

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 05/11/2019

GC DR-41

73 TC-006822.989.16-6

Prefeitura Municipal: Assis.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Aparecido Fernandes.

Advogado(s): João Carlos Gonçalves Filho (OAB/SP nº 77.927), Luciana dos Santos Dorta Menegheti (OAB/SP nº 155.585), Carlos Henrique Affonso Pinheiro (OAB/SP nº 170.328), Giselli de Oliveira (OAB/SP nº 185.238), José Benedito Chiqueto (OAB/SP nº 149.159), Marina Perini Antunes Ribeiro (OAB/SP nº 274.149) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2017. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ATRASO NA APLICAÇÃO DA PARCELA DIFERIDA DO FUNDEB RELEVADO. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA LRF, COM RECONDUÇÃO NO PRAZO LEGAL. IMPROPRIEDADES NO QUADRO DE PESSOAL RELATIVAS AOS CARGOS COMISSIONADOS. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1.RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão do relatório (Evento 146.71) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

✓ Não houve a emissão de relatórios em 2017 (reincidência);

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

✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEG-M;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Registros contábeis incorretos, tornando irreal o saldo do passivo permanente do Balanço Patrimonial;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Extrapolação do limite dos gastos com pessoal (reincidência);
- ✓ Inobservância das vedações impostas pelo parágrafo único, do artigo 22 da LRF;

B.1.9.1. CARGOS EM COMISSÃO

- ✓ Cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoria (reincidência);
- ✓ Decretos que regulamentavam os cargos em comissão (Diretores, Secretários de Gabinete e Assessores) não exigiam formação superior para o seu provimento;

B.2. IEGM – I-FISCAL - Índice C+

- ✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEG-M;

B.3.1. ABONO A INATIVOS

- ✓ Pagamento de abono aos inativos que, em tese, assemelha-se a auxílio-alimentação, o que é vedado pelo STF;

B.3.2. TESOURARIA

- ✓ Pendências de exercícios pretéritos nas conciliações bancárias;

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Não aplicação da parcela diferida do FUNDEB até 31/03/2018 e contabilização errônea dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos FUNDEB (reincidência);

C.2. IEG-M – I-EDUC - Índice B+

- ✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEG-M, em especial a demanda reprimida nas creches municipais (reincidência) e a necessidade de reparos em várias escolas;
- ✓ Fiscalizações Ordenadas apontaram ocorrências;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE - Índice B+

- ✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEG-M;
- ✓ Visitas em Unidades de Saúde confirmaram a necessidade de reparos;
- ✓ Fiscalização Ordenada apontou ocorrências;

D.2.1. ACÚMULO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS

- ✓ Constatamos dois médicos acumulando cargos públicos cujos horários de trabalho são incompatíveis, o que, em princípio, prejudica o atendimento à Saúde;

E.1. IEG-M – I-AMB - Índice B

- ✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEG-M;

F.1. IEG-M – I-CIDADE - Índice C

- ✓ Anotações de irregularidades destacadas do IEGM;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências nas respostas de questões do IEG-M;

H.1. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES

- ✓ Procedência de expedientes sobre irregularidades praticadas pelo Executivo Municipal; e

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

- ✓ Descumprimento de recomendações.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 153), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 175).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

A instrução está dividida. Quanto aos aspectos **econômicos e financeiros**, a Assessoria Técnica opinou pela emissão de **parecer desfavorável** devido à não utilização integral dos recursos do FUNDEB no exercício (Evento 190.1).

Já a **Unidade Jurídica e a Chefia de ATJ** opinaram pela emissão de **parecer favorável** (Evento 190.2/190.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, à extrapolação dos gastos com pessoal, não aplicação da parcela diferida do FUNDEB até o dia 31.03 do exercício seguinte, gestão ineficiente da rede pública municipal de Ensino e reincidência em desacertos no quadro de pessoal.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.2, B.1.4, B.2, B.3.2, D.2, E.1, F.1 e G.2* (Evento 200).

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 favorável** (Evento 204).

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	B	B	C	B	B	98.415
2016	B	B+	B	B	C+	C	B	B	99.001
2017	B+	B+	C+	C+	B	C	B	B	102.924

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve-se estável na nota do IEGM, obtendo conceito “B” na avaliação geral (*gestão efetiva*), com destaque positivo para Ensino e Saúde. De outro lado, os índices relativos ao Planejamento e Gestão Fiscal caíram na avaliação, e o i-Cidade repetiu a nota mínima dos últimos dois exercícios.

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 Assis.**

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 0,15%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,65%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	82,86%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	99,36%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,87%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	55,45%	<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.

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\$364 mil (trezentos e sessenta e quatro mil reais), correspondente a 0,15% das receitas realizadas. O déficit financeiro foi revertido para um superávit de R\$5,935 milhões (cinco milhões, novecentos e trinta e cinco mil reais), indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico também foi positivo, elevando o saldo patrimonial. Os precatórios e os requisitórios de baixa monta foram quitados, os encargos sociais foram recolhidos regularmente, as transferências à Câmara dos Vereadores foram feitas conforme as regras Constitucionais e as despesas de pessoal ficaram abaixo do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O aumento da dívida de longo prazo pode ser relevado porque decorrente do reconhecimento e parcelamento de débitos previdenciários em atraso, referentes a exercícios anteriores, de responsabilidade de outros gestores.

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

2.5. ENSINO E APLICAÇÃO DO FUNDEB

A equipe técnica apurou que a Prefeitura Municipal de Assis aplicou 99,36% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2017. A diferença, no valor de R\$144.809,60, corresponde exatamente ao montante de rendimentos de aplicação financeira e não foi aplicada no primeiro trimestre do exercício seguinte, caracterizando o descumprimento ao §2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Consta, ainda, no relatório de fiscalização, que esse valor dos rendimentos de aplicação financeira foi incorretamente contabilizado no código de aplicação 260, quando o correto seria 263. Em sua defesa, a Origem alega que, assim que constado o erro, a parcela diferida foi devidamente aplicada no setor de Ensino, em 30/05/2018.

Assim, tendo em vista que o atraso da aplicação da parcela diferida decorreu de um erro de contabilização, posteriormente corrigido, é possível relevar a falha.

Demais disso, o Município aplicou 27,65% de suas receitas de impostos e transferências no setor de Ensino, assim dando cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal. Quanto à qualidade do serviço prestado, verifico no site do INEP¹ que os alunos dos anos iniciais vêm atingindo as metas projetadas do IDEB. Observo também que o Município obteve conceito “B+” (*gestão muito efetiva*) na avaliação do IEG-M deste Tribunal de Contas, um nível acima da avaliação obtida no exercício anterior.

Apesar desses pontos positivos, a equipe técnica relatou a existência de 20 escolas que necessitavam de reparos em suas instalações físicas, que nenhuma unidade de ensino possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB e que havia um déficit de 687 vagas nas creches da rede municipal.

Além disso, relatou impropriedades relativas ao transporte escolar e ao almoxarifado da educação, verificadas nas fiscalizações ordenadas, que permaneciam à época da inspeção anual.

Determino à Origem que busque eliminar rapidamente a demanda por vagas nas creches municipais, e **recomendo** que providencie os reparos necessários nas unidades escolares, bem como elimine as impropriedades verificadas no transporte escolar e no almoxarifado.

2.6. DESPESA DE PESSOAL

Segundo os dados informados ao Sistema Audesp, as despesas de pessoal do Executivo de Assis responderam por 51,82% da Receita Corrente Líquida. No entanto, a equipe técnica incluiu no cálculo os gastos decorrentes do contrato com o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, no valor aproximado de R\$ 10 milhões (dez milhões de reais), fazendo elevar o percentual aplicado para 55,45%.

¹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Não há controvérsia a respeito desta inclusão, pois a própria Origem considerou o valor em seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal, concluindo pela aplicação dos mesmos 55,45% calculados pela Fiscalização do Tribunal de Contas (Evento 146.26).

Trata-se, portanto, de informação fornecida incorretamente ao Sistema Audesp, já que a Prefeitura contabiliza o valor desta contratação como despesa de pessoal. **Determino** à Origem que informe corretamente ao Sistema Audesp os valores dispendidos com o contrato do CIVAP como despesa de pessoal.

Verifico ainda, nesse mesmo demonstrativo, que a Origem também reconhece o mesmo valor da RCL apurada pelo Sistema Audesp, ou seja, sem considerar o valor das receitas de investimentos do RPPS. Tais receitas são acessórias das receitas de contribuição dos servidores, excluídas legalmente da base de cálculo pela LRF, devendo assim receber o mesmo tratamento. Esse é o entendimento firmado por este Tribunal, acompanhando o posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional.

Portanto, em que pesem as alegações da defesa, o percentual de gastos de pessoal foi de 55,45% da RCL, superando assim o limite estabelecido pela LRF.

Não obstante, a equipe técnica apurou, nas inspeções quadrimestrais do exercício de 2018, que o percentual de gastos laborais foi reduzido para 49,43% no segundo quadrimestre daquele exercício, cumprindo a regra de recondução da despesa de pessoal, o que permite relevar a falha segundo a jurisprudência deste Tribunal.

Afasto também as falhas relativas ao descumprimento do parágrafo único do artigo 22 da LRF, tendo em vista que as despesas de pessoal foram reduzidas a valor abaixo do limite prudencial até o segundo quadrimestre do exercício seguinte e também porque não causaram desequilíbrio nas contas em análise.

2.7. QUADRO DE PESSOAL

Ao final de 2017, o Município de Assis editou a Lei Municipal nº

6.407/2017, que reorganizou a estrutura da Administração Municipal, alterando o quadro de pessoal. A edição da Lei decorreu da declaração de inconstitucionalidade de expressões contidas na Lei Complementar Municipal nº 02/2009, na ADI nº 2021366-71.2017.8.26.0000, que concedeu prazo de 120 dias para que fossem feitas as alterações necessárias.

No entanto, a equipe técnica verificou que os cargos comissionados de “Assessor de Gabinete I”, “Assessor de Gabinete II” e “Assessor de Programas e Projetos Especiais” não possuem as características que evidenciem o vínculo de confiança com a autoridade nomeante, portanto não poderiam ser providos por livre nomeação.

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.

Ainda com relação aos cargos comissionados, mas quanto aos requisitos de escolaridade para provimento, cumpre salientar que referidos cargos, conforme delineados pela Constituição Federal 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 esses cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível compatível com as atribuições².

Determino que Executivo de Assis se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional e promova a revisão da legislação municipal e/ou no quadro de pessoal.

Relevo os pagamentos efetuados aos inativos e pensionistas a título de “abono salarial”, em substituição ao indevido auxílio alimentação, tendo em vista que a eficácia da norma instituidora findou em 31.12.2017, definindo expressamente que a vantagem instituída “não integrará e nem

² Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)

incorporará a remuneração para todos os efeitos legais” (§1º do art. 3º).

Com relação aos dois médicos que estariam acumulando cargos públicos irregularmente, tendo em vista a incompatibilidade de horários com as funções exercidas em outros Órgãos, a Origem informa que notificou os servidores envolvidos e que realiza controle de frequência por ponto digital, bem como não há qualquer registro que desabone a atuação dos profissionais.

A equipe técnica deverá verificar acompanhar as medidas adotadas nos roteiros futuros.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As demais falhas tratadas nos itens A.1.1. Controle Interno, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2. Tesouraria, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade podem ser relevadas, **recomendendo-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 ASSIS**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Mantenha o permanente equilíbrio contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Busque eliminar rapidamente a demanda por vagas nas creches da rede municipal (determinação);
- Providencie o AVCB e demais reparos necessários nas instalações físicas das unidades escolares;
- Elimine as falhas apontadas no transporte escolar e almoxarifado;
- Informe corretamente ao Sistema Audesp o montante gasto com a contratação do CIVAP como despesa de pessoal (determinação);

- Regularize a situação dos cargos comissionados, nos exatos termos do artigo 37, V da Constituição Federal (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, B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2. Tesouraria, D.2. IEGM – i-Saúde, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade.

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