

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 23/07/2019

(GCDR-43)

83 TC-006534.989.16-5

Prefeitura Municipal: Rosana.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Silvio Gabriel.

Advogado(s): Jullyano Silveira Santos (OAB/SP nº 321.096) e Cleberson Luciano Cândido (OAB/SP nº 388.432).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. ROSANA. EXERCÍCIO 2017. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS. DÉFICIT DE VAGAS NAS CRECHES MUNICIPAIS. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS EM DETRIMENTO DE CONCURSO PÚBLICO. PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA UBS. PLANO DE CARREIRA PROFISSIONAIS DA SAÚDE. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. CONDIÇÕES E MANUTENÇÃO DA FROTA MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente – UR-05, que na conclusão de seu relatório (Evento 54.25), apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I - Planejamento e da fiscalização 'in loco', na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Estrutura de Planejamento; Participação popular no planejamento; Elaboração das peças de planejamento; Acompanhamento da Execução Orçamentária; e Divulgação das peças de planejamento;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ Déficit de 1,51% na execução orçamentária (amparado no superávit financeiro proveniente do exercício anterior);

✓ Abertura de créditos adicionais em percentual de 19,22%, superior ao permitido pela LOA (10%);

B.2. IEG-M – I-FISCAL

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I - Fiscal e da fiscalização 'in loco', na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Resultado Primário; Arrecadação; e Dívida Ativa;

B.3.1. TESOURARIA

✓ A Prefeitura manteve valores depositados em instituições financeiras não oficiais, em desatendimento ao quanto determinado pelo artigo 164, § 2º, da Constituição Federal;

B.3.2. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

✓ Inobservância da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista a existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores;

B.3.3 CONTRATOS E ACOMPANHAMENTOS DE EXECUÇÕES

✓ Irregularidades observadas em processo licitatório prévio a contrato selecionado para acompanhamento de sua execução;

B.3.4 FISCALIZAÇÃO ORDENADA

✓ A fiscalização ordenada n. II (Gestão de Patrimônio Público (Frota) e sua manutenção) resultou em apontamentos sobre o setor, citados no relatório;

C.2. IEG-M – I-EDUC

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I-Educ e da fiscalização 'in loco', na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Demanda reprimida na creche; Estruturas das Unidades de Ensino; Formação dos professores; Absenteísmo dos professores; Professores Temporários; Piso salarial; Programas e políticas públicas educacionais;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I-Saúde e da fiscalização 'in loco',

na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Programas e políticas públicas de saúde; Atendimento à população; Ouvidoria da Saúde; Estrutura da UBS; Plano Municipal de Saúde; e Plano de Cargos e Salários;

E.1. IEG-M – I-AMB

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I-Amb e da fiscalização ‘in loco’, na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Serviço de água; Tratamento e aterro dos resíduos sólidos; Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil; Políticas públicas e programas do Meio Ambiente; Plano de Gestão de Resíduos da Construção; e Projetos e ações do setor;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I - Cidade e da fiscalização ‘in loco’, na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Políticas públicas e programas de Defesa Civil; Sistemas e TI; Plano de Contingência de Defesa Civil; Aspectos viários;

G.1.1.2. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

✓ Ausência de informações/dados no Portal da Transparência, cuja obrigatoriedade de divulgação deriva do Acordo Judicial firmado com o Ministério Público Federal;

✓ Ausência de divulgação dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

✓ A partir das questões que constituem o IEGM – I – GovTI e da fiscalização ‘in loco’, na extensão pertinente, foi possível destacar as principais deficiências deste setor, consistentes em falhas sobre os seguintes aspectos: Capacitação de funcionários; Plano Diretor de Tecnologia da Informação; Políticas de TI; e Banco de dados;

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

✓ Desatendimento a recomendações desta Corte de Contas;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 59.1 – DOE de 24/07/2018), o responsável pela Prefeitura Municipal de Rosana apresentou justificativas (Evento 66).

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 72.1/72.2).

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.2; B.1.1; B.2; B.3.2; B.3.4; C.2; D.2; E.1; F.1; G.1.1.2; e G.3 (Evento 83.1).

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+	B+	B	B	C	B	B	18.894
2016	B+	B+	B	B	B	C	C+	B	18.791
2017	B	B+	C	B	B	C	C+	C+	17.795

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 e 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 ROSANA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit 1,51%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	30,04%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	80,46%	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>)	16,54%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	41,93%	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 município registrou déficit orçamentário de (R\$ 1.207.172,59), correspondente a 1,51% das receitas, porém amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior¹. Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$ 1.559.900,00, indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo. Ocorreu ainda pequeno aumento na 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, despesa de pessoal e antecipação de receitas orçamentárias.

Nada obstante, o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 19,22% da despesa inicial fixada, demonstra fragilidade do planejamento municipal.

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.

Ainda, analisando o setor de arrecadação, a equipe técnica aponta uma série de irregularidades na base de cálculo de impostos, no baixo percentual de recebimento da dívida ativa e na eficiência dos incentivos fiscais.

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

¹ R\$ 1.559.217,59.

Neste contexto, **recomendo** ao Executivo Municipal que desenvolva ações consistentes focadas no fortalecimento dos mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias, além de tornar mais eficiente a estrutura organizacional da administração tributária.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal de Rosana aplicou na educação básica o percentual de 30,04%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 80,46% 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:

- 78 crianças de 0 a 3 anos não estavam atendidas na creche;
- Despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no município em detrimento de despesas com ensino infantil;
- Nem todas as escolas da rede municipal possuem biblioteca (ou sala de leitura) e nem todas as escolas dos anos iniciais do ensino fundamental possuem laboratórios ou salas de informática;
- Na creche, na pré-escola e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o município possui mais de 10% do quadro de professores como temporários;
- No tocante à remuneração dos professores, seu piso salarial (R\$ 1.918,00) é inferior ao piso nacional (R\$ 2.298,80);
- Não houve entrega de uniformes aos alunos da rede municipal.

O órgão de instrução constatou que havia demanda não atendida de 78 (setenta e oito) alunos em creche em 2017. 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;

Na mesma linha, 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 Rosana que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais, com a urgência que a matéria exige.

A Unidade de Fiscalização constatou ainda que a remuneração do Magistério encontra-se abaixo do Piso Nacional (R\$ 2.298,80) para o exercício de 2017. A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior.

Portanto, **determino** ao executivo local que fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício.

Em relação às contratações de professores temporários em patamar superior a 10%, 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 e/ou processos seletivos 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 matéria².

² Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

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 16,54% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, verificamos uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a destacar:

- Nenhuma das 9 unidades possui o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e 5 delas necessitam de reparos estruturais;
- Não há Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis, nem Plano de Cargos e Salários;
- Não foi implantada a Ouvidoria da Saúde;

O órgão instrutivo constatou problemas de infraestrutura nas Unidades de Saúde. Portanto, **determino** que o Executivo local providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam as UBS.

A equipe técnica constatou ainda que a Municipalidade não elaborou o plano de carreira para os servidores da Saúde.

O Plano de Carreira, Cargos e Salários 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 da de gastos com pessoal imposto pela LRF, **determino** a Origem que estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município.

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

Foram verificadas diversas falhas no setor de planejamento, nas peças orçamentárias e estudos do impacto orçamentário-financeiro em projetos de leis 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.”

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.

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

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

O órgão instrutivo constatou, em Fiscalização Ordenada, diversas falhas na gestão do Patrimônio Público (Frota) e a sua manutenção. Assim, importante **recomendar** que a Prefeitura elabore estudo com vistas a identificar as condições de sua frota e seu plano de manutenção preventiva, podendo com isso mensurar os custos de manutenção versus aquisição de novos veículos, além de estruturar e corrigir as irregularidades formais do setor.

Com relação às falhas descritas no item *G.1.1.2 A Portal da Transparência*, informo que às vésperas desse julgamento, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei que as irregularidades foram sanadas pela Origem.

As demais falhas apontadas pela Fiscalização podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.9. CONCLUSÃO

Acompanho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos e **VOTO** pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais do exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Rosana**, excetuando 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*);

- Fortaleça os mecanismos de planejamento, arrecadação e controle de suas receitas próprias (*recomendação*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício (*determinação*);
- Objetive a suspensão das contratações temporárias e realize concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes à Educação municipal (*determinação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Providencie os devidos reparos nos prédios que abrigam as UBS (*determinação*);
- Estabeleça o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município (*determinação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Elabore estudo com vistas a identificar as condições de sua frota e seu plano de manutenção preventiva, além de estruturar e corrigir as irregularidades formais do setor (*recomendação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela Fiscalização (*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