

SEGUNDA CÂMARA SESSÃO: 26/02/2019

GCDR-41

74 TC-006697/989/16

Prefeitura Municipal: Pauliceia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Ermes da Silva.

Advogado(s): Donizete Minganti da Silva (OAB/SP nº 225.230) e Graziela Gueleri Mattos Romanini (OAB/SP nº 252.446).

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. PAULICÉIA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO PARCIALMENTE AMPARADO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ELEVADAS. CARGOS COMISSIONADOS COM CARACTERÍSTICAS DE CARGOS EFETIVOS. SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS DEFINIDOS EM LEI. FALHA NO CONTROLE DE COMBUSTÍVEIS. REINCIDÊNCIA. PRIMEIRO ANO DO MANDATO. NÃO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL. INEFICIENTE CONTROLE INTERNO. QUALIDADE DOS INVESTIMENTOS EM ENSINO E SAÚDE. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) As falhas do setor de pessoal e controle de gastos com combustíveis são reincidentes no Município de Paulicéia, tendo sido objeto de recomendações em exercícios anteriores, portanto impõem a emissão de parecer com ressalvas. Não implicando parecer desfavorável apenas por se tratar do primeiro ano do mandato.
- 2) O Município cumpriu as aplicações mínimas em Ensino e Saúde, porém a fraca avaliação do IEGM indica necessidade de aprimorar a qualidade dos investimentos nos setores.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Andradina – UR/15, que na conclusão do relatório (Evento 100.37) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Inoperância do sistema de controle interno, pois não avalia o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, bem assim, não comprova a legalidade e não afere os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em infringência aos incisos I e II do artigo 74 da Constituição Federal (a irregularidade vem sendo objeto de reiteradas recomendações por este Tribunal desde as contas de 2014). (Falha reincidente)
- ✓ O Sistema de Controle Interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados na CF, em seu art. 70 e na LRF, art. 59.

A.1.2. OUVIDORIA

- ✓ O Município não dispõe de Ouvidoria como instrumento de viabilização de comunicação entre o cidadão e o poder público, em violação ao previsto no inciso XXXIII, art. 5º, c/c artigo 37, § 3º, Inciso I da Constituição Federal.

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

- ✓ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), conforme artigo 165 da CF/88 e incisos;
- ✓ A LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas, contrariando o disposto na LRF, artigo 4º, Inciso I, letra “e” a meta 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Essa falha é objeto de apontamento e recomendação desde as Contas do exercício de 2012 (TC-1773/026/12);
- ✓ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- ✓ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- ✓ Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria;
- ✓ Os servidores dos demais setores não recebem treinamento sobre planejamento;
- ✓ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria. Tais falhas relacionadas à Estrutura de Equipe de Planejamento Municipal são objeto de apontamentos e recomendações desde as Contas do exercício de 2012 (TC-1773/026/12);
- ✓ O sistema informatizado não é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida);

- ✓ Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular, indo de encontro à meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11;
- ✓ As audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial (8 às 18 horas), o que inibe a participação da classe trabalhadora no debate;
- ✓ Na lei orçamentária, há previsão para abertura de créditos adicionais por decreto. De acordo com a Lei nº 4.320/64, 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;
- ✓ As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF;
- ✓ 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. Não há relatórios com análise quanto a Programas, Metas e Ações são mensurados por um ou mais indicadores próprios e adequados, e que permitam aferir a situação atual (aquela que se pretende modificar) e os avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança pretendida);
- ✓ Os programas do PPA não articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido. Os indicadores do PPA não são mensuráveis e não estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas. As metas físicas e financeiras do PPA não são desafiadoras nem pertinentes à realidade do município;
- ✓ O monitoramento da execução orçamentária serve de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias, mas sem formalização para o Prefeito.

A.3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

- ✓ Ausência do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas, do Plano Municipal e Políticas Públicas voltadas à primeira infância, nos termos do artigo 227 da CF e das diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº. 13.257/16, razão pela qual lembramos ao Executivo Municipal para sua implementação, em face de sua extrema relevância, especialmente no contexto social, educacional e econômico.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária de 4,75%;
- ✓ Abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 9.230.007,16, correspondente a 32,20% da Despesa Fixada inicial.

B.1.2. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- ✓ O déficit orçamentário do exercício em exame fez surgir um antes inexistente déficit financeiro.

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Considerando o resultado financeiro deficitário apurado, verifica-se que a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

B.1.9.1. CARGOS DE NATUREZA TÉCNICA PREENCHIDOS EM REGIME DE COMISSÃO

- ✓ Cargos com características de provimento efetivo que estão lotados como em comissão, em desobediência aos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Falha reincidente).

B.1.9.2. SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO

- ✓ Servidores em desvio de função ocupando cargos efetivos de maior retribuição salarial, em mais de 50% da remuneração, infringindo o disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal. Por se tratar de grave descumprimento à Lei maior, propomos a remessa dos autos ao Douto MPE para as providências de sua alçada.

B.2. IEGM – I-FISCAL – Índice B

- ✓ Não há cargo de Fiscal Tributário no Município. Essa função é de suma importância na Administração Tributária, visto que fiscaliza o cumprimento da legislação tributária e controla a arrecadação, entre outras atribuições legais;
- ✓ O Município não tem adotado medidas efetivas para aumento da arrecadação, apesar do cenário econômico de baixo crescimento;
- ✓ A lei orçamentária ou código tributário municipal não preveem a revisão periódica obrigatória da planta genérica de valores (PGV);
- ✓ Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF;
- ✓ O município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF;
- ✓ Não há regulação específica que estabeleça critérios para a inscrição de débitos em dívida ativa conforme estabelece a Lei nº 6.830/80;
- ✓ Não foi instituída a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Artigo 149-A da Constituição Federal). Assunto da meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ O Resultado Primário foi NEGATIVO, ou seja, as Despesas Liquidadas até o Bimestre foram maiores que as Receitas realizadas. A capacidade de reduzir o endividamento municipal está prejudicada;
- ✓ O Resultado Primário Previsto na LOA atualizada foi inferior ao consignado no Anexo de Metas da LDO, demonstrando, portanto, incompatibilidade com a meta estabelecida, em ofensa aos princípios do planejamento e da eficiência na gestão pública responsável, previstos no § 1º do art. 1º da LRF.

B.3.1. GESTÃO DA FROTA MUNICIPAL

- ✓ Gastos com a manutenção da frota de veículos muito superiores à média dos Municípios da região;
- ✓ Os Elevados gastos com a manutenção da frota de veículos foram realizados sem a avaliação do custo-benefício, em violação aos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e ao disposto no § 3º do artigo 50 da LRF;
- ✓ Inúmeras falhas em relação à gestão da frota municipal;
- ✓ Destarte, propomos aprimorar a gestão da frota municipal com adoção de normatização e rígidos controles a fim de eliminar possíveis riscos de desvios, aumentar a produtividade e qualidade dos serviços ofertados e, sobretudo, a redução de gastos com a manutenção.

B.3.2. DESPESA COM COMBUSTÍVEL

- ✓ Ausência de efetivo controle do consumo de combustíveis, impossibilitando aferir o real gasto realizado, notadamente para mensurar e avaliar os valores empenhados na Saúde e Educação, em transgressão aos artigos 62, 63, 75, I, c/c 83, 85 e 89 da LF 4.320/64 e aos Princípios Constitucionais da Transparência e da Eficiência (Falha reincidente).

B.3.3. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO SEM LEGISLAÇÃO AUTORIZADORA

- ✓ Pagamentos de gratificação sem amparo legal e em desrespeito aos princípios da legalidade, economicidade e da isonomia.

B.3.4. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- ✓ Constatamos, quando da fiscalização in loco, o não atendimento à Ordem Cronológica de Pagamentos, bem como a não publicação de justificativas em violação ao disposto no artigo 5º da Lei Federal nº. 8.666/93.

B.3.5. TESOUREARIA

- ✓ O Município não possui cargo efetivo de tesoureiro, o cargo é exercido pelo Diretor Financeiro que ocupa cargo comissionado, contrariando o disposto nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal (Falha reincidente).

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C

- ✓ Houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no município, enquanto ainda há crianças de 0 a 3 anos fora da creche;
- ✓ O Município não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola em 2017, o que dificulta o atingimento da meta 1 do PNE e da meta 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ O Município não realizou pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2017, o que dificulta o atingimento da meta 2 do PNE e da meta 4.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- ✓ A Prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;
- ✓ O Município possui, em média, mais de 10 alunos por computador para as turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, contrariando Parecer CNE/CEB nº 08/10;
- ✓ Não existe um controle por meio de relatórios elaborado pela nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal;
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos;
- ✓ Nenhum estabelecimento de ensino da rede pública municipal possuía AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011;
- ✓ O Município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010, que estipula em seu art. 4.2.2., que a relação adequada de alunos por turma para que permita uma aprendizagem de qualidade;
- ✓ A quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) foi superior a 30 dias (média dos 644 municípios em anos anteriores);
- ✓ O Conselho Municipal de Educação não é atuante nem demonstra eficácia do controle social;
- ✓ Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na lei nº 12.244/10;
- ✓ Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- ✓ O plano de cargos e salários não estimula a boa qualidade e a assiduidade dos professores, com avaliação de desempenho e mecanismo de premiação para os melhores resultados (implantação de um regime meritocrático);
- ✓ O Município não atendeu o piso legal do Magistério, instituído pela Lei Federal nº 11.738/08, em relação aos Professores Ajunto e de Educação Infantil (Creche e Pré-escola);
- ✓ Não existem avaliações periódicas de aferição de conhecimentos da área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos;
- ✓ A taxa de analfabetismo do Município é de 9,55%, portanto, é superior, desfavoravelmente, em 122,09% em relação ao índice do Estado de São Paulo que atingiu 4,3%.

D.2. - IEG-M – I-SAÚDE – Índice C+

- ✓ O Município não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros), conforme Decreto nº 56.819/2011 e Lei nº 6.437/77;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos;
- ✓ O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;
- ✓ A prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno;
- ✓ Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico;
- ✓ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial, como por exemplo, por meio de telefone, VOIP, Internet;
- ✓ O Plano Municipal da Saúde apresentado não possui cronograma físico e financeiro;
- ✓ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);
- ✓ Não existem ações conjuntas com outras secretarias municipais para prevenção e combate às drogas ilícitas e sequer possui Conselho Antidrogas ativo e operante;
- ✓ O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h);
- ✓ O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- ✓ Não existe controle de resolutividade dos atendimentos dos pacientes (Falha recorrente);
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
- ✓ O Município não implantou e/ou estruturou a Central de Regulação da Saúde no Município. Contrariando o disposto no artigo 197 da Constituição Federal e o que determinam as Portarias Ministeriais nº 423, de 09/07/02 e nº 1559, de 01/02/2008, o Município não instituiu, formalmente, até a presente data, a Regulação do Sistema Único de Saúde;
- ✓ O Município não dispõe de médico regulador que avalia as solicitações de alta prioridade, situação gravíssima, pois possibilita levar pacientes a óbito por falta de critérios técnicos na triagem e/ou por tempo de espera em filas.
- ✓ Não há controle do fluxo dos relatórios de referência e contra referência por especialidade;

- ✓ A Prefeitura Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ✓ Ausência de capacitação dos servidores da Saúde;
- ✓ Existem déficits de profissionais da Saúde, como: auxiliar de enfermagem, motorista de ambulância, auxiliar de saúde bucal e auxiliar de farmácia.

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C

- ✓ O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) não foi elaborado conforme Lei nº 12.305/2010;
- ✓ A Prefeitura Municipal não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- ✓ A Prefeitura não possui Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado de acordo com a Resolução CONAMA nº 307/2002 e suas alterações;
- ✓ O Município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
- ✓ A Prefeitura Municipal não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais, assunto abordado nas leis nº 9.433/97 e 12.305/10 e nas metas 12.5 e 12.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ A Prefeitura não possui nem participa de nenhum programa ou ação que promova a melhoria contínua da qualidade ambiental no município;
- ✓ A menor parte dos funcionários da Prefeitura participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares, assunto abordado na Lei nº 12.608/12 e no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030;
- ✓ O Município não possui Plano Municipal de Saneamento Básico instituído, conforme estabelece Lei nº 12.305/2010 e Decreto 8.629/15, de 31/12/2015;
- ✓ A equipe da Prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta, conforme estabelece ABNT NBR 16246;
- ✓ O Município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal, o que pode indicar não atendimento às Resoluções CONAMA de nº 403/2008, 414/2009, 415/2009, 418/2009, 426/2010, 432/2011, 433/2011, 435/2011, 451/2012 e 456/2013;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem, conforme permite Decreto nº 7217/10;
- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino e rede municipal da Atenção Básica da Saúde;
- ✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez. Este assunto é abordado na Lei nº 9433/97 e na meta 6.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- ✓ O Município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014;
- ✓ Quanto aos resíduos da construção civil, o responsável pela triagem dos resíduos é a Prefeitura. A Resolução CONAMA nº 307/2002 estabelece em seu artigo 9º que a etapa de triagem deve ser realizada, preferencialmente, pelo gerador na origem, ou ser realizada nas áreas de destinação licenciadas para essa finalidade, respeitadas as classes de resíduos estabelecidas no art. 3º desta Resolução;

FISCALIZAÇÃO ORDENADA Nº 07 (RESÍDUOS SÓLIDOS)

- ✓ Não existe Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ✓ Não foi constituído o Conselho de Resíduos Sólidos no Município;
- ✓ O Município não possui coleta seletiva de resíduos sólidos.
- ✓ Não é realizado tratamento de resíduos sólidos antes do aterramento;
- ✓ A Prefeitura não possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como coleta, transporte e destinação final;
- ✓ Não existe área para depósito de resíduos inorgânicos diversos do aterro;
- ✓ Não existe depósito de resíduos da construção civil a céu aberto (lixão);
- ✓ A Prefeitura não fiscaliza as atividades de coleta, transporte e destinação final dos resíduos da construção civil;
- ✓ O Município não aprovou os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das Atividades Agrossilvopastoris (artigo 20, inciso V, Lei nº 12.305/2010);
- ✓ O Município não fiscaliza a execução dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos dos empreendimentos do setor agrossilvopastoris;
- ✓ Não existem sanções para o descumprimento dos Planos de gerenciamento de Resíduos Sólidos.

F.1. - IEG-M – I-CIDADE – Índice C

- ✓ O Município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil;
- ✓ O Município não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 da ONU e a meta 11.b dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ O Município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei nº 12.340/10;
- ✓ O Município não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 9º;

- ✓ O Município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado, conforme Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º;
- ✓ A menor parte das vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, conforme CTB, art. 88;
- ✓ Não há manutenção adequada das vias públicas no município, conforme Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT;
- ✓ O Município não possui ameaças potenciais mapeadas, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º;
- ✓ O Município não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme consta na Lei nº 12.608/12 sobre Política de Proteção e Defesa Civil dispõe em seu artigo 8º.

G.3. - IEG-M – I-GOV TI – Índice C+

- ✓ A Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;
- ✓ A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO IEC 27001:2006 e 27002:2005;
- ✓ A Prefeitura Municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização, etc.), em desacordo com a CF, Art. 39;
- ✓ A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, art.39, §2;
- ✓ Sobre as compras públicas (licitações) que tenham como objeto equipamentos de TI, softwares ou serviços que envolvam a Tecnologia da Informação, não há pessoal de TI envolvido no processo de compra;
- ✓ O Município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação.

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

- ✓ Não atendimento, na íntegra, das recomendações exaradas nas contas do exercício de 2014 e 2015.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei

Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 104.1 e 107.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Eventos 125 e 130).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 139).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Em sentido contrário, o D. Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos, devido à ocorrência de déficit orçamentário não amparado em superávit financeiro vindo do exercício anterior, ineficiência do Controle Interno, excessivas alterações orçamentárias e inexistência de controle sobre consumo de combustíveis da frota municipal.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.1, A.1.2, A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3, B.1.9.1, B.1.9.2, B.3.1, B.3.2 e B.3.4* (Evento 144).

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 148).

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+	C	C	C	C+	6.757
2016	C+	C	C	C	C	C	C	C	6.833
2017	C	C+	C	B	C	C	C+	C	7.147

Os dados do quadro indicam que o município permaneceu com a pior avaliação do IEGM ("C" baixo nível de adequação), resultado das notas mínimas obtidas em 4 dos 7 indicadores: Educação, Planejamento, Meio Ambiente e Proteção aos Cidadãos.

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 Paulicéia**.

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 4,75%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,83%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	88,51%	<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>)	27,19%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	49,92%	<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 o recolhimento dos encargos sociais.
O Município não possui dívidas judiciais.

Os dados do quadro acima revelam que o município de Paulicéia cumpriu os limites constitucionais e legais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, considero que os déficits da execução orçamentária e financeira não são significativos a ponto de comprometer os demonstrativos em exame.

De fato, a documentação acostada nos autos evidencia que o déficit orçamentário, de R\$1,357 milhão, equivale a 4,75% da receita arrecadada, podendo assim ser relevada de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas, por representar menos de um mês de arrecadação¹.

O déficit orçamentário foi, em grande parte, amparado pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior, de R\$1,128 milhão, porém não totalmente. Assim, surgiu um antes inexistente déficit financeiro de R\$89 mil reais, valor inexpressivo frente à Receita Corrente Líquida do Município.

Nesse sentido, verifico que o índice de liquidez imediata da Prefeitura Municipal de Paulicéia ao final do exercício era de 0,98, valor muito próximo ao unitário e que indica que a Administração não deve ter dificuldades para quitar seus compromissos de curto prazo.

Além disso, o resultado econômico foi positivo, houve elevação do saldo patrimonial e a redução do passivo de longo prazo de R\$442 mil a apenas R\$10 mil reais. Isso por que a Prefeitura liquidou os parcelamentos de débitos previdenciários realizados em exercícios anteriores e não possuía dívida judicial ao final do exercício em análise.

Contudo deve a Origem atentar para os elevados patamares atingidos pelas alterações orçamentárias, correspondentes a 32,30% da despesa inicial fixada, efetuadas por meio de abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições, o que evidencia a necessidade de melhorias na execução do planejamento das peças orçamentárias.

¹ A receita de 2017 foi de R\$28,586 milhões, equivalente a R\$2,382 milhões por mês.

Ressalto que, embora tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, **recomendando** que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais seja utilizada com parcimônia e não extrapole o índice inflacionário, conforme disposto nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.

Ante o exposto, **recomendo** 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.

2.5. PESSOAL

A Fiscalização constatou a existência de cargos em comissão que não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como exigido no artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo. No caso da Prefeitura de Paulicéia, especificamente, desde 2012, conforme levantamento efetuado pela SDG (Evento 148).

Outra falha recorrente no Executivo de Paulicéia diz respeito à existência de servidores em desvio de função. A Origem procura afastar alguns dos casos reportados pela inspeção deste Tribunal, mas reconhece que existem servidores desempenhando funções diversas daquelas para as quais foram originalmente nomeados.

Para ambas as impropriedades citadas existem Termos de Ajustamento de Conduta² firmados com o Ministério Público do Estado de São

² Comissionados: TAC de 31/10/2017, Inquérito Civil nº 14.0363.0000306/2017-6 (Evento 125.10)

Paulo, em que a Prefeitura se compromete a adequar seu quadro de pessoal em consonância com a legislação vigente.

Não obstante, a reincidência nessas falhas impõe emissão de **ressalvas aos demonstrativos**, vez que a Administração ignorou as recomendações emitidas por esta Corte de Contas quando da apreciação das contas de 2011, 2012, 2014 e 2015³. Ressaltando que referida falha somente não implicará na emissão de parecer desfavorável tendo em vista se tratar do primeiro ano do mandato do gestor.

Ainda no setor no setor de pessoal, o pagamento de gratificações sem legislação autorizadora e critérios objetivos de concessão atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, sobretudo, o da legalidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual Paulista.

Aliás, desta impropriedade originou-se mais um Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Estadual, assinado em 05/03/2018, decorrente do Inquérito Civil nº 14.0363.0000227/2018-8 (Evento 125.18).

Assim, **determino** que a Prefeitura cesse imediatamente os pagamentos de gratificações não previstos em Lei, promova adequações no seu quadro de pessoal em consonância com o artigo 37 da Constituição Federal, regularize a situação dos servidores em desvio de função e cumpra os Termos de Ajustamento de Conduta firmados como o Ministério Público do Estado de São Paulo.

2.6. GASTO COM COMBUSTÍVEIS E MANUTENÇÃO DA FROTA MUNICIPAL

O município de Paulicéia gastou cerca de R\$900 mil reais em

Desvio de Função: TAC de 26/06/2018, Inquérito Civil nº 14.0363.000687/2017-4 (Evento 125.13)

³ TC-1184/026/11 (DOE de 16/02/2013), TC-1773/026/12 (DOE de 05/07/2014), TC-0314/026/14 (DOE de 11/08/2016) e TC-2406/026/15 (DOE de 16/05/2017)

combustíveis no exercício de 2017, valor expressivo para um pequeno município de apenas 7 mil habitantes e menos de 30 milhões de receitas.

Não obstante a Fiscalização constatou precariedade do controle dessas despesas, tendo em vista que diversos odômetros e horímetros estavam danificados e que alguns condutores não anotaram as quilometragens percorridas, o que impossibilita a apuração da finalidade e regularidade dos gastos efetuados.

Em sua defesa a Origem demonstra que reduziu os gastos com combustíveis em 2017, quando comparados aos valores dispendidos em 2016, e que aprimorou os controles no exercício de 2018, o que permite relevar as falhas, sobretudo por se tratar do primeiro ano de mandato. Não obstante, **determino** à Origem que mantenha controle rígido de gasto com combustível.

Com relação à manutenção dos veículos, **recomendo** à Prefeitura de Paulicéia que aprimore o planejamento das manutenções preventivas, avaliando o custo-benefício de se manter veículos bastante desgastados em detrimento da aquisição de veículos novos, ou até mesmo da locação, a depender do modelo que se mostrar mais vantajoso, tendo em vista os princípios da eficiência e economicidade, mantendo a frota municipal em boas condições de segurança e utilização.

2.7. CONTROLE INTERNO

A fiscalização constatou ineficácia do sistema de controle interno do Município de Paulicéia, impropriedade que ganha relevância diante do déficit orçamentário obtido no exercício e falhas reincidentes no setor de pessoal e controle de combustíveis.

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 ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais objetiva e eficiente, e que o Controle Interno seja exercido por servidor efetivo do Município.

2.8. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Paulicéia aplicou 27,83% de suas receitas de impostos em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais. Consultando o site do INEP⁴, verifiquei os alunos dos anos iniciais atingiram a meta projetada para o IDEP de 2017.

Não obstante, o IEG-M i-Educ apurado caiu um nível com relação ao exercício anterior, passando de “C+” (em fase de adequação) para “C” (baixo nível de adequação), atingindo a pior avaliação do índice criado por esta Corte de Contas.

Por esse motivo recomendo à Origem que analise os pontos do questionário do IEGM que levaram à avaliação negativa na área do Ensino, focando os investimentos na correção das falhas apontadas, especialmente no que diz respeito a:

- Ausência de pesquisa/estudo para levantar o número de crianças de crianças que necessitavam de pré-escola;
- Falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB em todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal;
- Existência de turmas com mais de 24 alunos;

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

- Discreta atuação do Conselho de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Educação;
- Excesso de ausência por faltas dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, agravado por ausência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula e fragilidade do Plano de Cargos e Salários;
- Taxa de analfabetismo superior ao Índice do Estado de São Paulo.

2.9. SAÚDE

Na área da Saúde foram aplicados 27,19% da receita de impostos e transferências, valor bem acima do mínimo exigido pela Constituição. Não obstante, a avaliação do IEGM indica que a gestão do setor está em fase de adequação (índice “C+”) em decorrência de uma série de impropriedades, das quais destaco:

- Alguns estabelecimentos do setor da saúde não possuem AVCB;
- Alguns estabelecimentos do setor da saúde não possuem gestão de estoque informatizada;
- Não existe controle de frequência dos médicos, seja por meio eletrônico ou físico;
- Precariedade do Plano Municipal da Saúde, tendo em vista que não possui Cronograma Físico-Financeiro;
- Não existe Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde;
- Déficit de profissionais no setor.

Assim como no setor educacional, a extensa lista de impropriedades e a baixa avaliação obtida no índice criado pelo Tribunal de Contas demonstram que não basta a aplicação dos valores exigidos pela Constituição Federal para garantir a qualidade do serviço prestado à

população. Como bem ensina o Professor Conti⁵:

Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos.

Diante dos fatos, **recomendo** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Paulicéia.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os esclarecimentos prestados pela Origem afastam os apontamentos contidos nos itens A.1.2. Ouvidoria, A.3. Implementação de Políticas Públicas Para a Primeira Infância, B.3.5. Tesouraria.

As demais falhas tratadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade 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.

2.11. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, filio-me ao entendimento da Assessoria Técnico-Jurídica e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL**, porém **COM RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULICÉIA**, ressaltando ainda 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**:

→ Mantenha o permanente equilíbrio contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

⁵ CONTI, José Maurício; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016

- Aperfeiçoe o planejamento, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- Promova adequações necessárias no seu quadro de pessoal e/ou na legislação municipal no que se refere aos cargos comissionados (*determinação*);
- Regularize a situação dos servidores em desvio de função (*determinação*);
- Cumpra os Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o Ministério Público do Estado de São Paulo (*determinação*);
- Abstenha-se de pagar gratificações que não estejam estabelecidas em lei, com critérios objetivos que se coadunem com os princípios da Administração Pública (*determinação*);
- Mantenha rígido controle de despesa de combustível (*determinação*);
- Aprimore o planejamento das manutenções preventivas da frota municipal, tendo em vista os princípios da eficiência e economicidade;
- Aprimore o setor de controle interno (*determinação*);
- Busque planejar os investimentos dos setores de ensino e saúde visando corrigir as impropriedades apuradas no questionário do IEGM, em busca de ganhos qualitativos nos serviços prestados à população;
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade e 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