

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 02/04/2019

(GCDR-43)

76 TC-006632/989/16

Prefeitura Municipal: Borborema.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Vladimir Antonio Adabo.

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

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. BORBOREMA. EXERCÍCIO 2017. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. GASTO COM PESSOAL. LIMITES PRUDENCIAIS. CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO AOS EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. DEMANDA DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS E UNIDADE BÁSICAS DE SAÚDE. CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE. PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DA SAÚDE. CONTROLE INTERNO. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. NÃO ENTREGA DA DECLARAÇÃO DE BENS. ADOCIONAL DE DEDICAÇÃO PLENA. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR-13, que na conclusão de seu relatório (Evento 65.36), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

✓ Atraso, por parte dos vários setores da municipalidade, no atendimento aos pedidos de informação e documentos realizados pelo Controle Interno, dificultando as atividades deste;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria;
- ✓ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- ✓ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), conforme art. 165 da CF/88 e incisos;
- ✓ Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- ✓ 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. Assunto abordado na meta 16.7 e 17.13 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ Não há relatórios com avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do município;
- ✓ 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;
- ✓ Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
- ✓ Além das audiências públicas, não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento (fase de diagnóstico);
- ✓ O sistema informatizado não é descentralizado (os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida);
- ✓ Os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações;
- ✓ A Lei Orçamentária dispõe que as alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF;
- ✓ A média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa, com base nas informações constantes do Relatório de Atividades teve menos de 60% de coerência, sinal de dificuldade na compatibilização das peças orçamentárias segundo a Lei nº 101/2000, art. 5º;

✓ O confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados a partir de dados da LOA, demonstram que apenas entre 60% a 80% das metas há compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados;

✓ Não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ Elevado percentual de alterações orçamentárias (30,53% da despesa inicialmente fixada), denotando deficiência de planejamento;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

✓ Ajustes (*inclusões*) decorrentes de contratações de empresas com vistas à substituição de mão-de-obra de servidores (art. 18, § 1º, da LRF);

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

✓ Atribuições dos cargos em comissão não definidas por lei em sentido estrito;

✓ Pagamento de “Adicional de Dedicação Plena” aos ocupantes de cargos em comissão;

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

✓ Em 2017 não foram entregues as declarações de bens relativas ao exercício anterior;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

✓ Não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa. Assunto da meta 17.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

✓ A exemplo do constatado no exercício anterior (2016), os ativos de iluminação pública não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial, conforme Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, no art. 218;

✓ Não há fiscalização automatizada periódica para detectar contribuintes que deixam de emitir a NFS-e por um determinado período ou apresentem queda acentuada em suas operações, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS;

✓ O município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 – STF;

✓ Falhas apuradas no método de aplicação do regime de adiantamentos, na prática usado como se fosse de “diárias”, pendente de regularização com a efetiva entrada em vigor do sistema de diárias, inclusive já aprovado por lei municipal;

✓ Não realização do levantamento geral de bens de que trata o art. 96 da Lei nº 4320/64;

✓ Inércia na tomada de providências que envolvem o extravio de aparelhos de telefonia celular pertencentes à municipalidade (ocorrência relatada pela fiscalização do exercício de 2016);

✓ Planta Genérica de Valores defasada, uma vez que estabelecida há mais de 15

anos e desde então sem sofrer qualquer revisão;

✓ Veículos e maquinários pertencentes à municipalidade abandonados e em processo de sucateamento;

B.3.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

✓ Manutenção da falha consistente na ausência de AVCB no Almoxarifado Municipal;

C.2. IEG-M – I-EDUC

✓ O Município não atingiu a meta do indicador próprio no ano da última avaliação;

✓ Houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no município, enquanto ainda havia crianças de 0 a 3 anos fora da creche;

✓ O município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m2 por aluno, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer nº 08/2010;

✓ O Município não possui, no planejamento, ações governamentais para enfrentamento ao bullying, conforme prevê a Lei nº 13.185/15;

✓ Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura, assunto abordado na Lei nº 12.244/10;

✓ Menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017, conforme Meta 6 do PNE;

✓ Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017, como recomendam o Decreto nº 56.819/2011 e a Lei nº 6.437/77;

✓ Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF, art. 227 e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015);

✓ Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m), conforme meta 6 do PNE;

✓ Unidades de ensino necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;

✓ Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);

✓ Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9.394, art. 62) e na Meta 15 do Plano Nacional de Educação;

✓ O município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº

9.394/96 e na meta 4.c dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;

- ✓ O município possui mais de 10% do quadro de professores de creche como temporários, contrariando a recomendação do Parecer CNE nº 09/2009;
- ✓ 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). Assunto abordado no art. 206 da CF, a lei nº 9.394/96, a lei nº 11.494/07, na meta 18 do PNE e na meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ A entrega do material didático (livros, apostilas, etc.) aos alunos na rede municipal no ano de 2017 foi realizada após 15 dias do início das aulas, assunto abordado no artigo 208 da CF e na Lei nº 9.394/96;
- ✓ Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017;
- ✓ O município possui a frota escolar com idade média acima de 7 anos, tempo ideal para uso dos veículos segundo o Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE;
- ✓ Centro de armazenamento e distribuição da merenda escolar necessitando de reformas urgentes, uma vez que local apresenta diversos vidros quebrados, ralos abertos e portas voltadas à área externa com grandes vãos, possibilitando e favorecendo a entrada de insetos e animais;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município (indicador 17 da Resolução CIT nº 08/2016);
- ✓ A gestão municipal não remunera ou premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de atenção básica;
- ✓ Unidade de saúde não possui gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos;
- ✓ A proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70% (indicador 13 da Resolução CIT nº 08/2016);
- ✓ Nenhuma unidade de saúde (estabelecimentos físicos) possui 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 sala de vacinação com funcionamento em 05 dias da semana;
- ✓ Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- ✓ O município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus). Assunto inserido na meta 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ✓ A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ✓ Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou

mecânico;

- ✓ Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas, conforme indicador 22 da Resolução CIT nº 08/2016;
- ✓ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico);
- ✓ O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada, conforme determina Resolução CIT nº 4/2012 (item 5.1.h);
- ✓ Necessidade melhorias na estrutura da área de estoque de materiais e medicamentos da farmácia municipal, que apresenta pontos de mofo e infiltração;
- ✓ Irregularidades em registros de ponto de servidores de unidades de saúde do Município;
- ✓ Seletividade: Irregularidades que comprometem o procedimento licitatório (Pregão Presencial nº 23/16) e contrato (nº 46/16), examinados no eTC-1312/989/17-1;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino e da Atenção Básica da Saúde;
- ✓ 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 aterros municipais, animais domésticos e/ou animais silvestres (urubus, garças, etc.) convivem com os resíduos do aterro, infringindo a Lei nº 12.305/10, em seu Art. 48, inciso III;
- ✓ Nem todos os domicílios existentes no município foram atendidos pela coleta seletiva;
- ✓ Nem todos os órgãos e entidades da prefeitura são estimulados em projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais, assunto abordado nas leis nº 9.433/97 e 12.305/10;
- ✓ O município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ O município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil, conforme Lei nº 12.340/10;
- ✓ O município não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12;
- ✓ 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 a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estruturada, conforme Lei nº 12.608/2012;
- ✓ A prefeitura municipal não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
- ✓ O município não está cadastrado no sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC (Sistema Integrado de Defesa Civil);
- ✓ O município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil;
- ✓ O município não possui ameaças potenciais mapeadas, conforme preconiza a Lei nº 12.608/12 (art. 8º);
- ✓ O município não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres, conforme consta na Lei nº 12.608/12 (art. 8º);
- ✓ O município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado, conforme dispõe a Lei nº 12.608/12 (art. 8º);
- ✓ A menor parte das vias públicas no município tem manutenção adequada, conforme Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT;
- ✓ Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, conforme CTB, art. 88;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Como demonstrado no item “B.1.9. *DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS*” deste relatório, foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ O sistema AUDESP não é uma ferramenta de TI levada em consideração na gestão da política do chefe do executivo municipal;
- ✓ A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, em desacordo com a CF, art.39, §2º;
- ✓ 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;
- ✓ Não há uso de tecnologia (internet) para as modalidades de licitação (compras eletrônicas), como permite a Lei nº 10.520/02;
- ✓ Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet (Lei nº 12.527/11, artigo 8º);
- ✓ As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo não ficam disponíveis,

durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49);

✓ Não há divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada (LRF, art. 48-A);

✓ A prefeitura não mantém site na Internet com informações atualizadas (semanalmente), conforme prevê Lei nº 12.527/11 sobre acesso a informações em seu artigo 6º;

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

✓ Desatendimento a recomendações do Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado(a), nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 70.1 – DOE de 14/07/2018), o(a) responsável pela Prefeitura Municipal de Borborema apresentou justificativas (Evento 102).

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 111.1/111.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC) também opinou pela emissão de **Parecer Prévio Favorável, com recomendações** para que a Municipalidade corrija desacertos na gestão dos recursos humanos e no setor educacional.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.2; B.1.8.1; B.1.10; B.2; B.3.1; E.1; F.1; G.2. e G3 (Evento 116.1).

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	B	B+	C+	B	B+	C	B	B	14.976
2016	C+	C+	C+	B+	B+	C	B	B	15.045
2017	C+	B+	C	B+	B+	C	B	C+	15.114

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B para C+, em decorrência da redução do índice i-Planejamento.

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 BORBOREMA.**

2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 0,32%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	34,35%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	91,91%	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>)	32,26%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,00%	Máximo: 54%

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\$ 132.182,85, correspondente a 0,32%, manteve estável o resultado financeiro positivo (retificado) vindo do exercício anterior em R\$ 1.301.705,94.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 2,07 para cada R\$ 1,00 de dívida, e houve pequeno aumento da Dívida de Longo Prazo.

Foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Porém o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 30,53% da despesa inicial fixada, demonstra fragilidade do planejamento municipal.

O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, 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 não extrapole o índice inflacionário.

A instrução revela ainda que os dispêndios com despesa de pessoal ultrapassaram, no último quadrimestre de 2017, o limite de 90%, previsto no art. 59, § 1º, II, da LRF¹.

Cumpra, portanto, **alertar** a municipalidade que ultrapassar o

¹ 51,00%

limite prudencial implica em diversas limitações listadas no art. 23, § 3º e no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal², bem como **determinar** a adoção de medidas efetivas para manutenção do gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal de Borborema aplicou na educação básica o percentual de 34,35%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 91,91% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT., e aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, 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.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor para ajustar a educação municipal, principalmente no que se refere:

- O Município não atingiu a meta do indicador próprio no ano da última avaliação;
- Houve despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no município, enquanto ainda havia crianças de 0 a 3 anos fora da creche;
- O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físico-estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço, como estabelece a Lei nº 11.947/09;
- Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca ou sala de leitura;

² (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, §3º, I a III, da LRF).

- Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017;
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência;
- Unidades de ensino necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017;
- Centro de armazenamento e distribuição da merenda escolar necessitando de reformas urgentes, uma vez que local apresenta diversos vidros quebrados, ralos abertos e portas voltadas à área externa com grandes vãos, possibilitando e favorecendo a entrada de insetos e animais;

Sobre a atuação precária dos Conselhos, **alerto** o Executivo que o Conselho de Alimentação Escolar foi disciplinado nos artigos 18 e 19 da Lei Federal nº 11.947/09, e possui atribuições permanentes de fiscalização, deliberação e assessoramento para assuntos ligados à merenda escolar.

Portanto, **determino** que a Prefeitura Municipal forneça todas as condições para o pleno funcionamento do mencionado Conselho.

Além disso, a equipe técnica aponta ausência de atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais na Rede Municipal de ensino. **Alerto** a Municipalidade que o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência na rede municipal de ensino está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu artigo 4º, inciso III e tem papel fundamental na inserção dessas crianças ao conhecimento, ao convívio social e pedagógico.

A Unidade de Fiscalização constatou também a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Borborema imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas e Centro de armazenamento e distribuição da merenda escolar, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Além disso, o órgão de instrução constatou déficit de vagas nas creches do Município em detrimento de despesas em subfunções relativas ao ensino médio. Lembrando que a matéria está disciplinada no inciso IV, art. 208 da CF:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

No mesmo sentido, em 2014, foi aprovada a Lei Federal 13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches.

Portanto, **determino** ao atual gestor do Município de Borborema que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

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 SAÚDE

A Municipalidade aplicou 25,31% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, verificamos uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a destacar:

- O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município;
- Nenhuma unidade de saúde (estabelecimentos físicos) possui AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.) em dezembro de 2017;
- A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;

- Os médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico e Irregularidades em registros de ponto de servidores de unidades de saúde do Município;
- O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- Necessidade melhorias na estrutura da área de estoque de materiais e medicamentos da farmácia municipal, que apresenta pontos de mofo e infiltração;

Os problemas de controle de ponto, associados à constatação do não cumprimento integral da jornada de trabalho por médicos e dentistas das Unidades de Saúde é falha grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Em relação ao Plano de Carreira, Cargos e Salários, o mesmo pode ser definido como um instrumento de gestão de recursos humanos, que tem como finalidade valorizar o servidor e instaurar o processo de carreira no âmbito do SUS. Além disso, é um conjunto de normas que orienta e disciplina a trajetória do profissional de saúde em sua carreira, bem como a respectiva remuneração, promovendo oportunidades de qualificação profissional.

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

Em relação às falhas detectadas no Programa Saúde da Família, **determino** ao Executivo local a adequação da sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde Bucal, adequando-os à Lei Federal nº 11.350/06, tendo em vista tratar-se de trabalho contínuo, cujo objetivo é

acompanhar diariamente os problemas de saúde da população local, tendo fundamental atuação na saúde preventiva.

Finalmente, a equipe técnica em visitas realizadas à Farmácia Municipal e às Unidades Básicas de Saúde – UBS constatou diversos problemas de infraestrutura. Portanto, **determino** que o Executivo local providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam suas Unidades de Saúde.

2.7. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram atraso, por parte dos vários departamentos da municipalidade, no atendimento aos pedidos de informação e documentos realizados pelo Controle Interno, dificultando as atividades do setor.

O sistema de 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.

A despeito disso, e embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o Setor de Controle Interno, as ocorrências registradas pela Fiscalização revelam a necessidade de adoção de providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente, medida que fica desde já **determinada**.

2.8 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

Foram verificadas diversas falhas no setor de planejamento e nas peças orçamentárias do Município.

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 Conti³ sobre a 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”.

E é neste contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumento administrativo que a Municipalidade começará a alcançar melhores resultados para a sociedade. Aliás, essa é mais uma lição do Professor Conti⁴:

“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**.

³ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

⁴ 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.

2.9. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, mas somente em Decreto. Assim, **determino** que o Executivo 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.

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.

A equipe técnica verificou ainda que, em 2017, não foram entregues as declarações de bens relativas ao exercício anterior, contrariando o artigo 13 e parágrafos da Lei Federal 8.429/92.

Diante da irregularidade **determino** à Prefeitura Municipal de Borborema que recolha a declaração dos bens e valores que compõem o patrimônio privado de seus servidores, a fim de ser arquivada no RH da Municipalidade, lembrando que o §3º do artigo 13⁵ da Lei de Improbidade Administrativa pune com demissão, a bem do serviço público, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens.

Ainda, segundo a instrução, a Lei Municipal nº 1550/91, com redação dada pela Lei Municipal nº 2061/02, prevê em seu texto a concessão, ao servidor ocupante de cargo em comissão, de “Adicional de Dedicção Plena”, em percentuais variáveis, no caso do funcionário permanecer à disposição em períodos contínuos ou descontínuos, que extrapolam o horário normal de expediente.

Além de a verba ser concedida a servidores cujas características constitucionais são justamente de estar à disposição do agente público que o

⁵ Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

nomeou, o texto da Lei não define o valor a ser pago a cada cargo ou função, conferindo ampla e excessiva discricionariedade ao Chefe do Executivo, que, na prática, pode conceder livremente os percentuais sem respeitar qualquer critério objetivo e alheio ao interesse público, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, incluindo o pagamento de percentuais distintos para servidores na mesma situação funcional.

Esse procedimento 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.

Portanto, não existindo critérios definidos para fixação do valor da gratificação, e, diante da aparente inconstitucionalidade da sobredita norma, não se revela adequada sua concessão, razão pela **determino** que o Executivo de Borborema que cesse imediatamente os pagamentos, ou, promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão do benefício.

Considerando a possível inconstitucionalidade da lei de regência da matéria acima mencionada, determino a remessa imediata de cópia ao Ministério Público Estadual para providências que houver por bem determinar, acompanhadas do relatório da fiscalização e deste parecer.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audeps, assinaladas nos itens *B.1.9* e *G.2*, **recomendo** a Prefeitura 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.

As demais falhas tratadas nos itens *B.2. IEG-M – i-Fiscal; 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, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. 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 Borborema**, 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**:

- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (*recomendação*);
- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Forneça todas as condições para o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais (*determinação*);
- O atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência na rede municipal de ensino tem papel fundamental na inserção dessas crianças ao conhecimento, ao convívio social e pedagógico (*alerta*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas e Centro de armazenamento e distribuição da merenda escolar (*determinação*);
- Tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);

- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Evite novos casos de descumprimento da jornada de trabalho, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, de preferência biométrico, sobretudo para os médicos e dentistas (*determinação*);
- Estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município (*determinação*);
- Adeque sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde Bucal (*determinação*);
- Repare os prédios que abrigam a UBS e a Farmácia Municipal (*determinação*);
- Aprimore o setor de controle interno, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente (*recomendação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos comissionados, nos termos disciplinado pela Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas (*determinação*);
- Recolha a declaração dos bens e valores que compõem o patrimônio privado de seus servidores (*determinação*);
- Cesse imediatamente os pagamentos do Adicional de Dedicação Plena, ou, promova a revisão da lei, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão do benefício (*determinação*);
- Submeta-se 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 (*recomendação*);

- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens B.2. IEG-M – i-Fiscal; 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*).

A fiscalização verificará todas as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação às recomendações e determinações, no próximo roteiro “in loco”.

Por fim, proponho a remessa imediata do relatório da fiscalização e deste parecer ao **Ministério Público Estadual**, tendo em vista as falhas no setor de pessoal, para adoção de medidas de sua alçada.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO