

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO 26/11/2019

(GCDR-41)

75 TC-006855.989.16-6

Prefeitura Municipal: Araçatuba.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Dilador Borges Damasceno.

Advogado(s): José Américo Lombardi (OAB/SP 107.319), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP 124.850), Cássio Telles Ferreira Neto (OAB/SP 107.509), Waldomiro Vicentine Junior (OAB/SP nº 209.413) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. EXERCÍCIO 2017. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO. QUEDA DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO E DA SAÚDE. INEFICÁCIA DO SETOR DE CONTROLE INTERNO. PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Andradina – UR/15, que na conclusão do relatório (Evento 136.22) apontou as seguintes ocorrências:

A.1.1. CONTROLE INTERNO

- ✓ Inoperância do sistema de controle interno, pois não avalia o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, bem assim, não comprova a legalidade e não afere os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em infringência aos incisos I e II do artigo 74 da Constituição

Federal (a irregularidade vem sendo objeto de reiteradas recomendações por este Tribunal desde as contas de 2011).

A.1.2. OUVIDORIA

- ✓ Embora instituída por Lei, ainda carece de aperfeiçoamento de forma a assegurar a sua eficácia como instrumento de viabilização de comunicação entre o cidadão e o poder público, nos termos previsto no inciso XXXIII, art. 5º, c/c artigo 37, § 3º, inciso I da Constituição Federal.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador.
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas.

A.3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

- ✓ Ausência do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas, do Plano Municipal e Políticas Públicas voltadas à primeira infância, nos termos do artigo 227 da CF e das diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº. 13.257/16, razão pela qual lembramos ao Executivo Municipal para sua implementação, em face de sua extrema relevância, especialmente no contexto social, educacional e econômico.

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador;
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas.

B.3.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

ALMOXARIFADO CENTRAL

- ✓ A cobertura do almoxarifado não está em perfeito estado, observada externamente;
- ✓ O escritório da administração está precariamente instalado em cômodo construído de divisórias dentro do barracão do almoxarifado;
- ✓ Quadro de força não é externo à área de estocagem;
- ✓ Há fiações elétricas expostas e não em tubulações;
- ✓ O local apresenta internamente sinais de goteiras e teto amassado;

- ✓ Há possibilidade de entrada de água de chuva, com goteiras no teto amassado;
- ✓ Não existe proteção contra a entrada de roedores;
- ✓ Não existe proteção contra a entrada de aves, que entram pela porta que fica constantemente aberta;
- ✓ Existem extintores com prazo de validade vencido;
- ✓ A temperatura do ambiente não é adequada e confortável, devido a teto de zinco baixo;
- ✓ Não existe área de expedição;
- ✓ Não existe Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- ✓ Não houve desratização, nem dedetização nos últimos seis meses;
- ✓ Não existe separação física, bem delimitada, entre o recebimento, expedição e a armazenagem geral. Todas essas atividades são realizadas no mesmo local;
- ✓ O responsável informou que realiza inventário semestralmente, porém não há relatório impresso para comprovar; e
- ✓ Os inventários não são checados e analisados pelo Controle Interno do órgão.

GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO (FROTA) E SUA MANUTENÇÃO

- ✓ Diversas irregularidades encontradas na Fiscalização Ordenada e constatada sua permanência durante a fiscalização in loco.

B.3.2. DESPESAS COM ADIANTAMENTOS

- ✓ Identificamos desacertos no uso do regime de adiantamento, que contrariam o princípio da transparência, bem como, a Lei Municipal 4.308 de 18/10/1994 e o Comunicado SDG nº 19/2010.

C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL:

- ✓ Despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB;
- ✓ Glosa de restos a pagar não pagos até 31/01/2018.

C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice B

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador;
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas;
- ✓ No período de 2009 a 2015, praticamente 1/4 (um quarto) das mesmas escolas ficaram aquém das metas do IDEB estabelecidas, em todos os biênios medidos;
- ✓ Nas escolas não são produzidos relatórios bimestrais das ocorrências de bullying para enfrentamento e planejamento das ações, nos termos da Lei Federal nº 13.185/15;

- ✓ Os Conselhos Municipais, notadamente o do FUNDEB, não vêm cumprindo adequadamente suas atribuições.

D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice C+

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador.
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas.

D.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ Diversas irregularidades constatadas durante as seguintes Fiscalizações Ordenadas: 01 (Serviços Públicos Municipais de Saúde) e 06 (Verificação de Obras Públicas) continuam pendentes de ação corretiva.

D.4. OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL:

- ✓ Os diagnósticos demonstrados no subitem, sobretudo a falta de adequado planejamento, baixo investimento realizado, déficit de profissionais da saúde, demanda reprimida nas consultas e exames médicos, falta de Licença de Funcionamento da Vigilância Sanitária nas Unidades de Saúde, não realização de obras de acessibilidade aos portadores de necessidade especiais, não Regulação do Sistema Único de Saúde, evidenciam falhas que não contribuem para uma gestão eficiente do setor, em detrimento ao princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Lei Maior.

E.1. IEG-M – I-AMB – Índice B

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador;
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas.

F.1. - IEG-M – I-CIDADE – Índice B+

- ✓ Verificamos diversas falhas apresentadas no Setor, com base nas respostas da Origem ao questionário do IEG-M nessa dimensão, e ratificadas pela Fiscalização, que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador;
- ✓ Considerando a existência de tendência aos descumprimentos das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dada a sua relevância para o desenvolvimento sustentável, recomendamos ao Executivo Municipal a correção das falhas relatadas.

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

- ✓ Os dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet (Lei nº 12.527/11, artigo 8º). Assunto abordado na meta 16.6 e 16.10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergência apurada com base nos dados do Balanço orçamentário informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.

G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice B+

- ✓ A prefeitura municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.

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

- ✓ Não cumprimento de várias das recomendações proferidas quando da emissão do Parecer das contas de 2013 e 2014, mesmo havendo tempo hábil para tomada de providências.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Eventos 143.1), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 184).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

As **Assessorias Técnicas** manifestaram-se pela emissão de **parecer favorável**, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Evento 200).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, devido a falhas no planejamento, controle interno inoperante e realização de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB, além de diversa falhas na área de Ensino.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens *A.1.2, A.3, B.1.1, B.2, B.3.1, B.3.2, D.2, D.3, D.4, E.1, F.1, G.1.1, G.2, G.3 e H.2* (Evento 207).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Manifestando-se nos termos do art. 213 do Regimento Interno, a **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela emissão de **parecer favorável** (Evento 211).

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

Nos últimos 03 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planej	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2015	B+	A	C	B	B	B+	B+	B	186.533
2016	B+	A	C	B	C+	B+	B+	B	187.313
2017	B	C+	C	B	B	B+	B+	C+	194.874

Os dados do quadro acima indicam que o município regrediu na avaliação geral da efetividade da gestão municipal, passando do conceito “B” (*gestão efetiva*) para “C+” (*em fase de adequação*), em decorrência da queda dos conceitos obtidos nos índices relativos à Ensino e Saúde.

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 Araçatuba**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Resultado da Execução Orçamentária	<i>Déficit de 1,84%</i>	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	25,12%	<i>Mínimo: 25%</i>
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	78,50%	<i>Mínimo: 60%</i>
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	<i>Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</i>
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,63%	<i>Mínimo: 15%</i>
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	43,20%	<i>Máximo: 54%</i>

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, inclusive parcelamentos.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de baixa monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, houve equilíbrio nas contas.

O município registrou déficit orçamentário de R\$8,651 milhões (oito milhões, seiscentos e cinquenta e um mil reais), correspondente a 1,84%

das receitas, porém integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Já o resultado financeiro foi positivo, em R\$1,161 milhão (um milhão, cento e sessenta e um mil reais), indicando capacidade de pagamento dos valores exigíveis em curto prazo.

O resultado econômico também foi positivo, refletindo em um aumento no saldo patrimonial. Os encargos sociais foram devidamente recolhidos, incluindo-se o termo de parcelamento firmado em exercício anterior. Os depósitos judiciais foram efetuados em conformidade com o regime especial em que o Município está enquadrado e a dívida de longo prazo diminuiu.

No contexto ora apresentado, a gestão orçamentária e financeira do Município não merece reprimenda. **Recomendo**, todavia, a permanente adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução.

2.5. ENSINO

De acordo com o relatório da Fiscalização, o Município de Araçatuba aplicou 25,12% de suas receitas de impostos e transferências em Ensino, cumprindo a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal. Também foram atendidos os demais índices legais. Consultando o site do INEP¹, verifiquei que os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental atingiram a meta projetada para o IDEB de 2017.

Não obstante, o IEG-M i-Educ caiu um nível com relação ao exercício anterior, passando do conceito “B+” (*gestão muito efetiva*) para “B” (*gestão efetiva*).

Analisando as respostas fornecidas pela Prefeitura e demais apontamentos da equipe técnica, destaco a necessidade de reparos nas instalações físicas de algumas escolas e cozinhas escolares, frota escolar com

¹ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

idade avançada, falta de escolas em período integral, existência de turmas com excesso de alunos e **falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB** em algumas escolas.

Consta, ainda, no questionário do IEGM, conforme salientado pelo MPC, que **existem 262 crianças de 0 a 3 anos não atendidas no município**. No entanto, o Executivo de Araçatuba realizou despesas relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional, o que contraria a LDB e a Constituição Federal, que permitem tais despesas apenas quando plenamente atendidas as necessidades da área de atuação do Município, ou seja, educação infantil e ensino fundamental.

Aliás, a instrução também indica que o Município não elaborou o Plano Municipal pela Primeira Infância, bem como não instituiu o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, revelando a necessidade de a Administração direcionar o foco de seu planejamento do setor para o ensino infantil e fundamental.

Determino à Origem que busque eliminar rapidamente a demanda por vagas na rede municipal de ensino, e **recomendo** que planeje seus investimentos no setor com base nas falhas apontadas no relatório do IEGM, objetivando o aprimoramento do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação.

2.6. SAÚDE

Na área da Saúde foram aplicados 25,63% da receita de impostos e transferências, valor acima do mínimo exigido pela Constituição. Não obstante, houve queda bastante acentuada na avaliação do IEGM em decorrência de uma série de impropriedades, das quais destaco:

- Número de equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal não cobre 100% da população do Município;
- O Município não possui protocolo de encaminhamento para

realização de exames médicos e de consultas de especialidades;

- Unidades de Saúde necessitando de reparos e/ou sem AVCB;
- O Plano Municipal de Saúde não possui metas físico-financeiras quantificáveis;
- O Município não possui Plano de Cargos e Salários para os profissionais da saúde;
- Houve casos de dengue que vieram a óbito em 2017;
- O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs de forma não presencial;

Além disso, a equipe técnica verificou ocorrências durante a fiscalização ordenada ocorrida no Hospital Municipal e UBS Dr. Alfredo Dantas de Souza, que incluem baixo grau de satisfação com relação ao atendimento e médicos e farmacêuticos ausentes em horário de serviço.

Segundo a instrução, ainda existe grande demanda reprimida para consultas e exames médicos, não há controle de resolutividade dos atendimentos aos pacientes e não há acessibilidade em algumas unidades de saúde.

As impropriedades listadas e a baixa avaliação obtida no índice criado pelo Tribunal de Contas demonstram que não basta a aplicação dos valores exigidos pela Constituição Federal para garantir a qualidade do serviço prestado à população. Como bem ensina o Professor Conti²:

Uma boa gestão desse complexo sistema de saúde pública é evidentemente fundamental, pois, como já tenho repetido exaustivamente em várias colunas, **mais do que dinheiro, o setor público precisa é de uma administração mais eficiente**, o que exige estudos, planejamento e medidas não só de curto, mas também e principalmente de médio e longo prazos.

Recomendo que o atual gestor adote ações com vistas à

² CONTI, José Maurício; "SAÚDE NÃO PRECISA SÓ DE DINHEIRO, MAS DE BOA GESTÃO", p. 35 -40. In: CONTI, José Maurício. Levando o direito financeiro a sério. São Paulo: Blucher, 2016

melhoria da gestão da saúde municipal de Araçatuba.

2.7. CONTROLE INTERNO

A fiscalização constatou ineficácia do sistema de controle interno do Município de Araçatuba, verificando nos relatórios emitidos pelo setor que não há avaliação do cumprimento de metas e da execução orçamentária do Executivo.

O 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.

Portanto, faz-se necessário **recomendar** à Origem que adote providências voltadas ao aprimoramento do setor, objetivando uma atuação mais objetiva e eficiente.

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Durante as fiscalizações ordenadas, a equipe técnica constatou uma série de impropriedades no almoxarifado central e na frota municipal, algumas com potencial de lesão ao erário e à segurança dos servidores, devendo a Origem adotar medidas para eliminá-las.

As demais falhas tratadas nos itens A.1.2. Ouvidoria, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2. Despesas com Adiantamentos, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, G.3. IEGM – i-Gov-TI podem ser relevadas, **recomendendo-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.9. CONCLUSÃO

Acompanho o posicionamento de ATJ e SDG e **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de 2017 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações e determinações**:

- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Busque eliminar rapidamente a demanda por vagas na rede municipal de Ensino (determinação);
- Aprimore o planejamento dos investimentos nas áreas de Ensino e Saúde, visando melhora qualitativa na prestação dos serviços públicos;
- Aprimore o setor de Controle Interno;
- Elimine as falhas verificadas durante as Fiscalizações Ordenadas no Almojarifado Central e na frota municipal;
- Atenda as instruções, recomendações e determinações deste Tribunal de Contas;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1.2. Ouvidoria, A.2. IEGM – i-Planejamento, B.2. IEGM – i-Fiscal, B.3.2. Despesas com Adiantamentos, E.1. IEGM – i-Amb, F.1. IEGM – i-Cidade, G.1.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal, G.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp, G.3. IEGM – i-Gov-TI.

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

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO