

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 03/09/2019

GC DR-41

78 TC-006712.989.16-9

Prefeitura Municipal: Ribeirão do Sul.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Eliana Maria Rorato Manso.

Advogado(s): Renan Oliveira Ribeiro (OAB/SP nº 373.456), Leonardo Torquato (OAB/SP nº 303.215) e Fernando Plixo de Oliveira (OAB/SP nº 337.789).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 23-07-19.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. RIBEIRÃO DO SUL. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA ATRAVÉS DE CONTRATAÇÃO POR LICITAÇÃO, SEM REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA EM DESACORDO COM A LRF. EXISTÊNCIA DE CARGOS COMISSONADOS SEM CARACTERÍSTICAS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. NOMEAÇÃO DE PARENTE DA PREFEITA PARA CARGO COMISSONADO, POSSÍVEL AFRONTA À SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF. POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DA AUTONOMIA DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DO SUL**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília –

UR/04, que na conclusão do relatório (Evento 48.25) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Servidor designado para a função de Controlador Interno, embora titular de cargo efetivo, exerce cargo em comissão de Diretor Executivo do Gabinete do Prefeito.

A.1.2. OUVIDORIA

- ✓ Não foi regulamentado nem implantado o Serviço de Ouvidoria.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Detectadas inadequações na estrutura da Equipe de Planejamento Municipal e na fase de pré-planejamento;
- ✓ Retificação de resposta apresentada em Questionário do IEG-M, evidenciando falta de fidedignidade das informações;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Não evidenciação nos registros contábeis da Origem de Dívida de Longo Prazo.

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ O Balanço Patrimonial da Prefeitura não registra pendências de pagamento de passivos judiciais (precatórios) constatados em fiscalização.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Inclusão pela Fiscalização de despesas de mão de obra não consideradas pela Origem, resultando na extrapolação do limite pré-prudencial dos gastos com pessoal em 02 (dois) quadrimestres do exercício fiscalizado;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ A Prefeitura não apresentou informações do Setor de Pessoal ao Sistema Audep (Fase III), pertinentes ao exercício de 2017.

B.1.9.1. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ Existência de diversos cargos em comissão no quadro de pessoal da Prefeitura, cujas atribuições são próprias de servidores efetivos, devendo, portanto, ser providos mediante concurso público.

B.1.9.2. NOMEAÇÃO DE SERVIDORA EM DESACORDO COM A SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF

- ✓ Nomeação de servidora para o cargo de provimento em comissão de “Diretor de Escola” em circunstância vedada pela Súmula 13 do STF, em face do grau de parentesco existente entre a Nomeada e a Autoridade Nomeante.

B.1.9.3. NÃO EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÕES DE BENS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS

- ✓ O Setor de Pessoal da Prefeitura não exige a apresentação de declarações de bens dos servidores municipais, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92.

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Constatação de circunstâncias inadequadas, com reflexos no processo de ensino-aprendizagem, bem como de aspectos envolvendo a segurança de alunos, professores e servidores da educação;
- ✓ Verificada a permanência de circunstâncias irregulares relatadas em Fiscalização Ordenada da Merenda Escolar, realizada no curso de 2017.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Constatação de aspectos negativos, com reflexos na qualidade dos serviços disponibilizados à população;
- ✓ Retificação de resposta apresentada em Questionário do IEG-M, evidenciando falta de fidedignidade das informações.

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Constatada a inexistência de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Resíduos da Construção Civil e a não atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico.
- ✓ Retificação de resposta apresentada em Questionário do IEG-M, evidenciando falta de fidedignidade das informações.

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Identificados aspectos negativos, consistentes na inexistência de estrutura e de plano de contingência de defesa civil, bem como de adequada sinalização das vias públicas pavimentadas.

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

- ✓ Constatada a inexistência de regulamentação e implantação do Serviço de Ouvidoria e a não disponibilização, em meio e local físicos, do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Constatadas inconsistências entre dados da Origem e as informações prestadas ao Sistema Audesp/IEG-M.

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Constatação de aspectos negativos relacionados à regulamentação e à utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, bem como à disponibilização de informações;
- ✓ Retificação de resposta apresentada em Questionário do IEG-M, evidenciando falta de fidedignidade das informações.

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

- ✓ Não apresentação de informações do Setor de Pessoal ao Sistema Audesp;

✓ Não atendimento de recomendações da Casa.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 51.1 e 54.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 85).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A **Assessoria Técnico-Jurídica** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foi acompanhada por sua **Chefia**. (Evento 90).

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.1.5, B.1.8.1, B.1.9, B.1.9.3, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.2, 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+	A	C	B+	B	C	C	B	4.389
2016	B+	B+	B+	B	C+	C	C	B	4.383
2017	B	B	C	B+	B	C	C	B	4.571

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve o mesmo índice geral na avaliação criada por este Tribunal (conceito “B”, gestão efetiva). Contudo, houve piora nos índices de Educação e Saúde.

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 Ribeirão do Sul**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Superávit de 0,47%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	26,81%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	67,36%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	29,92%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	49,69%	<i>Máximo: 54%</i>

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento 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, as contas estão equilibradas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de

R\$88 mil, correspondente a 0,47% do total de receitas realizadas, melhorando o resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior, para um superávit financeiro de R\$2,544 milhões, o que indica capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico foi positivo, fazendo aumentar o saldo patrimonial, os encargos sociais foram regularmente recolhidos e as transferências ao legislativo foram realizadas em conformidade com a Constituição Federal.

No contexto ora apresentado, a gestão orçamentária e financeira do Município não merece reprimenda.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

Em 2017 as despesas de pessoal do Executivo de Ribeirão do Sul atingiram o montante de 49,69% da Receita Corrente Líquida - RCL, segundo os cálculos da Fiscalização, que incluiu valores pagos a empresas contratadas para prestar serviços médicos e de enfermagem na Unidade Básica de Saúde, com características de terceirização de mão-de-obra.

Também foram incluídos valores relativos a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, todos eles com características de terceirização de mão-de-obra, em substituição de servidores e empregados públicos, conforme apurado pela Fiscalização.

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 e enfermeiros para adequada prestação dos serviços de saúde. O mesmo vale para a nomeação de procuradores.

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 de despesas laborais, o Artigo 18, §1º da LRF estabelece que esse tipo de gasto deve ser contabilizado como “Outras Despesas de Pessoal”. Aliás, essa Corte de Contas já vem recomendando ao Executivo de Ribeirão do Sul que adote esse procedimento desde a análise das contas do exercício de 2014.

Observo, inclusive, que as contas de 2015 da Prefeitura Municipal receberam parecer desfavorável em decorrência da extrapolação das despesas de pessoal, sendo que naquela oportunidade também houve inclusão de valores referentes a contratos de terceirização de mão-de-obra.

Assim **determino** que as despesas de terceirização de mão-de-obra sejam computadas como despesa de pessoal, para fins do cálculo do Artigo 20, III, “b” da LRF.

2.6. QUADRO DE PESSOAL

A Fiscalização verificou a existência de cargos em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento. Conforme as atribuições definidas no Decreto Municipal nº 1.259/2014 e/ou pela Lei Municipal nº 1.592/2014, tratam-se de atividades rotineiras, funções burocráticas, técnicas ou profissionais, portanto devem ser realizadas por servidores efetivos.

A esse respeito conveniente destacar que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo artigo 37, V da Constituição Federal.

Determino que Executivo de Ribeirão do Sul se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional e promova a revisão da legislação

municipal.

Quanto à nomeação parente da Sr.^a Prefeita para cargo em comissão de “Diretor de Escola – EMEI”, inicialmente registro que referido cargo não possui as características descritas no artigo 37, V, da Constituição Federal. Portanto, o provimento neste cargo deveria se dar por meio de processo seletivo ou concurso específico, e não através de nomeação direta, ainda que de professores efetivos do Município, medida que fica aqui **determinada**.

Já a nomeação da servidora deverá ser analisada, com maior profundidade, em **autos apartados**, para verificação de eventual desatendimento da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e aos princípios da impessoalidade e moralidade dispostos na Constituição Federal.

Determino, por fim, que a Prefeitura solicite declaração anual de bens de todos os agentes políticos e servidores municipais, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992.

2.7. CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno foi instituído no Município de Ribeirão do Sul através do Decreto nº 1.487/2017. A Portaria nº 2.138/2017 designou um servidor público efetivo para exercer a função de Controlador Interno.

Ocorre que o mesmo servidor foi nomeado para exercer, também, o cargo comissionado de Diretor Executivo do Gabinete do Prefeito, que pressupõe relação de confiança com o(a) chefe do executivo.

Assim, o mesmo servidor não poderia exercer os dois cargos/funções concomitantemente, devido ao princípio da segregação de funções e à possibilidade de comprometimento da autonomia que o Controlador Interno necessita para desenvolvimento de suas atribuições. Por

isso **determino** à Origem que designe servidor para exercer exclusivamente a função de Controlador Interno.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

No setor de Ensino, a Fiscalização apontou falhas que comprometem a segurança e o bem-estar dos alunos, podendo causar reflexos no rendimento escolar, a exemplo das impropriedades constatadas durante a Fiscalização Ordenada que analisou a qualidade da merenda oferecida aos alunos, falta de distribuição de uniformes e material escolar e falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB nas unidades da rede pública municipal.

Determino à Prefeitura de Ribeirão do Sul que avalie os pontos suscitados no relatório de Fiscalização e adote providências para correção das falhas apontadas.

A equipe técnica aponta que a Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários - PCS para seus profissionais de saúde. O PCS pode ser definido como um instrumento de gestão de recursos humanos, que tem como finalidade valorizar o servidor e instaurar o processo de carreira no âmbito do SUS. Além disso, é um conjunto de normas que orienta e disciplina a trajetória do profissional de saúde em sua carreira, bem como a respectiva remuneração, promovendo oportunidades de qualificação profissional.

Diante disso, sem descuidar dos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF, **determino** a Origem que estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município.

Determino, por fim, que a Administração proceda à efetiva implantação do Serviço de Informação ao Cidadão, já regulamentado, bem como providencie a regulamentação e implantação do Serviço de Ouvidoria, em atendimento às Leis de Acesso à Informação e Transparência Fiscal.

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEG-M – i-Planejamento, B.1.4. Dívida de Longo Prazo, B.1.5. Precatórios, B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp e G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.9. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento da Chefia de ATJ e da SDG e **VOTO** pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DO SUL**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- 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;
- Contabilize as despesas de terceirização de mão-de-obra como despesa de pessoal, como determina o §1º do Art. 18 da LRF (determinação);
- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V da Constituição Federal, incluindo os cargos de Diretores de Escola (determinação);
- Solicite declaração anual de bens de todos os agentes políticos e servidores municipais, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992 (determinação);
- Designe servidor efetivo para exercer exclusivamente a função de Controlador Interno;
- Adote providências para regularização das inadequações apontadas pela Fiscalização no setor de Ensino (determinação);

- Estabeleça o Plano de Cargos e Salários para os profissionais da Área da Saúde (determinação);
- Providencie a efetiva implantação do Serviço de Informação ao Cidadão e do Serviço de Ouvidoria (determinação);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEG-M – i-Planejamento, B.1.4. Dívida de Longo Prazo, B.1.5. Precatórios, B.1.9. Demais Aspectos Sobre Recursos Humanos, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp e G.3. IEGM – i-Gov-TI.

Proponho a formação de **autos apartados** para análise da nomeação de parente da Prefeita Municipal em cargo comissionado no Executivo e eventual desatendimento da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal.

A fiscalização deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações, no próximo roteiro “in loco”.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO