

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO:03/12/2019

(GCDR-41)

58 TC-006375.989.16-7

Prefeitura Municipal: Guará.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Marco Aurélio Migliori.

Período(s): (01-01-17 a 26-10-17).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – Vinícius Magno Filgueira.

Período(s): (27-10-17 a 31-12-17).

Advogado(s): Jose Americo Lombardi (OAB/SP nº 107.319), Cássio Telles Ferreira Neto (OAB/SP nº 107.509), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP nº 124.850), Luciano Gimenes Guerrero (OAB/SP nº 185.924) e Poliane Aparecida Lima Mendonça (OAB/SP nº 395.306).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-17 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-17 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO RELEVADO. INSUFICIENTE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. ELEVADAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. BAIXO ÍNDICE DE RECEBIMENTO DA DÍVIDA ATIVA. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PRUDENCIAL DE DESPESAS DE PESSOAL. BAIXA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE E ENSINO NO ÂMBITO DO IEGM. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Ituverava – UR/17, que na conclusão do relatório (Evento 72.35) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Com base nos relatórios do Controle Interno, o Prefeito deixou de determinar as providências cabíveis no que tange ao levantamento dos ativos e controle do patrimônio, uma vez que este apontamento ainda permanece no relatório emitido em janeiro de 2018;

A.2. IEG-M - PLANEJAMENTO

- ✓ O setor de planejamento da Origem obteve índice 'C' de avaliação, que indica baixo nível de adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

A.2.1. ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

- ✓ A Lei Orçamentária Anual vigente em 2017 (Lei Municipal nº 1.780, de 22.12.2016 - doc. 14 deste evento), autoriza a Administração Municipal a abrir créditos suplementares no percentual de até 30%, índice que, s.m.j., pode desfigurar o orçamento original e abrir portas para o déficit de execução orçamentária;
- ✓ Em que pese o cenário deficitário em que se encontra o Município, a Lei Orçamentária para o exercício de 2017 não previu um superávit capaz de enfrentar suas dívidas, primordialmente, de curto prazo;
- ✓ A receita estimada na LOA para o exercício encontra-se superestimada e dissociada do histórico recente de arrecadação do Município, fato este que, certamente tem dificultado a retomada do equilíbrio financeiro da Origem
- ✓ Dispêndio de apenas 55,06% da dotação orçamentária estimada para atenção prioritária à criança e ao adolescente;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ A Origem realizou transferências, remanejamentos e/ou transposições em montante equivalente a 29,62% da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual para o exercício, o que, s.m.j., caracteriza-se como insuficiente planejamento orçamentário;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ O superávit orçamentário do exercício em exame, embora o tenha reduzido consideravelmente, não foi suficiente para reverter o déficit financeiro vindo do exercício anterior;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Considerando o resultado financeiro deficitário apurado bem como o índice de liquidez imediata de apenas 0,50, verifica-se que a Prefeitura não possui liquidez suficiente face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Os depósitos efetuados pela Origem junto às contas vinculadas do DEPRE/TJSP referentes ao exercício de 2017 só foram efetuadas após bloqueios judiciais determinados em razão do inadimplemento do Órgão;

- ✓ A Origem, sob a alegação de que pretendia utilizar o saldo dos depósitos efetuados em contas judiciais em seu favor para amortizar sua dívida, deixou de recolher seus débitos relativos a precatórios, em que pese a ausência de qualquer ajuste ou outra documentação autorizando-a neste sentido;
- ✓ Mantido o ritmo dos depósitos efetuados no exercício de 2017, a Origem não conseguirá quitar seus débitos relativos a precatórios até o ano de 2024, conforme preconiza a Emenda Constitucional nº 99/2017;
- ✓ Em relação à contabilização dos precatórios apuramos que a Origem não registra corretamente suas pendências judiciais, havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da Transparência Fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (art. 83, da LF nº 4.320/64);
- ✓ Os valores e dados contidos no Mapa de Precatórios informado pela Origem ao Sistema Audesp são totalmente divergentes daqueles registrados pela Contabilidade Municipal, fato este que, s.m.j., prejudica a transparência das informações bem como a fidedignidade das informações apresentadas;

B.1.5.1.2. REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

- ✓ Verificamos a existência de saldo de requisitos de baixa monta incidente no exercício de 2017 que não havia sido pago até a data desta fiscalização;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Desatendimento às restrições impostas pelo art. 22, parágrafo único, inc. IV, da LRF, haja vista a realização de 35 contratações ao longo do exercício não obstante tenha encerrado o exercício com percentual de Gastos com Pessoal em patamar superior ao limite prudencial de 95% da Receita Corrente Líquida;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ O setor de gestão fiscal da Origem obteve índice 'C+' de avaliação, que indica estar em fase de adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

B.3.1. DÍVIDA ATIVA

- ✓ Inexistência de valores de provisão para perdas da dívida ativa, importante instrumento para demonstrar a real posição patrimonial do Ente público e que, portanto, deve estar em consonância com as normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, visando a qualidade e a transparência da informação contábil

B.3.2.1 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA (ALMOXARIFADO)

- ✓ Todas as ocorrências verificadas à época da fiscalização ordenada persistiam na oportunidade da nova visita efetuada por esta fiscalização de encerramento

C.2. IEGM – I-EDUC

- ✓ O setor de educação da Origem obteve índice 'C+' de avaliação, que indica estar em fase de adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

D.2. IEGM – I-SAÚDE

- ✓ O setor de saúde da Origem obteve índice 'C+' de avaliação, que indica estar em fase de adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

D.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA (SAÚDE)

- ✓ Em nova visita, realizada na oportunidade desta fiscalização de encerramento, verificamos que persistiam alguns apontamentos tais como a falta de uniformização adequada dos profissionais, haja vista a ausência de avental, luvas, máscaras, crachá, etc, e o precário controle da frequência do médico e da dentista, que encontrava-se mais de um mês desatualizado;

E.1. IEGM – I-AMB

- ✓ Verificamos algumas ocorrências relacionadas ao setor de Governança de Tecnologia da Informação da Origem, não obstante o mesmo tenha obtido índice 'B' de avaliação, que indica que o Município foi efetivo na adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

F.1. IEGM – I-CIDADE

- ✓ O setor de proteção ao cidadão da Origem obteve índice 'C' de avaliação, que indica baixo nível de adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

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

- ✓ A origem não divulga em sua página eletrônica o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, em desacordo com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

G.3. IEGM – I-GOV TI

- ✓ Verificamos algumas ocorrências relacionadas ao setor de Governança de Tecnologia da Informação da Origem, não obstante o mesmo tenha obtido índice 'B+' de avaliação, que indica que o Município foi muito efetivo na adequação às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP;

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

- ✓ Descumprimento de recomendações efetuadas por esta Corte de Contas na oportunidade da apreciação dos dois últimos exercícios do Órgão;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 79.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 82).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer desfavorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 103).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido ao insuficiente pagamento de precatórios, baixo índice de liquidez imediata e excessivas alterações orçamentárias.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.2, B.2, B.3.1, B.3.2.1, C.2, D.2, D.3, E.1, F.1 e G.3* (Evento 119).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** (Evento 123).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B+	B+	B	C+	B	C	B+	B	20.322
2016	C	B	C	B	B	C	B+	C+	20.421
2017	C+	C+	C	C+	B	C	B+	C	21.081

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 Saúde e Gestão Fiscal. Como se pode observar, das sete dimensões que compõem o índice, cinco obtiveram conceito “C” ou “C+”, as piores na metodologia adotada.

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 Guará**.

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 3,92%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,84%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	92,24%	<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>)	21,30%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,15%	<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 não depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. **FINANÇAS**

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio das contas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$2,309 milhões, correspondente a 3,92% do total de receitas arrecadadas. Já

o déficit financeiro, de R\$2,429 milhões, foi inferior a um mês da Receita Corrente Líquida, valor usualmente aceito por esta Corte de Contas¹.

A falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo pode ser relevada, tendo em vista a redução de 48% do déficit financeiro em relação ao exercício anterior. De fato, o índice de liquidez imediata, que era de 0,27 ao final de 2016, encerrou o ano de 2017 em 0,50, indicando melhora na posição financeira da Prefeitura.

Também pesa favoravelmente à aprovação das contas de 2017 do Executivo de Guará o resultado econômico positivo, provocando elevação no saldo patrimonial.

Importante frisar que o superávit orçamentário obtido no exercício de 2017 foi fundamental para o reequilíbrio das contas do Município, tendo em vista que os três exercícios anteriores encerraram com déficits orçamentários de -3,50% em 2014, -8,64% em 2015 e -3,96% em 2016, culminando em elevado déficit financeiro.

Assim entendo justificável o insuficiente depósito de precatórios judiciais. Embora essa falha tenha motivado a emissão de parecer desfavorável em outras oportunidades, no caso em análise existem dois atenuantes que permitem relevá-la.

O primeiro é justamente a melhora nas finanças municipais, ocorrida logo no primeiro ano da nova gestão, que iniciou sua administração com acentuado déficit financeiro vindo da gestão anterior.

O segundo é o Termo de Compromisso nº 03/2018, firmado com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 12.06.2018, para pagamento da insuficiência de R\$713 mil em 12 parcelas, retidas diretamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a que faz jus a Prefeitura de Guará, iniciando em julho de 2018, conforme informado nas peças defensórias (Evento 82.7).

Note-se, então, que a Prefeitura adotou medidas para liquidar os

¹ Receita Corrente Líquida em 2017: R\$58,795 milhões / 12 meses = R\$4,899 milhões

compromissos judiciais, com anuência do órgão competente. E ainda, o parcelamento em 12 prestações não onerará a próxima gestão, visto que não avançará para além do mandato 2017-2020, sendo certo que os descontos realizados diretamente do FPM garantem o pagamento da dívida.

Necessário, contudo, **determinar** à Prefeitura Municipal de Guará que realize tempestivamente os depósitos judiciais em respeito ao regime especial em que está enquadra, evitando novos atrasos e termos de parcelamento, ficando também **recomendado** o aprimoramento da contabilização dos precatórios.

Com relação à elaboração e execução do orçamento, houve elevado percentual de alterações orçamentárias, que atingiram 29,62% 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**.

Também **recomendo** que aprimore o setor de cobrança de dívida ativa, em face do baixo percentual de recebimentos, para isso adotando cobranças administrativas, protesto de CDA ou qualquer outro método indicado pela cartilha do TJ-SP², para facilitar o pagamento e aumentar a arrecadação dos valores inscritos.

Por fim, **recomendo** à Origem a permanente adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de esforços objetivando reduzir os passivos de curto e longo prazo.

2.5. DESPESAS DE PESSOAL

Em 2017 as despesas de pessoal do Executivo de Guará

² <http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf?d=1528210520145>

atingiram o montante de 53,15%, segundo apuração do Sistema Audep. Embora o índice apurado tenha ficado abaixo do limite de 54%, ficou acima do limite prudencial estabelecido pelo artigo 22 da LRF, que impõe restrições ao ente que se encontrar nessa situação.

E a Fiscalização constatou que não foi atendido o inciso IV do parágrafo único do mencionado artigo, posto que foram realizadas 35 contratações ao longo do exercício, fora das hipóteses permitidas.

Verifico, porém, que o Executivo de Guará teve as contas reprovadas nos exercícios de 2014, 2015 e 2016 devido à extrapolação do limite de despesa de pessoal, entre outros motivos. E que no final do exercício de 2016, essas despesas atingiram mais de 60% da Receita Corrente Líquida.

Portanto houve expressiva redução dos gastos laborais em 2017, revertendo uma situação desfavorável que persistia por três exercícios. Assim penso ser possível relevar a falha, sem prejuízo de **recomendar** à Prefeitura de Guará que procure reduzir ainda mais o gasto com pessoal para abaixo do limite prudencial, bem como observe as vedações impostas pelo artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Guará aplicou 28,84% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais.

Contudo, consultando o site do INEP³, verifiquei que os alunos dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017. Além disso, o IEG-M i-Educ apurado, apesar de ter melhorado com relação ao ano anterior, obteve avaliação “C+” (em fase de adequação), a segunda pior na metodologia adotada.

Verificando as respostas fornecidas pela Prefeitura, é possível

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

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

- Turmas com número excessivo de alunos;
- Escolas sem equipamentos ou instalações adequadas (bibliotecas, salas de leitura, laboratórios de informática, quadra poliesportiva, computadores);
- Escolas tiveram que ser fechadas devido a problemas de infraestrutura;
- Falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB em unidades de Ensino;

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

2.7. SAÚDE

Também na área da Saúde foi cumprida aplicação mínima exigida pela Constituição, tendo o município aplicado 21,30% de sua receita de impostos e transferências. Não obstante, a exemplo do setor educacional, existem falhas listadas no âmbito do IEGM que precisam ser reparadas pela Administração, entre as quais destaco:

- A quantidade de equipes de saúde da família e saúde bucal não é suficiente para cobertura de toda a população;
- Gestão manual de estoque de insumos;
- Nem todas as unidades de saúde possuem AVCB ou alvará para funcionamento, sendo que algumas necessitam reparos ou tiveram funcionamento interrompido devido à

problemas de infraestrutura;

- Médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto, mecânico ou eletrônico;
- Não há Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde;

Recomendo ao gestor que adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal.

Especificamente sobre o Plano de Cargos e Salários, trata-se de 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 imposto pela LRF, **determino** a Origem que estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A Prefeitura passou a divulgar, em sua página eletrônica, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, conforme verifiquei na data deste julgamento, assim sanando a falha apontada a respeito da transparência e acesso à informação.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, A.2.1. Análise das Peças de Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, E.1. IEGM – i-Amb, 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.

2.9. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARÁ**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Procure obter superávits orçamentários para manutenção do equilíbrio das contas e envide esforços objetivando reduzir passivos de curto e longo prazo;
- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- Realize tempestivamente os depósitos judiciais em respeito ao regime especial de precatórios em que a Prefeitura está enquadrada (determinação);
- Aprimore a contabilização dos precatórios;
- Aprimore a cobrança da dívida ativa;
- Adote medidas eficazes para recondução do índice de despesa de pessoal a patamar abaixo do limite prudencial, bem como atente às limitações impostas pelo artigo 22 da LRF;
- Busque planejar os investimentos nos setores de Ensino e Saúde considerando as impropriedades apuradas no questionário do IEGM;
- Estabeleça o Plano de Cargos e Salários para os profissionais da Área da Saúde (determinação);
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, A.2.1. Análise das Peças de Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, E.1. IEGM – i-Amb, 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