaco: demanda reprimida de 58 (cinquenta e oito) vagas em creches, unidades escolares sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB e baixo percentual de alunos que atendem ao período integral de aulas.

Verifico, ainda, que tanto os alunos dos anos iniciais quanto os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental não atingiram a meta projetada para o IDEB 2017, indicando que apenas o cumprimento da aplicação mínima em Ensino não garante a qualidade do serviço prestado.

Assim **determino** 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

⁶ <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf?d=1528210520145>

instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

2.5.3. SAÚDE

Na área da Saúde foram aplicados 20,66% 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:

- Nenhuma das unidades de saúde possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- 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;
- O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão de Assistência Farmacêutica (Hórus).

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 Conti⁷:

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

⁷ 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

prazos.

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

2.5.4. CONTROLE INTERNO

A fiscalização constatou ineficácia do sistema de controle interno do Município de Ouro Verde, impropriedade que ganha relevância diante da extrapolação das despesas de pessoal e demais falhas apontadas no setor de recursos humanos, além da baixa avaliação obtida pelo Município na metodologia do IEG-M adotada pelo Tribunal de Contas.

O 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 ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, faz-se necessário **determinar** à Origem que adote providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais objetiva e eficiente, e que o Controle Interno seja exercido por servidor efetivo do Município.

2.5.5. PLANEJAMENTO

Por fim, tendo em vista que a Prefeitura de Ouro Verde obteve índice “C” – *baixo nível de adequação* – em cinco dos sete indicadores setoriais que compõem o IEG-M, inclusive naquele que verifica a consistência do planejamento, não posso deixar de destacar as diversas falhas no setor de planejamento e na elaboração das peças orçamentárias do Município.

Entre as principais estão os problemas relacionados aos indicadores e metas físicas estipuladas na LDO, falta de participação popular no processo orçamentário e expressiva aquisição fracionada de bens e serviços, por dispensa de licitação.

É imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, em relação à materialização dos serviços prestados pelo Município para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

Isso é o que nos ensina o brilhante Professor José Maurício Conti⁸ sobre a importância da definição das metas pelo Poder Público:

“Não é tarefa fácil, embora seja da maior relevância, a identificação dos exatos objetivos e respectiva quantificação, com a especificação de qual seja a unidade e medida para cada programa, e, conseqüentemente, as metas a serem atingidas”.

E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a galgar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁹:

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em

⁸ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

⁹ CONTI, José Maurício ; "PLANEJAMENTO MUNICIPAL PRECISA SER LEVADO A SÉRIO", p. 73 -76. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016.

desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.”

Neste sentido, medidas devem ser adotadas para aprimoramento do processo de planejamento orçamentário, visando uso proveitoso e eficiente dos recursos públicos, o que fica desde já **recomendado**.

2.5.6. GESTÃO AMBIENTAL

O Executivo de Ouro Verde é omissos em relação às políticas ambientais, vez que não possui o Plano de Saneamento Básico, o Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil ou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Estas e outras informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal foram consideradas para formulação do IEGM i-Amb, que mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e vida das pessoas. No ano de 2017, este indicador obteve avaliação mínima, repetindo o desempenho do exercício anterior.

A preservação dos recursos naturais é papel de todos, cabendo ao gestor público a adoção de políticas ambientais sustentáveis, que garantam o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto **determino** à Origem que providencie os documentos citados, bem como adote providências para eliminar as demais impropriedades apontadas pela equipe técnica a respeito da gestão ambiental.

2.5.7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização indicam que a Prefeitura Municipal de Ouro Verde atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à

Informação.

Saliento, inclusive, que na data deste julgamento, acessei o Portal da Transparência e constatei, por exemplo, que não constam os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas ou as atas de audiência pública, por exemplo.

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 Ouro Verde 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.

2.5.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2.1. Despesas sem Licitação e Pesquisas de Preços, B.3.3.1. Adiantamentos, B.3.4.1. Tesouraria, B.3.4.2. Bens Patrimoniais, F.1. IEGM – i-Cidade, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.6. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento da Chefia de ATJ e do MPC e **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO VERDE**, ressaltando os

atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Adote medidas de contingenciamento de despesas laborais previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal, bem como observe as limitações impostas pelo parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (determinação);
- Contabilize corretamente como gasto de pessoal as despesas incluídas pela fiscalização relativas a vale alimentação e substituição de mão-de-obra (determinação);
- Evite terceirização de atividades fim, em observância à regra da realização de concurso público contida no artigo 37, II da Constituição Federal;
- Evite novas dívidas previdenciárias, bem como pague tempestivamente as parcelas dos acordos já firmados, evitando incidência de multas e juros;
- Aprimore os registros e a cobrança extrajudicial da dívida ativa;
- Aprimore o planejamento do setor educacional, utilizando os dados do IEGM, objetivando tornar o investimento no setor mais eficiente, melhorar a qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados e valorizar o profissional da educação (determinação);
- Busque planejar 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;
- Aprimore o setor de controle interno, designando servidor efetivo do município para exercer a função de controlador (determinação);
- Adote medidas visando aprimoramento do processo de planejamento orçamentário, visando gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos;

- Adote providências para eliminar as falhas relativas à gestão ambiental (determinação);
- 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 B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2.1. Despesas sem Licitação e Pesquisas de Preços, B.3.3.1. Adiantamentos, B.3.4.1. Tesouraria, B.3.4.2. Bens Patrimoniais, F.1. IEGM – i-Cidade, 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