

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 03/09/2019

GC DR-41

74 TC-006450.989.16-5

Prefeitura Municipal: Monte Azul Paulista.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Paulo Sérgio David.

Advogado(s): Luciano Roberto Cabrelli Silva (OAB/SP nº 147.126), Paulo Panhoza Neto (OAB/SP nº 191.921), Moises Gonçalves (OAB/SP nº 226.210), Dayane Cristina Quaresmin (OAB/SP nº 277.867), Edson Flausino Silva Júnior (OAB/SP nº 164.334), Danillo Antonio de Camargo Nitrini (OAB/SP nº 254.974) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-13 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 – DSF-II

EMENTA: CONTA DE PREFEITURA. MONTE AZUL PAULISTA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO TOTALMENTE AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO ANTERIOR. ELEVADAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NÃO CONTABILIZADA COMO DESPESA DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO DESATENDENDO AO ARTIGO 37, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUEDA DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO. SETOR DE CONTROLE INTERNO NÃO OPERANTE. ATENDIMENTO PARCIAL ÀS LEIS DE TRANSPARÊNCIA. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE AZUL PAULISTA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR/13, que na conclusão do relatório (Evento 54.76) apontou as seguintes

ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ O Controle Interno do Município de Monte Azul Paulista, ainda que regulamentado, não atende ao disposto nos arts. 70 e 74 da CF, e ao art. 59, caput, da LRF.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Não há a indicação do responsável pelo monitoramento de cada ação e, tão pouco, um instrumento mínimo de controle.
- ✓ 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 pela sociedade, ou que avaliem os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade.
- ✓ Falhas de planejamento acarretando na necessidade de alteração de 24,90% do orçamento ao longo do exercício.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Necessidade de ajustes na despesa de pessoal decorrentes da classificação orçamentária equivocada do contrato com a empresa José Roberto Bijotti – ME, nos termos do art. 18, § 1º da LRF.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ A maioria dos empregos de provimento em comissão não possui escolaridade compatível com suas atribuições.
- ✓ A contratação de profissionais de saúde por meio de contrato com terceiro interposto atenta contra o art. 37, II, da CF, uma vez que a legislação municipal exige que tais atividades sejam exercidas por servidores públicos.
- ✓ Pagamento de R\$ 600.764,86 a título de adicional de insalubridade e R\$ 223.836,34 a título de adicional de periculosidade, sem laudo que sustente os pagamentos efetuados.

B.3.1. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ A contratação de servidores públicos investidos em cargos em comissão como prestadores de serviço ofende o art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93.

B.3.2. TESOURARIA / BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Pendências diversas na conciliação bancária que remontam ao exercício de 2013 sem justificativa por parte da Origem.
- ✓ Não foi realizado levantamento geral dos bens móveis e imóveis no exercício em exame.

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Intercâmbio irregular dos recursos do ensino, resultando em aplicação do FUNDEB superior a 100%.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Diversas falhas constatadas a partir dos dados / informações prestadas ao IEG-M.
- ✓ Diversas irregularidades constatadas por ocasião da Fiscalização Ordenada nº 5, de 15/08/17, que tratou de merenda escolar, permanecem sem solução.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Diversas falhas constatadas a partir dos dados / informações prestadas ao IEG-M.

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Diversas falhas constatadas a partir dos dados / informações prestadas ao IEG-M.
- ✓ Nas peças de planejamento orçamentário/financeiro (PPA/LDO/LOA), não há qualquer programa e/ou ação voltados para a gestão ambiental sob responsabilidade da Prefeitura Municipal.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Diversas falhas constatadas a partir dos dados / informações prestadas ao IEG-M.

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

- ✓ Diversos apontamentos no relatório da inspeção realizada no município no exercício de 2016 ainda carecem de solução.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Como demonstrado no item B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS deste relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Diversas falhas constatadas a partir dos dados / informações prestadas ao IEG-M.
- ✓ A condição da infraestrutura de tecnologia da informação da Prefeitura Municipal é precária.
- ✓ Nas peças de planejamento orçamentário/financeiro (PPA/LDO/LOA), não há qualquer programa e/ou ação voltados para o desenvolvimento da infraestrutura de tecnologia da informação na Prefeitura Municipal.

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

- ✓ Desatendimento às recomendações desta Corte.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 58.1 e 61.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 85).

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 95).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, propondo recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.8.1, B.1.9, B.3.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.1., G.2 e G.3 (Evento 102).

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+	C	B+	C+	B	A	B+	B	18.554
2016	B+	C+	B+	B+	C	C+	B	B	18.481
2017	B	B	B	C+	C+	C+	C+	C+	19.234

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

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 Monte Azul Paulista**.

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 3,02%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,80%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	98,79%	<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>)	25,65%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,00%	<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\$1,808 milhão, correspondente a 3,02% das receitas, porém integralmente amparado pelo

superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$2,106 milhões, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico também foi positivo, refletindo em um aumento no saldo patrimonial. A dívida de longo prazo foi reduzida em 5%, os encargos sociais foram devidamente recolhidos, incluindo-se os termos de parcelamento, e os depósitos judiciais foram efetuados em conformidade com o regime especial em que o Município está enquadrado.

Contudo uma crítica deve ser feita com relação à elaboração e execução do orçamento, que diz respeito ao elevado percentual de alterações orçamentárias, atingindo 24,90% 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 E QUADRO DE PESSOAL

Em 2017 as despesas de pessoal do Executivo de Monte Azul Paulista atingiram o montante de 53% da Receita Corrente Líquida - RCL, segundo os cálculos da equipe técnica, que incluiu valores pagos a empresa contratada para prestar serviços médicos na Unidade Básica de Saúde, com características de terceirização de mão-de-obra.

De início, com relação à terceirização de mão-de-obra em si, 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.

Quanto ao cálculo do índice, o Artigo 18, §1º da LRF estabelece

que esse tipo de despesa deve ser contabilizado como “Outras Despesas de Pessoal”. Assim **determino** que as despesas de terceirização de mão-de-obra sejam assim computadas, para fins do cálculo do Artigo 20, III, “b” da LRF.

Com relação aos cargos comissionados, a equipe técnica verificou que a maioria deles não exige escolaridade compatível com as atribuições definidas, de acordo com o que consta nos anexos XIV e XX da Lei Municipal nº 2.105/17.

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 atribuições¹.

Sendo assim **determino** à Origem que promova a revisão da legislação municipal e/ou no quadro de pessoal, realizando as adequações necessárias, bem como cesse imediatamente os pagamentos de gratificações não previstos em Lei, assim como deverá cessar os pagamentos de adicional de insalubridade e periculosidade sem laudo os justifique.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Monte Azul Paulista aplicou 28,80% 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 um nível com relação ao exercício anterior, passando da avaliação “B+” (*muito efetiva*) para “B” (*efetiva*). Embora possa ser considerada uma boa avaliação, a queda de rendimento indica que o Executivo precisa aprimorar o planejamento dos recursos destinados à Educação.

¹ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

Nesse sentido a equipe técnica verificou que os alunos dos anos finais no ensino fundamental não vêm atingindo a meta projetada para o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o que demonstra que a mera aplicação do mínimo Constitucional não garante a qualidade do serviço prestado.

Assim **determino** à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à queda de avaliação 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.

Recomendo ao setor de contabilidade que aprimore a contabilização dos recursos do FUNDEB, tendo em vista a aplicação superior a 100% do valor do fundo.

E por fim, **recomendo** a adoção de medidas para correção das impropriedades no preparo da merenda escolar, verificadas pela equipe técnica durante a fiscalização ordenada.

2.7. CONTROLE INTERNO

Embora o Município de Monte Azul Paulista tenha regulamentado o Sistema de Controle Interno, através da Lei Municipal nº 1.836/13, não houve nomeação de servidor para desempenhar as atividades relativas ao setor, ou seja, não houve atividade de Controle Interno no exercício.

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 à efetiva instituição do setor, em atendimento ao disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, e ao artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.8. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização indicam que a Prefeitura Municipal de Monte Azul Paulista 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 os valores dispendidos a título de diárias e passagens de servidores públicos municipais.

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 Monte Azul Paulista 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.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens B.3.2. Tesouraria / Bens Patrimoniais, C.1. Aplicação por Determinação Constitucional de Legal, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1 – IEGM – i-Amb, F.1 – IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AudeSP, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.10. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento da ATJ e do MPC e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE AZUL PAULISTA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- Providencie a substituição dos servidores contratados por servidores efetivos, em consonância com o artigo 37, II da Constituição Federal (determinação);
- Contabilize as despesas de terceirização de mão-de-obra como despesa de pessoal, em atendimento ao §1º do Art. 18 da LRF (determinação);
- Promova adequações necessárias na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (determinação);
- Aprimore o planejamento educacional, utilizando os dados do IEGM, objetivando tornar o investimento no setor mais eficiente para melhoria da qualidade do ensino (determinação);
- Aprimore a contabilização dos recursos do FUNDEB;
- Corrija as falhas relativas à merenda escolar;
- Adote providências para efetiva instituição do setor de Controle Interno;
- 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.3.2. Tesouraria / Bens Patrimoniais, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1 – IEGM – i-Amb, F.1 – IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, 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