

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 23/04/2019

(GCder-43)

45 TC-006525/989/16

Prefeitura Municipal: Ribeirão Bonito.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Francisco José Campaner.

Advogado(s): Roberto Cezar Moreira (OAB/SP nº 93.888).

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. RIBEIRÃO BONITO. EXERCÍCIO 2017. GASTO COM PESSOAL. LIMITES PRUDENCIAIS. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. DEMANDA DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PROFESSORES EM EXCESSO. IDEB. PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES DA SAÚDE. PROGRAMA SAÚDE BUCAL. CONTROLE INTERNO. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. CONTRATAÇÕES DIRETAS PROFISSIONAIS DA SAÚDE. TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR-13, que na conclusão de seu relatório (Evento 42.42), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ O Prefeito Municipal não tem tomado providências em relação a diversas

irregularidades apontadas pelo Controle Interno;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Planejamento é inconsistente; realizado por pessoal não qualificado; não destinação de recursos para ações de atendimento prioritário da criança e do adolescente; realização de compras fracionadas e sem licitação em infringência ao art. 24, II, da Lei de Licitações; ausência de cotação de preços; empenhamento e liquidação de valores muito superiores ao valor licitado, em infringência ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações;
- ✓ Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria;
- ✓ 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 Artigo 165 da CF 1988 e incisos;
- ✓ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
- ✓ Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento;
- ✓ Não há acompanhamento da execução do planejamento;
- ✓ As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto, contrariando art. 167 da CF;
- ✓ Não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão;
- ✓ As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet, o que recomenda o artigo 6º da Lei nº 12.527/11;
- ✓ 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;
- ✓ 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;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Terceirização de mão de obra em substituição a servidores públicos não contabilizados em “Outras Despesas de Pessoal”; burla aos controles sobre a Despesa de Pessoal estabelecidos na LRF;

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

✓ Excesso de servidores comissionados exercendo atividades que não se caracterizam por Direção, Chefia ou Assessoramento; Setor de Compras e Licitações totalmente ocupado por servidores ocupantes de cargo em comissão; consultorias contratadas por intermédio de empresas exercendo funções típicas de servidores públicos; afronta aos Princípios Constitucionais inscritos no art. 37, caput, da CF, sobretudo os da Legalidade, da Eficiência e da Impessoalidade; quadro de médicos servidores públicos insuficiente; terceirização de mão de obra para substituição de servidores da Saúde;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

✓ Não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa;

✓ O instrumento da planta genérica de valores (PGV) não foi aprovado por lei, conforme previsto no CTN, Arts. 33, 97 e 148;

B.3.2 – Almoxarifado

✓ Falhas constatadas na Fiscalização Ordenada e não sanadas, consistente em más condições de armazenamento e falta de efetivo controle de entrada e saída dos produtos;

B.3.3 – OCP

✓ Constatamos, *in loco*, descumprimento à Ordem Cronológica de Pagamentos, sem justificativas formalizadas;

B.3.4 – Contratação de Consultoria – Licitações e Contratos

✓ Terceirização de serviços para os quais existem servidores na municipalidade; aglutinação de objeto do certame licitatório, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, I, da Lei de Licitações; Comissão de Licitação efetivamente atuando apenas com servidores ocupantes de cargo em comissão; ampliação de objeto contratado com a finalidade de terceirização de atividade fim do poder público; execução do contrato deficiente, demonstrando ser ele ineficaz;

B.3.5 – Contratações Emergenciais

✓ O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município (indicador 17 da Resolução CIT nº 08/2016);

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

✓ Intercâmbio irregular de recursos entre as contas de recursos próprios do ensino e as contas do FUNDEB; não apresentação do processo referente ao empenho nº 3287, no valor de R\$ 3.828,00, registrado em restos a pagar processados (FUNDEB);

C.2. IEG-M – I-EDUC

✓ Falta de manutenção das escolas, apesar dos reiterados pedidos elaborados pelos responsáveis; salas de aula com iluminação inadequada/insuficiente;

✓ A prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017. Quesito tem como base as boas práticas do controle da

qualidade do ensino no âmbito municipal, auxiliando no atingimento da meta nº 7 do PNE, especialmente no que tange a Estratégia 4;

- ✓ Menos de 25% dos alunos dos Anos Iniciais concluíram o ano letivo em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE);
- ✓ A quantidade de matrículas de creche informada pelo município é divergente dos dados do censo escolar;
- ✓ 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;
- ✓ A quantidade de matrículas de pré-escola informada pelo município é divergente dos dados do censo escolar;
- ✓ A quantidade de matrículas de anos iniciais informada pelo município é divergente dos dados do censo escolar;
- ✓ O município informou que não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano) no ano de 2017;
- ✓ O município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma;
- ✓ O município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com menos de 1,875 m² por aluno;
- ✓ O somatório das turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental informadas é divergente;
- ✓ Não existem ações de aproximação da escola com as famílias e incorporação da comunidade à escola, o que dificulta o atingimento da Meta 19 do PNE;
- ✓ 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;
- ✓ Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- ✓ Menos de 50% dos estabelecimentos de ensino dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estavam funcionando em período integral durante o exercício de 2017 (Meta 6 do PNE);
- ✓ Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem quadra poliesportiva coberta com dimensões mínimas (18mx30m);
- ✓ Nem todos 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;
- ✓ A quantidade de escolas informada pelo município é divergente dos dados do censo escolar;
- ✓ 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);

- ✓ Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- ✓ O município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96;
- ✓ O município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de creche em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96;
- ✓ O município informou que não houve aplicação de recursos municipais, em reais, na capacitação e avaliação do corpo docente municipal de pré-escola em 2017, tema abordado na Meta 16 do PNE, na lei nº 9.394/96;
- ✓ 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 no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 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 possui mais de 10% do quadro de professores de pré-escola 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);
- ✓ Não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal no ano de 2017;
- ✓ Não houve entrega do Kit escolar à rede municipal no ano de 2017;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Repasse irregular de recursos financeiros à Santa Casa de Misericórdia de Ribeirão Bonito, sob intervenção administrativa; não apresentação de processos e/ou Planos de Trabalho referentes aos recursos repassados; recursos repassados à Santa Casa foram destinados ao pagamento de despesas com pessoal que atua nas Unidades de Saúde do Município, inclusive os Agentes Comunitários de Saúde, infringindo-se o que estabelece o art. 2º da Emenda Constitucional nº 51/06; terceirização de mão de obra por intermédio de empresas (médicos);
- ✓ 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;
- ✓ O número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do município;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde possuem gestão de estoque informatizada dos materiais/insumos e medicamentos;
- ✓ A proporção de partos normais na rede SUS foi inferior a 70%;
- ✓ Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto

de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

- ✓ O município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- ✓ O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- ✓ A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;
- ✓ O município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Obesidade;
- ✓ O município não identifica nem mantém registro atualizado dos pacientes de Asma;
- ✓ A Prefeitura não possui estatística de número de dependentes químicos (drogas ilícitas);
- ✓ O município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez;
- ✓ Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental realizam programa ou ação de educação ambiental;
- ✓ A prefeitura não possui estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal;
- ✓ A prefeitura não possui nem participa de nenhum programa ou ação que promova a melhoria contínua da qualidade ambiental no município;
- ✓ Antes de aterrar o lixo, o município não realiza nenhum tipo de processamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou outra forma de processamento;
- ✓ 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 307/2002 e suas alterações;
- ✓ 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;
- ✓ Nem todos os órgãos e entidades da prefeitura são estimulados em projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais;

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;

- ✓ Nem todos os agentes foram capacitados para ações municipais de Defesa Civil;
- ✓ O município informou que possui a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC, no entanto não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Defesa Civil;
- ✓ O município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado;
- ✓ 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;
- ✓ O município realizou pavimentação / manutenção das vias públicas e o orçamento realizado foi inferior ao previsto;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergência entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ 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 sistema AUDESP não é uma ferramenta de TI levada em consideração na gestão da política do chefe do executivo municipal;
- ✓ 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;
- ✓ A Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (LF nº 12.527/11, art. 9º);
- ✓ O município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação, conforme Lei nº 12.527/11, artigo 45;

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

- ✓ Não foram apresentados à Fiscalização processos solicitados *in loco*; descumprimento das recomendações deste Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado(a), nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 47.1 – DOE de 31/07/2018), o(a) responsável pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito apresentou justificativas (Evento 81).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, a **Assessoria Técnica** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foi acompanhada por sua **Chefia** (Eventos 89.2/89.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC) também opinou pela emissão de **Parecer Prévio Favorável com recomendações** à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1; B.1.8.1; B.2; B.3.2; B.3.3; B.3.5; C.1; C.2; D.2; E.1; F.1; G.2.; G3 e H.2 (Evento 94.1).

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+	C	C	C+	B	12.542
2016	C+	B+	C	B+	C	C	C	C+	12.625
2017	B	B+	C	B+	C	C	C+	C	12.707

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, se posicionando no pior índice de medição (C – Baixo Nível de Adequação).

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 RIBEIRÃO BONITO**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 0,71%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	32,03%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	82,03%	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>)	33,91%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,43%	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 não possuía precatórios para quitação no exercício e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Os dados revelam equilíbrio na gestão orçamentária e financeira.

O superávit orçamentário de R\$ 238.129,66, correspondente a 0,71%, manteve estável o resultado financeiro positivo (retificado) vindo do exercício anterior em R\$ 2.726.806,01.

O Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 1,79 para cada R\$ 1,00 de dívida, e não possuía Dívida de Longo Prazo em seu Balanço Patrimonial.

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 a instrução revela 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 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.

Analisando o setor de arrecadação, a equipe técnica aponta que não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa.

No mesmo sentido, não foi instituída a CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Artigo 149-A da Constituição Federal) e o instrumento da planta genérica de valores (PGV) não foi aprovado por lei, conforme previsto no CTN.

As finanças municipais apresentam uma composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e transferências da União e

¹ 51,43%

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).

Estados, sendo que os municípios em sua grande maioria são dependentes dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação e aumentando a vulnerabilidade dos municípios, principalmente, no atual cenário de crise fiscal.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal de Ribeirão Bonito aplicou na educação básica o percentual de 32,03%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 82,03% 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, principalmente no que se refere:

- Falta de manutenção das escolas, apesar dos reiterados pedidos elaborados pelos responsáveis;
- Salas de aula com iluminação inadequada/insuficiente;
- A prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;
- 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 informou que não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano) no ano de 2017;
- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);

- O município possui mais de 10% do quadro de professores de pré-escola como temporários;
- Não houve entrega do uniforme escolar e kit escolar à rede municipal no ano de 2017;

A Unidade de Fiscalização constatou a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito imediatas providências a fim de sanar as irregularidades em suas escolas, 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.

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

Em relação às contratações de professores temporários em patamar superior 10% do quadro de professores de pré-escola, os fatos afastam absolutamente a excepcionalidade, a transitoriedade e a urgência, que seriam exigíveis para legitimar as contratações temporárias, conforme prescreve o inciso IX do Art. 37 da Constituição Federal.

Portanto, imperioso **determinar** ao Executivo local que objetive a suspensão das contratações temporárias e a imediata realização de concursos públicos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria³.

Por fim, consultei o site do INEP⁴ e verifiquei que o Município não alcançou, na última medição do IDEB, a meta projetada para as séries finais do ensino fundamental⁵

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 Bucal não cobre 100% da população do município;
- Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde;

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

³ Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

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

⁵ Ideb observado 4.5; Meta Projetada 4.6.

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 Bucal, **determino** ao Executivo local a adequação da sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção do Programa Agente Comunitário de Saúde Bucal, 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.

2.7. CONTROLE INTERNO

Os trabalhos da fiscalização evidenciaram que o Prefeito Municipal não tem tomado providências em relação a diversas irregularidades apontadas pelo Controle Interno.

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 Conti⁶ 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 Conti⁷:

“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.”

⁶ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

⁷ 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.

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**.

2.9. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se servidores comissionados exercendo atividades que não se caracterizam de Direção, Chefia ou Assessoramento.

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 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.

Ainda, a equipe técnica em seus trabalhos *in loco* identificou a contratação direta de médicos que atuam na Rede Municipal de Saúde.

Diante dos fatos, em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha admitido a possibilidade de terceirização de atividades fim⁸, a Prefeitura não pode efetuar contratações diretas sem observar a legislação infraconstitucional que rege a matéria, devendo utilizar processos seletivos e/ou concursos públicos, caso configurada a hipótese legal, ou a contratação por meio de procedimento licitatório, medidas que ficam desde já **determinadas**.

Além disso, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

⁸ Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, com repercussão geral reconhecida.

Pela expressividade do valor envolvido e relevância das irregularidades apontadas pela Fiscalização, proponho que as despesas com contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria na área de licitações e contratos, assim como para elaboração de pareceres jurídicos sobre processos administrativos (Convite nº 02/2017 – item B.3.4); e Contratações Emergenciais para Limpeza Urbana e para Tratamento de Água (item B.3.5), sejam analisados em **autos próprios**

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação falta de envio ou inconsistência das informações prestadas ao Sistema Audesp, assinaladas no item 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 irregularidades verificadas no serviço de coleta e tratamento dos seus resíduos sólidos, juntamente com as demais falhas na gestão de meio ambiente comprometem de sobremaneira o atendimento a população local.

Determino que a origem adote medidas para melhoria da gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento de seus resíduos sólidos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento.

Sobre os repasses irregulares de recursos financeiros à Santa Casa de Misericórdia de Ribeirão Bonito, sob intervenção administrativa, deixo de tecer comentários dado que a própria Fiscalização noticia que a matéria será tratada em autos próprios.

As demais falhas tratadas nos itens *B.3.2 – Almoxarifado; B.3.3 – OCP; C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal; 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 Ribeirão Bonito**, 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**:

- 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*);
- Fortaleça os mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*determinação*);
- Tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Suspenda as contratações temporárias e realize concursos públicos para o preenchimento das funções e cargos da Educação (*determinação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município (*determinação*);

- Adeque sua legislação e as estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde Bucal (*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*);
- Deixe de efetuar contratações diretas de pessoal, e passe a realizar processos seletivos e/ou procedimentos licitatórios (*determinação*);
- Contabilize todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal (*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*);
- Aprimore a gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento dos seus resíduos sólidos (*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 – Almoxarifado; B.3.3 – OCP; C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal; 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 formação de autos próprios para análise das despesas com contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria na área de licitações e contratos, assim como para elaboração de pareceres jurídicos sobre processos administrativos; e Contratações Emergenciais para Limpeza Urbana e para Tratamento de Água (item 2.9).

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO