

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 07/05/2019

(GCDR-43)

83 TC-006639.989.16-9

Prefeitura Municipal: Cafelândia.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Adilson Cirilo de Paula e Luiz Zampieri Ribeiro Pauliquevis.

Período(s): (01-01-17 a 31-05-17) e (01-06-17 a 31-12-17).

Advogado(s): Viviane Aparecida Rodrigues (OAB/SP nº 198.903) e Dênis Braga Macimino (OAB/SP nº 345.745).

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

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. CAFELÂNDIA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO. DESIQUILÍBRIO NA GESTÃO FISCAL. GASTOS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTIPULADO PELA LEI FISCAL. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES COM BASE EM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO QUE NÃO SE CONCRETIZOU. ENCARGOS SOCIAIS NÃO RECOLHIDOS. ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DA ÁREA DE ENSINO. INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS E UNIDADES DE SAÚDE. ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AOS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS. EXCESSO DE HORAS EXTRAS. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. CONTROLE INTERNO. ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. INCONSISTÊNCIAS NA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL. PARECER DESFAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio entre receitas e despesas.
- 2) Por força do artigo 43 da Lei 4.320/64 é vedada a abertura de créditos orçamentários sem a existência de recursos disponíveis.
- 3) O artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixa o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para realização de despesas de pessoal.

- 4) De acordo com o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 95% do limite máximo de 54%, aplicam-se ao Poder Executivo Municipal as proibições dos incisos I a V do art. 22 da Lei Fiscal;
- 5) A Lei 101/2.000 exige do Ente que extrapolar o limite com despesas laborais deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado.
- 6) O Executivo local deve recolher seus encargos sociais tempestivamente e em sua totalidade, evitando com isso juros e multas incidentes sobre os valores não quitados.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR-04, que na conclusão de seu relatório (Evento 68.36), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Não foram elaborados relatórios periódicos pelo servidor responsável em 2017;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Não criação e estruturação da Ouvidoria;
- ✓ Ausência de divulgação das atas de audiências públicas na Internet;
- ✓ Realização de audiências públicas em dia da semana e em horário comercial;
- ✓ Não realização do diagnóstico antecedente ao planejamento;

B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit da execução orçamentária (-6,17%) sem amparo no resultado financeiro do exercício anterior, apesar dos alertas do TCESP;
- ✓ Abertura de créditos adicionais sem respaldo financeiro;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Resultados financeiro e econômico negativos;
- ✓ O déficit da execução orçamentária acarretou um aumento de 40,80% em relação ao déficit financeiro retificado de 2016;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Crescimento de 16,59% em relação ao exercício anterior;

B.1.6. ENCARGOS SOCIAIS

- ✓ Não houve o recolhimento de parte dos encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP) devidos em 2017;
- ✓ A inadimplência no exercício gerou novos parcelamentos de INSS e FGTS, com incidência de juros e multas;

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Admissões de servidores e pagamentos de horas extras após a extrapolação do limite prudencial dos gastos com pessoal no último quadrimestre de 2016 e no primeiro de 2017 (superação que vinha desde 2015), não adoção das providências previstas na LRF e na Lei Orgânica Municipal, e superação do limite no último quadrimestre, apesar da emissão de alertas durante o exercício;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Inconsistências e informações incorretas verificadas no Quadro de Pessoal de 2017;

B.1.9.1. CARGOS EM COMISSÃO

- ✓ Cargos de provimento em comissão sem as características de direção, chefia ou assessoramento;

B.1.9.2. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS

- ✓ Pagamentos de horas extras sem convocações prévias e justificativas;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Não instituição da CIP – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública;
- ✓ O Município ultrapassou o limite de 54% da Despesa com Pessoal do Poder Executivo;
- ✓ O ativo financeiro é inferior em mais de 25% do total do passivo financeiro, demonstrando que a entidade não possui recursos suficientes para a quitação das obrigações assumidas;

B.3.1. DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Necessidade das contratações não evidenciada pela Administração Municipal, de serviços inerentes às atribuições de servidores;

B.3.2. ALMOXARIFADO

- ✓ Persistência de diversas falhas verificadas por ocasião da fiscalização ordenada do Almoxarifado;

B.3.3. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- ✓ Classificações equivocadas de despesas;

B.3.4. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Descumprimento parcial do Contrato nº 096/2017 pela contratada, acarretando a realização de despesas adicionais com outro fornecedor, sem aplicação das penalidades cabíveis ou adoção de providências, determinadas pelo Prefeito em processo de sindicância;

C.2. IEG-M – I-EDUC

- ✓ O Conselho Municipal de Educação não é atuante nem demonstra eficácia do controle social;
- ✓ O Conselho Municipal de Alimentação Escolar vem cumprindo parcialmente as atribuições de sua competência;
- ✓ Não há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais e nem as escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência;
- ✓ Ausência de laboratórios/sala de informática e de AVCB nas escolas municipais;
- ✓ Não adoção de medidas para a manutenção e conservação de prédios escolares;
- ✓ Persistência de diversas falhas verificadas por ocasião da fiscalização ordenada de Transporte Escolar, além outras irregularidades constatadas durante nova visita;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Nenhuma das unidades de saúde possuía AVCB; não adoção de medidas necessárias para a manutenção e conservação das UBS;
- ✓ Persistência de diversas falhas verificadas por ocasião da fiscalização ordenada do Programa Saúde da Família-PSF, além outras irregularidades constatadas durante nova visita;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ O município não possui Plano Municipal de Saneamento Básico instituído;
- ✓ A Prefeitura não possui os Planos de Gestão de Resíduos da Construção Civil e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos elaborados e implantados;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ O município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil e um estudo atualizado de avaliação da segurança das escolas e centros de saúde atualizado;
- ✓ Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas;

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

- ✓ Não houve regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão-SIC;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP/ IEGM

- ✓ Divergências entre dados informados pela Origem e aqueles apurados/apresentados ao SISTEMA AUDESP/IEGM;

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

- ✓ Inobservância de recomendações exaradas por esta e. Corte de Contas;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 73.1 – DOE de 10/08/2018), os responsável pela Prefeitura Municipal de Cafelândia apresentaram justificativas (Evento 90).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

O **setor de cálculo da ATJ ratificou** os cálculos da Fiscalização referentes a despesa com pessoal (Evento 102.1), registrando assim o percentual ao final do exercício de 54,29%.

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 102.2/102.4).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas MPC** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido à superação do limite de 54% da despesa de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, “b”), aos índices financeiros e a gestão de pessoas da Municipalidade.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1; A.2; B.1.9; B.1.9.1; B.1.9.2; B.2; B.3.2; B.3.3; B.3.4; C.2; D.2; E.1; F.1; G.1.1; G.2; G.3; H.2 (Evento 112.1).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores financeiros e de gestão, encargos sociais e precatórios e se posicionou pela emissão de **Parecer Desfavorável** (Evento 116.1).

1.7. 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	B	B	C+	C	C+	B	16.939
2016	B	A	B+	B	C	C	B	B	17.000
2017	C	B	C	C	C	C	B	C	17.645

Os dados do quadro indicam que o município obteve queda na nota geral do IEGM, de B para C, em decorrência da redução dos índices i-Educ, i – Saúde, i-Planejamento e i-Fiscal.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais do exercício de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAFELÂNDIA**.

2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit –6,17%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,76%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	67,24%	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>)	33,20%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	54,29%	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 parcial de encargos sociais.
O Município quitou os precatórios devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Cafelândia cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na

Saúde, além de ter quitado seus precatórios.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, as falhas evidenciadas no setor de finanças e encargos sociais não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

No mesmo sentido, a redução nos principais índices do IEGM, demonstra os problemas operacionais da gestão municipal.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1 FINANÇAS

A gestão orçamentária e financeira é o primeiro aspectos que prejudica a análise das contas anuais em exame.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o Executivo de Cafelândia registrou déficit na execução orçamentária corresponde a R\$ 3.235.820,32, ou, 6,17% da receita efetivamente arrecadada, resultado que fez aumentar ainda mais o déficit financeiro vindo do exercício anterior, R\$ 10.586.021,94, para R\$ 11.166.570,21 no encerramento do exercício, montante que representa mais 02 (dois) meses de arrecadação com base na RCL¹.

Tal conduta evidencia negligência do Executivo frente aos 06 (seis) alertas sobre o descompasso entre as receitas e as despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame, tendo em vista que a defesa não demonstrou adoção de medidas de contingenciamento.

Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,24 para pagamento desses passivos. Houve ainda aumento de 16,59% na Dívida de Longo Prazo.

¹ RCL = R\$ 53.148.951,94 / 12 meses = R\$ 4.429.079,33.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 21,71% da despesa inicial fixada. 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.

Além disso, o órgão de instrução verificou que o Executivo local realizou abertura de créditos suplementares com base em excesso de arrecadação que não se concretizou, em descumprimento ao disposto no artigo 43 da Lei Federal nº 4320/64².

Portanto, forçoso **determinar** à Origem que a somente realize a

² 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.

abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso esta efetivamente se concretize e nos moldes da Lei 4.320/64.

No que diz respeito à despesas de pessoal, a instrução processual revelou ainda que o Executivo empenhou 54,29% da Receita Corrente Líquida no encerramento do exercício em exame, contrariando a regra do artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o limite máximo de 54%

Além disso, a Prefeitura efetuou admissões de servidores e pagamentos de horas extras após a extrapolação do limite prudencial dos gastos com pessoal no último quadrimestre de 2016, condutas vedadas pelo artigo 22, parágrafo único da LRF.

Porém, verifico que a Municipalidade reconduziu as despesas abaixo do limite legal no prazo fixado pelo art. 23, c/c art. 66 da LRF, segundo o qual deve reconduzir o índice a valor abaixo do limite legal em um prazo de dois quadrimestres, sendo que 1/3 (um terço) do excesso apurado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que o limite foi superado. Em consulta ao Relatório de Gestão Fiscal gerado pelo sistema Audep, constatei que a despesa laboral em 31/08/2018 encontrava-se em 53,71%, dentro, portanto, dos patamares estabelecidos pela Lei Fiscal:

Período: 2º Quadrimestre / 2018

Município: Cafelândia

QUADRO COMPARATIVO COM OS LIMITES DA LRF:		R\$	%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL		56.449.579,85	100,0000 %
DESPESAS TOTAIS COM PESSOAL			
Montante		30.321.074,42	53,7136 %
Limite Máximo (art. 20 LRF)		30.482.773,12	54,0000 %
Limite Prudencial 95% (par. único art. 22 LRF)		28.958.634,46	51,3000 %
Excesso a Regularizar		0,00	0,0000 %

Assim, dentro do cenário acima exposto, entendo que a falha pode ser excepcionalmente relevada.

Alerto, contudo, a Origem que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 22 da LRF³, bem como exige medidas efetivas para

³ (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).

manutenção do gasto a índice abaixo do limite prudencial previsto no art. 59, § 1º, inciso I da Lei fiscal, medida que fica desde já **determinada**.

2.4.2 ENCARGOS SOCIAIS

A equipe técnica verificou o não recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS, devidas no exercício, oriundas de parcelamentos de exercícios anteriores⁴. No mesmo sentido, constatou que não foram quitadas e nem parceladas os recolhimentos de FGTS, competências de outubro a dezembro.

A Municipalidade, além de atrasar as parcelas devidas acordos firmados anteriormente, não apresentou a este Tribunal qualquer documento ou justificativa para não regularizar os recolhimentos de FGTS. Piora o cenário o fato de a irregularidade ser reincidente nos últimos exercícios.

Em suas alegações, a Origem não apresentou os parcelamentos e nem a quitação dos passivos que se encontravam em aberto, se restringindo a justificar as irregularidades “*no contexto da pior crise econômica enfrentada pelo país*” e nos índices alcançados nas áreas de educação e saúde.

Este inadimplemento, portanto, juntamente com as irregularidades nas finanças, é causa determinante para reprovação das contas.

Diante disso, **determino** que a Prefeitura de Cafelândia: **(i)** recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso; **(ii)** regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENSINO

⁴ acordo nº 766, acordo nº 61.985.5231 e acordo nº 61.98.55.592

O Executivo Municipal de Cafelândia aplicou na educação básica o percentual de 30,76%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 67,24% 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:

- O Conselho Municipal de Educação não é atuante nem demonstra eficácia do controle social;
- O Conselho Municipal de Alimentação Escolar vem cumprindo parcialmente as atribuições de sua competência;
- A prefeitura não aplicou nenhum programa municipal de avaliação de rendimento escolar no ano de 2017;
- Não há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais e nem as escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência;
- Não adoção de medidas para a manutenção e conservação de prédios escolares;
- Falhas operacionais verificadas por ocasião da fiscalização no Transporte Escolar;

Inicialmente, **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.

Da mesma maneira, o Conselho Municipal de Educação é um órgão que possibilita a participação e o controle social das políticas educacionais, reunindo representantes da comunidade escolar e da sociedade civil. Embora não exista legislação federal que determine sua criação, a existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 e na Lei 10.172 de 09/01/01, sobre o Plano Nacional de Educação

(PNE).

A Unidade de Fiscalização constatou a necessidade de melhoria de infraestrutura nas unidades de ensino do Município. Portanto, **determino** à Prefeitura Municipal de Cafelândia 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, a equipe técnica registrou a 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.

No mesmo sentido, **recomendo** à Origem que adapte seus próprios municipais de modo a dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência.

2.5.2. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 33,20% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, verificamos problemas na administração da saúde Municipal.

Sobre as 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, 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.

Ademais, a equipe técnica em visitas realizadas à 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.

2.5.3. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem em suas atribuições as características de direção, chefia ou assessoramento, conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e regule 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.

Não é demais lembrar que o simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” seguramente não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento.

Por fim, 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.

O órgão instrutivo realizou ainda apontamentos sobre pagamento excessivo de horas extras a diversos servidores, sem justificativas e no significativo montante de R\$ 1.002.106,19.

Ressalte-se, ainda, que houve casos de pagamentos com ausência de controle detalhado das horas efetivamente trabalhadas e sem a

devida justificativa. Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

Ainda, **determino** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar novos casos de descumprimento da jornada de trabalho e de frequência dos seus funcionários, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, e preferencialmente através de sistema biométrico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

2.5.4. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO

Diversas falhas foram detectadas 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, 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 Conti⁵ 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”.

⁵ CONTI, José Maurício (organizador). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 104.

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 Conti⁶:

“Um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros. Mas esta clareza e transparência nem sempre interessam aos que estão no alto comando da administração pública, que hesitam em desagradar a quem quer que seja, preferindo a opção política de, ainda que aparentemente, atender a todos, sem deixar claras as prioridades, até para não tornar transparente o que e quem não foi contemplado.”

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

2.5.5. CONTROLE INTERNO

A fiscalização averiguou que o setor de Controle Interno não elaborou os relatórios periódicos.

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.

⁶ 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.

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**.

2.5.6. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

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

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive que, à vésperas deste julgamento acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não houve regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão; e a consulta às peças orçamentárias não retornaram resultado.

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

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

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

No que dizer respeito às falhas na execução do Contrato 09/2017, deve a Fiscalização no próximo roteiro in loco verificar as providências adotadas pela atual gestão do Executivo Municipal.

As demais falhas tratadas nos itens *B.2. IEG-M – i-Fiscal; B.3.2. Almoxarifado; E.1. IEG-M – i-Amb; F.1. IEG-M – i-Cidade; 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.

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Cafelândia**, 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**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos

adicionais não extrapole o índice inflacionário (*recomendação*);

- Realize a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação caso esta efetivamente se concretize (*determinação*);
- 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*);
- Recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias (*determinação*);
- Regularize os recolhimentos de seus encargos sociais (*determinação*);
- Atente para a atuação dos Conselhos da área de educação do Município (*alerta*);
- Regularize a infraestrutura de suas escolas (*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*);
- Adapte seus próprios municipais de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos (*recomendação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município, principalmente no transporte escolar (*determinação*);
- Repare os prédios que abrigam a UBS (*determinação*);
- Adeque sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente

Comunitário de Saúde (*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*);
- A realização de horas extras deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência (*alerta*);
- Implante o sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, e preferencialmente através de sistema biométrico (*determinação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Aprimore o setor de controle interno, objetivando uma atuação mais efetiva e eficiente (*determinação*);
- Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência (*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; B.3.2. Almoxarifado; E.1. IEG-M – i-Amb; F.1. IEG-M – i-Cidade; 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”.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO