

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 03/08/2019

(GCDR-43)

67 TC-006335.989.16-6

Prefeitura Municipal: Conchas.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Odirlei Reis.

Advogado(s): Julio César Machado (OAB/SP nº 330.136) e Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos (OAB/SP nº 231.319).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCHAS. EXERCÍCIO 2017. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ACIMA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. GASTOS DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE DE ALERTA ESTIPULADO PELA LEI FISCAL. REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ABAIXO DO PISO NACIONAL. UNIDADES ESCOLARES NÃO ADAPTADAS PARA RECEBER CRIANÇAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS. DEMANDA REPRIMIDA DE VAGAS NAS CRECHES. IDEB. PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DA DENGUE. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. INCONSISTÊNCIA NAS INFORMAÇÕES PRESTADAS AO AUDESP. CONTABILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe o equilíbrio entre financeiro, além de adequado planejamento orçamentário;
- 2) Por força do parágrafo único do Art. 59, § 1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa de pessoal atinge 90% do limite máximo de 54%, o Ente Federativo será alertado pelos Tribunais de Contas;

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR-09, que na conclusão de seu relatório (Evento 58.14), apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Ausência de relatórios periódicos;

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Apontamentos que denotam fragilidade no setor correspondente, elaborando peças de planejamento meramente formais e sem observância a requisitos legais;

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Déficit orçamentário não amparado pelo superávit financeiro do ano anterior;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Existência de déficit financeiro; divergências constatadas;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de liquidez;

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

- ✓ Divergências nos saldos de dívidas de contribuições sociais e de precatórios;

B.1.5. PRECATÓRIOS

- ✓ Inconsistências na contabilização;

B.2. IEG-M – I-FISCAL

- ✓ Apontamentos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

B.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- ✓ Recursos não movimentados em conta específica;

C.2. IEG-M – I-EDUC:

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

D.2. IEG-M – I-SAÚDE

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

D.2.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA (HOSPITAIS)

- ✓ Apontamentos diversos pendentes de providências;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Apontamento que denota potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados;

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Inconsistências nas informações transmitidas;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Apontamentos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados

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

- ✓ Inobservância à Lei Orgânica, às Instruções e a Recomendações desta E. Corte;

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 63.1 – DOE de 24/07/2018), o responsável pela Prefeitura Municipal de Conchas apresentou justificativas (Evento 101).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 110.1/110.3).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **Ministério Público de Contas (MPC)** opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** devido a desacertos nas finanças municipais e na gestão do orçamento.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1.1, A.2, B.1.2, B.1.4, B.1.5, B.2, C.2, D.2, D.2.1, F.1 e G.3 (Evento 121.1).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B+	B+	C	B	B+	B	B	B	16.717
2016	A	B	C	B+	B+	B	C+	B	16.799
2017	B	B	C	B	A	B	B	B	16.882

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B). Porém, apresentou queda em relação aos indicadores i-Educ 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 CONCHAS**.

2.2. **PRINCIPAIS INVESTIMENTOS**

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit 2,46%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	31,65%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	76,94%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	32,70%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	51,20%	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**

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução

orçamentária correspondeu a R\$ 1.217.773,85, ou, 2,46% da receita efetivamente arrecadada, aumentando o déficit financeiro (retificado) vindo do exercício anterior de R\$ 2.037.296,95, para R\$ 2.671.908,40, portanto, dentro do limite de um mês da RCL usualmente aceito por esta Corte de Contas¹.

O Município não possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 0,82 para cada R\$ 1,00 de dívida, e ocorreu diminuição na Dívida de Longo Prazo. Assim verifica-se que a Municipalidade desatendeu o § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **recomendo** 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, financeiro e 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.

Nada obstante, o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 18,99% 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.

Além disso, a instrução revelou que em 2017 as despesas de pessoal ultrapassaram o limite de 90% previsto no Art. 59, § 1º, inciso II da Lei

¹ RCL = R\$ 47.489.228,57

de Responsabilidade Fiscal.

Alerto, portanto, a municipalidade que essa situação implica em diversas limitações listadas no art. 22 da LRF², bem como exige medidas efetivas para manutenção do gasto a índice abaixo do limite prudencial previsto na Lei fiscal, medida que fica desde já **determinada**.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal de Conchas aplicou na educação básica o percentual de 31,65%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 76,94% 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:

- Há crianças, de 0 a 3 anos, fora da creche;
- Nenhum dos estabelecimentos da rede pública municipal de ensino possuía Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- Existência de unidades escolares não adaptadas para receber crianças portadoras de necessidades especiais;
- O piso salarial mensal dos professores de creche e pré-escola do município é inferior ao piso salarial nacional.

A Unidade de Fiscalização constatou 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

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)

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.

Também, a equipe técnica constatou que não há crianças, de 0 a 3 anos, fora da creche. 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 Conchas que tome medidas efetivas com o objetivo de atender a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais.

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

Por fim, consultei o site do INEP³ e verifiquei que o Município não alcançou, na última medição do IDEB, a meta projetada para as séries finais do ensino fundamental⁴.

³ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

⁴ Ideb observado 5.0; Meta Projetada 5.1.

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 32,70% das receitas de impostos em saúde. Analisando os dados do IEGM, verificamos uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a destacar:

- O número de equipes de Saúde da Família não cobre 100% da população do município;
- O número de equipes de Saúde Bucal não cobre 100% da população do município;
- Nenhuma das Unidades de Saúde possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- Não houve cobertura de 80% dos imóveis visitados para controle vetorial da dengue em todos os ciclos de visitas.
- Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas Unidades Básicas de Saúde;
- Problemas detectados na Fiscalização Ordenada no Hospital Municipal de Conchas pendentes de regularização pela Origem.

Segundo a instrução, constataram-se impropriedades na execução do Programa Municipal de Controle da Dengue, que merecem atenção especial por parte do Executivo, com vistas a aprimorar as ações de combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, febre zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, **recomendo** que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

Em relação às falhas detectadas no Programa Saúde da Família e nas equipes de Saúde Bucal, **determino** ao Executivo local a adequação da sua legislação e das estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos respectivos programas, 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.

2.7. 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 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”.

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:

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

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.

“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**.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Em relação ao atraso das informações prestadas ao Sistema Audeps, assinaladas no item 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.

A equipe técnica demonstra que o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais do Município. **Determino**, assim, que a Prefeitura local contabilize corretamente o seu saldo de precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo apurado no Balanço Patrimonial e o verificado pelo Tribunal de Justiça.

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

2.9. CONCLUSÃO

VOTO pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais de 2017 da **Prefeitura Municipal de Conchas**, ressalvando 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, financeiro e patrimonial (*recomendação*);
- A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o índice inflacionário (*recomendação*);
- Atente para as restrições quando o gasto de pessoal estiver acima do limite prudencial estipulado pela Lei Fiscal (*alerta*);
- Mantenha o gasto com pessoal a índice abaixo do limite prudencial (*determinação*);
- Fixe a remuneração dos profissionais do magistério de acordo com o piso nacional estipulado para o exercício (*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*);
- Atenda a demanda reprimida de crianças em suas creches municipais (*determinação*);
- Regularize às demais inadequações constatadas na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Aprimore o programa de combate e controle da dengue, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti* (*recomendação*);
- Adeque sua legislação e as estruturas disponíveis de modo a atender

à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde bucal (*determinação*);

- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Assegure a fidedignidade e tempestividade da transmissão dos dados ao Sistema eletrônico de prestação de contas (*recomendação*);
- Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas demais falhas apontadas pela equipe técnica (*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