

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 26/02/2019

GCDR-43

73 TC-006631/989/16

Prefeitura Municipal: Borá.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Wilson Ferreira Costa.

Advogado(s): Nathália Malacrida de Araújo (OAB/SP nº 391.145).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. BORÁ. EXERCÍCIO 2017. MECANISMOS DE PLANEJAMENTO E ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO QUE NÃO SE CONCRETIZOU. INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS. ATRIBUIÇÃO DOS CARGOS COMISSIONADOS. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS. CONTROLE INTERNO. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2017**, da **Prefeitura Municipal de Borá**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR-04, que na conclusão de seu relatório (Evento 66.18), apontou falhas nos seguintes tópicos:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

✓ Relatórios possuem enfoque meramente informativo, com transcrição de dados apenas;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

✓ Falta de treinamento específico sobre planejamento orçamentário;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Abertura de Créditos adicionais, sem observância do disposto no Art. 43 da Lei Federal nº 4320/64;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Superação do limite prudencial previsto no LRF em relação ao 3º quadrimestre;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Desobediência aos princípios da Transparência (Art. 1º. §1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (Art. 83 da Lei nº 4320/64);

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Divergência entre os dados informados ao Sistema Audep e o obtido na origem;

B.1.9.1. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ Não observância do disposto nos Incisos II e V do Art. 37 da Constituição Federal;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Setor sem normatização de sua estrutura organizacional tributária;
- ✓ IPTU não adota alíquotas progressivas;

B.3.1. TESOURARIA/ALMOXARIFADO

- ✓ Atraso nos lançamentos da tesouraria;
- ✓ Falta de conferência física dos materiais adquiridos;

B.3.2. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Falta de transparência na classificação “modalidades de licitação” das despesas empenhadas;

C-ENSINO

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

- ✓ Empenhamento das despesas do FUNDEB em montante superior ao recebido;
- ✓ Aplicação inferior ao mínimo previsto no art. 60, inciso XII do ADCT (60% com o magistério);

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ Não utilização de programa específico que busque melhoria na leitura e escrita;
- ✓ Não adoção de métodos de estímulos em busca de maior comprometimento/dedicação dos professores;

D.2.1. ACÚMULO DE CARGO E INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO

- ✓ Incompatibilidade de horários incorrendo em transgressão do disposto no inciso XVI, do Art. 37 da Constituição Federal;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Não atendimento das metas previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico;
- ✓ Falta de estrutura organizacional;
- ✓ Não participação em nenhum programa que promova a melhoria contínua da qualidade ambiental;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Município não cadastrado no sistema de Defesa Civil Estadual- SÍDEC;
- ✓ Não utilização de nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrências de Defesa Civil;
- ✓ Não capacitação de seus agentes para ações municipais;

G.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

- ✓ Não divulgação, no site da transparência, das atas da comissão de licitação e dos contratos decorrentes de licitações;

G.2. FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDEP

- ✓ Divergência de dados informados pela Origem;

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C

- ✓ Inexistência de Plano Diretor bem como funcionários na área de Tecnologia da Informação;

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

- ✓ Não atendimento às recomendações do Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado(a), nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 71.1 – DOE de 14/07/2018), o(a) responsável pela Prefeitura Municipal de Borá apresentou justificativas (Evento 90).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessoria Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 102.1/102.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas** (MPC), acompanhando as conclusões das Assessorias Técnicas, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Favorável com recomendações**.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1; A.2; B.1.1; B.1.2; B.1.9; B.1.9.1; B.2; B.3.1; B.3.2; C.2; E.1; F.1; G.1.1; G.2; e G.3 (Evento 108.1).

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

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	C	A	C	B+	C+	C	C	C+	808
2016	B+	A	C	B+	C+	C	C	B	809
2017	C+	B+	C	B	C	C	C	C+	839

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B para C+, em decorrência da redução dos índices i-Educ, i-Saúde, i-Amb e i-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, pertinentes ao exercício de 2017, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ.**

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 7,54%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,05%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>) ¹	61,83%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	22,33%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	37,84%	Máximo: 54%

1 – Conforme cálculos da Assessoria Técnica (Evento 102.1).

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 devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Os dados revelam equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. O superávit orçamentário de R\$ 796.662,94, correspondente a 7,54%, aumentou o resultado financeiro positivo vindo do exercício anterior para R\$ 2.321.609,57.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 4,56 para cada R\$ 1,00 de dívida, e houve diminuição da Dívida de Longo Prazo.

De acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, despesas de pessoal e antecipação de receitas orçamentárias.

Porém, a instrução revela que não há normatização da estrutura organizacional tributária, assim, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

Da mesma forma, a fiscalização verificou que o Executivo local realizou abertura de créditos suplementares com base em excesso de arrecadação que não se concretizou, em descumprimento ao disposto no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64¹.

Portanto, necessário **determinar** à Origem que somente realize a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso esta efetivamente se concretize e nos moldes da Lei 4.320/64.

2.5. ENSINO

¹ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

O Executivo Municipal de Borá aplicou na educação básica o percentual de 29,05%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 61,83% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT, e aplicou 100% do FUNDEB recebido, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem reparo.

A equipe técnica constatou falta de investimentos e necessidade de melhoria na infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Borá imediatas providências a fim de sanar as irregularidades constatadas na infraestrutura de suas escolas, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Igualmente, não há programa de inibição do absenteísmo de professores e nem avaliações de desempenho como mecanismos de premiação (sistema meritocrático).

Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

2.6. PESSOAL

No setor de pessoal se constatou cargos comissionados que não possuem suas atribuições definidas em Lei, outros que foram definidas de forma genérica, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento, e alguns sem compatibilidade do grau de instrução requerido e o desenvolvimento das atividades atribuídas a esses cargos conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e encaminhe Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas.

Devido à gravidade das falhas e principalmente com o intuito de melhor analisar as ocorrências descritas pela Fiscalização, determino a abertura de **autos apartados** para a verificação da compatibilidade de horários, pagamentos e possíveis acúmulos ilegais da médica Jussimar Maria Gobbi Benazi.

2.7 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

A equipe técnica verificou diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município. Além disso, o i-Planejamento obtido pela Prefeitura de Borá situou-se na faixa de resultado “C”, indicando que o planejamento municipal apresenta deficiências.

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 Professor José Maurício Conti² sobre a

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

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”.

É neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade alcançará melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti³:

“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 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, o gestor deverá aprimorar as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo, medidas estas que ficam desde já **determinadas**.

2.8. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os dados coletados pela instrução processual revelaram que a Prefeitura Municipal de Borá atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37,

³ 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.

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.

Saliento, inclusive que, à vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que para acessar os contratos e editais de licitação é necessário se cadastrar no site e que as despesas não são divulgadas em tempo real (dia imediatamente anterior).

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Borá que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas nos itens *B.1.9* e *G.2*, **recomendo** ao Executivo Municipal que se submeta integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal, preservando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, a divulgação de demonstrativos e assegurando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas.

No mesmo sentido as falhas de contabilização verificadas nos itens *B.1.2.* e *B.3.1.* Assim, **determino** que a municipalidade corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno

atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que Relatórios emitidos pelo setor de controle interno possuem enfoque meramente informativo, com transcrição de dados apenas. A despeito disso, e embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o Setor de Controle Interno, a precariedade dos relatórios emitidos revela a necessidade de adoção de providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente, medida que fica desde já **determinada**.

As demais falhas tratadas nos itens *B.3.2. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas; E.1. IEG-M – i-Amb, F.1. IEG-M – i-Cidade, G.3. IEG-M – i-Gov TI e H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2017**, da **Prefeitura Municipal de Borá**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

- Fortaleça os mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Realize a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso esta efetivamente se concretize (*determinação*);
- Regularize os problemas de infraestrutura em suas unidades de

ensino (*determinação*);

- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas (*determinação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige (*determinação*);
- Aprimore o setor de controle interno (*recomendação*);
- Submeta-se integralmente às diretrizes da legislação de regência e normas supletivas editadas por este Tribunal (*recomendação*);
- Corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens *B.3.2. Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas; E.1. IEG-M – i-Amb, F.1. IEG-M – i-Cidade, G.3. IEG-M – i-Gov TI e H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (recomendação).*

Proponho a abertura de autos apartados para analisar compatibilidade de horários, pagamentos e possíveis acúmulos ilegais da médica Jussimar Maria Gobbi Benazi.

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*”.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO