

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 03/09/2019

(GCDR-43)

71 TC-006410.989.16-4

Prefeitura Municipal: Itatinga.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): José Geraldo Celestino de Oliveira e João Bosco Borges.

Período(s): (01-01-17 a 04-08-17) e (05-08-17 a 31-12-17).

Advogado(s): David Antonio Rodrigues (OAB/SP nº 113.456), Antonio Delmanto Filho (OAB/SP nº 122.966), Priscila Arruda de Oliveira Paulo (OAB/SP nº 290.820), Thiago Gyorgio Dalcim (OAB/SP nº 337.719), Helluey Zequi (OAB/SP nº 390.232) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. ITATINGA. EXERCÍCIO 2017. FINANÇAS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DÉCIT FINANCEIRO. FALHAS NO SETOR DE TESOUREARIA. ACESSIBILIDADE NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO. PLANO DE CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PEÇAS DE PLANEJAMENTO. ATRIBUIÇÃO DOS CARGOS COMISSIONADOS. ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA. RESÍDUOS SÓLIDOS PARECER FAVORÁVEL. SEGUNDA CÂMARA.

- 1) O equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser alcançado através de adequado planejamento financeiro, devendo a Municipalidade possuir recursos financeiros para honrar seus compromissos de curto prazo.
- 2) A escrituração contábil e seus registros de movimentações bancárias devem ser claras, objetivas e atender aos princípios transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).
- 3) Por força do artigo 60 da Lei 4.320/64 é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** referentes ao exercício de **2017**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATINGA**.

1.2. A fiscalização realizada pela Unidade Regional de Sorocaba – UR-09 registrou os seguintes apontamentos (Evento 55.23):

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

- ✓ Apontamentos que denotam fragilidade no setor correspondente;
- ✓ Elaboração das peças legais sem a observância a requisitos normativos;

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ Déficit financeiro;

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ Ausência de liquidez;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

- ✓ Cargos em comissão sem regulamentação de suas atribuições e/ou requisitos;

B.3.1. BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Deficiências apontadas na Fiscalização Ordenada, pendentes de providências;

B.3.2. TESOURARIA

- ✓ Falta de detalhamento em conciliações bancárias; ocorrência de pagamentos sem o prévio empenho;

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;

E.1. IEG-M – I-AMB

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados, com destaque para a ausência de realização de coleta seletiva de resíduos sólidos e a falta de edição do Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil;

F.1. IEG-M – I-CIDADE

- ✓ Apontamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados, com destaque para a ausência de edição do Plano de Contingência de Defesa Civil;

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

- ✓ Insuficiente divulgação da gestão na página eletrônica do Município; inexistência de Ouvidoria;

G.3. IEG-M – I-GOV TI

- ✓ Aportamentos diversos que denotam potencial comprometimento da efetividade dos serviços prestados, com destaque para a ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI;

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

- ✓ Inobservância às Instruções desta E. Corte.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 59.1 – DOE de 31/07/2018), os responsáveis apresentaram justificativas (Eventos 83.1 e 87.1).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessoria Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (Eventos 97.1/97.3).

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, na gestão do ensino e cargos comissionados.

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.2; B.3.1; D.2; E.1; F.1; G.1.1, G.3, e H.2. (Evento 102.1).

Em Sessão desta E. Segunda Câmara do dia 02/04/2019, o Parquet de Contas solicitou vista do processo, que foi deferida por esta Relatoria (Evento 120.1).

Em nova manifestação o Órgão Ministerial ratifica o posicionamento pela Desaprovação dos presentes demonstrativos em razão de reincidência nas falhas da gestão financeira do Município (Evento 126.1).

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 Favorável** (Evento 106.1).

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	C	B	A	C	C+	B	19.281
2016	C+	B	C+	B+	B+	C+	C+	B	19.528
2017	C	B	C	B	C+	C	C+	C+	19.779

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-Planejamento, i-Amb, i-Cidade 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 ITATINGA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 1,26%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,65%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	72,31%	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>)	26,59%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	44,97%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município não possuía dívidas judiciais para pagamento no exercício.

2.4. FINANÇAS

De acordo com os cálculos da fiscalização, o superávit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 746.361,19, ou, 1,26% da receita

efetivamente arrecadada, contribuindo para a redução do déficit financeiro do exercício anterior, R\$6,580 milhões, para R\$4,203 milhões, valor correspondente a menos de 1 (um) mês da RCL, conforme cálculos da SDG.

Ou seja, no primeiro ano do mandato o gestor registrou superávit orçamentário e reduziu o passivo financeiro em 36%.

Além disso, os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quanto à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito, despesas de pessoal e antecipação de receitas orçamentárias também foram respeitados.

Mesmo o índice de liquidez de 0,29 (R\$ 0,29 para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo) e o aumento de 10,47% da Dívida de Longo Prazo ao final do exercício, no contexto apresentado, não comprometem os exercícios futuros.

E isso pode ser verificado nas contas de 2018 em que a fiscalização constatou superávit orçamentário de 7,27% ou R\$4,555 milhões e resultado financeiro positivo de R\$898 mil.

Fundamental que a Origem mantenha essa trajetória e obtenha superávits orçamentários nos próximos exercícios, visando à redução do passivo de longo prazo.

Por fim, as falhas no setor de tesouraria, tais como transferências em que as contas de destino não foram identificadas, e pagamentos sem prévio empenho, em contrariedade ao artigo 60 da Lei 4.320/64, apesar de relevadas, com **determinação** para que a municipalidade corrija as irregularidades detectadas em sua escrituração contábil de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.5. ENSINO

O Executivo aplicou na educação básica o percentual de 29,65%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 72,31% 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 aperfeiçoamento.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) em 2017 se posicionou na nota “C”, indicando uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de ajustes, principalmente no que se refere:

- Nem todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão adaptadas para receber crianças com deficiência;
- Não foi utilizado nenhum programa específico para desenvolvimento das competências de leitura e escrita dos alunos da Rede Municipal;
- Nenhum estabelecimento de ensino da rede pública municipal possuía AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);

A equipe técnica aponta a existência de escolas que não estão adaptadas para receber crianças com deficiência como prevê a CF, art. 227, o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015.

Neste sentido, necessário **recomendar** 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.

Por fim, consultei o site do INEP¹ e verifiquei que o Município não

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

alcançou, nas últimas medições do IDEB, as metas projetadas para as séries finais do ensino fundamental:

IDEB 8º e 9º ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL			
ANOS	2013	2015	2017
Ideb Observado	3.8	3.7	4.8
Metas Projetadas	4.8	5.2	5.4

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 26,59% 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 e de Saúde Bucal não cobrem 100% da população do Município;
- O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- O Executivo local não possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de Saúde;

A equipe técnica identificou a falta de Plano de Carreira, Cargos e Salários para os profissionais do Município. O Plano 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 com urgência o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município.

Sobre às 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 e Saúde Bucal, 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

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 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 Conti² 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 Conti³:

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

³ 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. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que os cargos comissionados não possuem suas atribuições definidas em Lei, outros que foram definidas de forma genérica, impossibilitando a aferição das características de direção, chefia ou assessoramento, e alguns sem compatibilidade do grau de instrução requerido e o desenvolvimento das atividades atribuídas a esses cargos conforme preceitua o artigo 37, V, da Constituição Federal.

Lembro que os cargos de livre provimento devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Assim, **determino** que o Executivo promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna, e exija formação compatível com as funções desempenhadas.

2.9. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os dados coletados pela instrução processual revelaram que a Prefeitura Municipal 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 as informações constantes do Portal da Transparência não são atualizadas em tempo real⁴ (dia útil imediatamente anterior).

Determino à 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.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As irregularidades verificadas no serviço de coleta e tratamento dos seus resíduos sólidos, juntamente com as demais falhas na gestão de meio ambiente comprometem de sobremaneira o atendimento a população local.

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

As demais falhas tratadas nos itens *B.3.1. Bens Patrimoniais; F.1.*

⁴ Última atualização 31/06/2019.

IEG-M – I-Cidade; G.3. IEG-M – i-Gov TI e H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal podem ser relevadas, **recomendando-se** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. CONCLUSÃO

VOTO pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais do exercício de 2017, da **Prefeitura Municipal de Itatinga**, 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**:

- Corrija sua escrituração contábil (*determinação*);
- Adapte seus próprios municipais, principalmente escolas, 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 (*determinação*);
- Estabeleça com urgência o Plano de Carreira e Remuneração para seus profissionais que atuam na saúde pública do Município (*determinação*);
- Adeque sua legislação e as estruturas disponíveis de modo a atender à necessidade de manutenção dos Programas Agente Comunitário de Saúde e Saúde Bucal (*determinação*);
- Aperfeiçoe a gestão da saúde municipal (*determinação*);
- Aprimore as peças de planejamento, permitindo a aferição da efetividade dos programas de governo (*determinação*);
- Regularize as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados (*determinação*);

- Cumpra integralmente à Lei de Transparência (*determinação*);
- Aprimore a gestão ambiental, com especial atenção ao tratamento dos seus resíduos sólidos (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens *B.3.1. Bens Patrimoniais; F.1. IEG-M – I-Cidade; G.3. IEG-M – i-Gov TI e H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* (*recomendação*).

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

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO