

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO	RELATÓRIO OPERACIONAL Nº 003 / 2011
Data: 17 / 08 / 2011	Folha nº 01/09

CONFORME PLANEJAMENTO DE AUDITORIA DA UCCI E EM ATENDIMENTO À ORDEM DE SERVIÇO UCCI nº 020/2010, EXPEDIDA PELA Srª CHEFE DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL, FOI REALIZADA AUDITORIA OPERACIONAL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, OBSERVANDO A LEGISLAÇÃO VIGENTE, COM O OBJETIVO DE IDENTIFICAR AS POSSÍVEIS FALHAS, IRREGULARIDADES, DESVIOS E PERDAS DE RECURSOS PÚBLICOS, E RECOMENDAR OS AJUSTES NECESSÁRIOS COM VISTAS À EFICIÊNCIA OPERACIONAL, PRIORIZANDO, DESTA FORMA, O INTERESSE PÚBLICO. A PARTIR DA REALIZAÇÃO DE VÁRIAS ENTREVISTAS COM SERVIDORES DAQUELA SECRETARIA, FORAM IDENTIFICADAS AS SEGUINTE INCONSISTÊNCIAS:

- I.1** – Inconsistência na apuração do mínimo constitucional aplicado em educação, pois estão sendo somados valores de MDE e FUNDEB, mascarando, desta forma, o percentual atingido pelo Município;
- I.2** – Irregularidade na aplicação dos recursos vinculados da Educação, os quais estão sendo aplicados em fins alheios a que se destinam, como os servidores pagos com recursos do MDE;
- I.3** – Foi verificado que os valores relativos aos repasses obrigatórios e legais do SISPREM vêm sendo empenhados, porém, não pagos pela Prefeitura Municipal, comprometendo as finanças da Autarquia Municipal;
- I.4** – Os valores destinados à Secretaria Municipal da Educação vêm sendo insuficientes para custear as despesas;
- I.5** – Os recursos humanos do Departamento de Contabilidade da SME encontram-se deficitários, situação esta agravada pela convergência de trabalhos extras ao setor;
- I.6** – Deficiência, por parte do Município, na fiscalização do transporte escolar. Faltam pessoal e viaturas para uma fiscalização eficiente;
- I.7** – Situação deficitária na fiscalização quanto ao aspecto da manutenção dos veículos do transporte escolar;

PARA FINS DE REGULARIZAR AS SITUAÇÕES ACIMA DESCRITAS, SUGERIMOS AS SEGUINTE PROVIDÊNCIAS:

- R. 1** – Recomendada aos **itens I. 1 e I. 2** – Sejam rigorosamente observados os preceitos constitucionais e legais, por parte da Administração, quanto à aplicação dos recursos

vinculados da Educação, maximizando os controles administrativos dentro da SME, a fim de que sejam corretamente utilizados, tanto em MDE como no FUNDEB, evitando-se, desta forma, possíveis sanções, tanto ao Município como ao Gestor Público. Dentro deste contexto, e no intuito de uma melhor visualização da situação, definimos alguns trechos encontrados na doutrina de administração pública:

*“Vinculação Constitucional: considera-se o percentual de receita que deve ser aplicado em certa despesa, cuja previsão está determinada na Constituição Federal. Em outros termos, é o percentual pelo qual **os recursos públicos são vinculados a um tipo de despesa específica.**”*

Vinculação de Recursos Destinados ao Financiamento da Educação: a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, as Emendas Constitucionais n.º 14/1996 e 53/2006, definiram os meios financeiros pelos quais o poder público atenderá seus deveres educacionais relacionados à oferta, permanência, qualidade e garantia de ensino aos cidadãos.

Segundo o art. 212 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, anualmente vinte e cinco por cento (25 %), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A base de cálculo dos Gastos Constitucionais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE é a Receita Líquida de Impostos e Transferências.

*Gestão dos recursos vinculados do MDE: de acordo com a LDB (art. 69, § 5º), os recursos vinculados para MDE devem ser imediatamente repassados à secretaria de educação, em prazos fixados para esses repasses (de dez em dez dias). **A autoridade que não cumprir tais prazos pode ser responsabilizada civil e criminalmente.***

*Despesas em que o Município **pode aplicar os recursos vinculados**: não podem ser aplicados em educação em geral, mas somente em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. A LDB (Lei de Diretrizes e Bases) estabelece quais despesas podem (art. 70) e quais não podem (art. 71) ser consideradas como próprias de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Por exemplo, são exemplos de MDE:*

- remuneração do pessoal do magistério;*
- remuneração de funcionários técnico-administrativos, desde que em atividade de MDE;*
- aquisição, construção, reforma e aluguel de imóveis para a educação;*
- compra, aluguel e manutenção de equipamentos e mobiliário escolar;*
- contratação de serviços e consultorias, realização de estudos e eventos relacionados com a qualidade de ensino;*
- concessão de bolsas de estudo, conforme o que diz a Constituição Federal (art. 213, § 1º);*
- compra de material pedagógico para alunos e professores;*
- pagamento de empréstimos destinados a investimentos na rede pública de ensino;*
- aquisição e manutenção de veículos para transporte escolar.*

Consequências da má aplicação dos recursos para MDE:

Ao Município, se os recursos do MDE não forem corretamente aplicados, pode ocorrer:

- rejeição das contas do Executivo pelo Legislativo, com base em parecer prévio do TCE/RS, e encaminhamento da questão ao Ministério Público;

- impossibilidade de fazer convênios para receber recursos de outros governos;

- perda de assistência financeira da União e do Estado;

- intervenção do Estado no Município.

Ao mesmo tempo, o Prefeito pode ser:

- processado por crime de responsabilidade;

- submetido a processo penal se ficar comprovado que a verba pública foi aplicada de maneira diferente da definida na lei;

- declarado inelegível por cinco anos se as contas da Prefeitura não forem aceitas por problema que não pode ser corrigido.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB: é um Fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei Federal n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Sua duração será de 14 anos, ou seja, até 31-12-2020, com implantação iniciada em 1º de janeiro de 2007, e ocorrerá de forma gradual até 2009, quando o Fundo contará todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar de 20% de contribuição.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se vinculados à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser sub-vinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa sub-vinculação de 15% passava pelo FUNDEF, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental, atendidos em cada rede de ensino.

Com a Emenda Constitucional n.º 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica, a qual compreende a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Utilização dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios: os recursos do FUNDEB devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, devendo ser subdivididos para aplicação, da seguinte forma:

- Parcela mínima de 60% do FUNDEB: calculada sobre o montante anual dos recursos creditados na conta no exercício, a parcela mínima de 60% do Fundo deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo

contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

- Parcela de até 40% do Fundo: cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB), observado o seguinte critério por ente governamental:

- Estados: despesas com MDE no âmbito dos ensinos fundamental e médio;

- Distrito Federal: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio;

- Municípios: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental.

Impedimentos de utilização de recursos do FUNDEB. De modo geral, os recursos do Fundo não podem ser aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em:

- ações do ensino superior;

- educação oferecida por instituições de ensino de natureza privada que não atendam alunos da educação especial, de creches e pré-escola, e não sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público;

- etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental;

- despesas de outros exercícios, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica;

- ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica.”

R. 2 – Recomendada ao item I. 3 – A questão dos repasses do Executivo Municipal ao SISPREM, deve ser criteriosamente analisada pela Administração, já que seu inadimplemento implica em vários fatores importantes no âmbito da Municipalidade, pois, muito além de inviabilizar toda a gestão financeira e administrativa da Autarquia, o Município depende do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para, entre outros: celebração de acordos e convênios; concessão de empréstimos, financiamentos e subvenções; e, principalmente, receber transferências voluntárias da União. Dentro deste contexto, manifestamo-nos pela imediata regularização dos repasses previdenciários, conforme determinação legal, a fim de que se assegure a boa gestão da Autarquia, garantindo o pagamento dos benefícios previdenciários de seus segurados, e fundamentalmente, evitem-se sanções ao Município e ao Gestor Público.

R. 3 – Recomendada ao item I. 4 – Favoravelmente a uma readequação orçamentária dentro da estrutura administrativa da Secretaria da Educação, onde, conjuntamente com o Departamento de Contabilidade da SEPLAMA, devam ser realizadas as devidas suplementações nas dotações da SME, a fim de garantir o atendimento de suas enormes demandas. O planejamento orçamentário, em uma Secretaria da importância da SME, é imprescindível a fim de que possa ser executada a sua política educacional na plenitude, em consonância com as diretrizes emanadas pelos órgãos e entidades federais e estaduais. Em caráter complementar, são destacados a seguir, alguns trechos, da

diversa doutrina contábil, que podem vir a colaborar para a implementação das sugestões propostas no presente relatório;

*“Planejamento – O planejamento orçamentário, cuja iniciativa é sempre do Poder Executivo, compreende três instrumentos: o PPA, a LDO e a LOA. No PPA, são estabelecidas, por um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e aquelas decorrentes de programas de duração continuada. A LDO orienta a elaboração da LOA, de forma a selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente, estabelecendo parâmetros necessários à alocação dos recursos, bem como ajustando as ações de governo às reais possibilidades de caixa do Estado. A LOA autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação, visando concretizar os objetivos e as metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Referida autorização constitui o crédito orçamentário inicial, e as importâncias nele consignadas para atender a determinadas despesas denominadas dotação. Durante o exercício financeiro, podem-se adicionar ou crescer valores ao Orçamento, quer como **reforço das dotações existentes**, quer como dotações destinadas a atender a despesas decorrentes da **criação de novos serviços**, ou, ainda, de caráter urgente ou imprevisível. Essas autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária são denominadas de créditos adicionais. Por outro lado, se houver a necessidade de conter gastos, o Poder Executivo pode editar Decretos de Contingenciamento, limitando as despesas abaixo dos limites aprovados na Lei Orçamentária. Em síntese, o planejamento da despesa abrange a Fixação da Despesa, a Descentralização de Créditos Orçamentários e a Programação Orçamentária e Financeira, cujas definições são as seguintes:*

*Fixação da Despesa – autorização dada pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual, sendo que a **realização de despesa não-autorizada e sem crédito orçamentário configura grave irregularidade.***

Descentralização de Créditos Orçamentários – procedimento por meio do qual um órgão ou entidade transfere a outro a possibilidade de utilização dos créditos orçamentários, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres, com o objetivo de racionalizar o emprego dos recursos públicos, reduzir custos operacionais e otimizar a estrutura da Administração do Estado. A descentralização de créditos orçamentários não implica em modificação da classificação funcional dos programas, nem dos valores totais aprovados pela LOA.

Programação Orçamentária e Financeira – adequação do fluxo dos pagamentos com o dos recebimentos, limitando empenhos e movimentação financeira, com a finalidade de atingir os resultados previstos na LDO, impedindo a assunção de compromissos sem respaldo financeiro.”

R. 4 – Recomendada ao item I. 5 – Que a SME busque as devidas soluções às deficiências nos recursos humanos de seu Departamento de Contabilidade, no sentido de que, ao mesmo tempo em que seja reforçado seu quadro de pessoal, sejam criadas condições de aperfeiçoamento, com ênfase à **valorização dos servidores**. Do Manual de RH (edição de 2001) do IBAM – *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*), destacamos trecho, elencado logo abaixo, referente às novas políticas municipais:

*“Política de Recursos Humanos: Na busca incessante pela eficiência e eficácia, enfatizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os Municípios não podem mais considerar seus servidores como meros recursos e sim como **geradores de recursos**. Com isso, as novas políticas municipais devem levar em consideração outros elementos que estimulem o aumento da produtividade e da participação dos servidores municipais na simplificação e na racionalização dos processos de trabalho, visando não só a **redução dos gastos**, como ao **melhor aproveitamento dos recursos organizacionais**. Sintetizando uma série de proposições para nortear as políticas municipais nessa área, destacamos:*

- instituir um sistema de carreiras que ofereça perspectivas atraentes de desenvolvimento funcional, alavancado pelos resultados obtidos na avaliação de desempenho;*
- corrigir distorções internas na estrutura de remuneração;*
- preparar previamente o servidor para o exercício de novas funções (cursos de promoção);*
- promover o ajustamento do servidor ao cargo que ocupa;*
- criar condições para o desenvolvimento de um clima organizacional saudável;*
- **investir, principalmente, no desenvolvimento de profissionais que atuam nas áreas estratégicas e exclusivas do Estado, para garantir a qualidade e a continuidade da prestação dos serviços voltados para o interesse público.**”*

R. 5 – Recomendada aos itens I. 6 e I. 7 – Diante dos sérios problemas enfrentados pela SME, quanto à fiscalização do transporte escolar, bem como nas condições das viaturas da Secretaria, evidenciadas nas próprias entrevistas dos servidores envolvidos, recomenda-se o cumprimento das cláusulas contratuais, em sua integralidade, principalmente no que se refere à fiscalização dos veículos, devendo abranger, principalmente, frequência de revisões elétrica e mecânica, cumprimento do tempo máximo de uso do veículo, capacitação adequada aos operadores destes veículos, observância dos equipamentos obrigatórios, em consonância com o CTB, etc.

A seguir, elencam-se trechos parciais da coletânea do *Ministério da Educação – FNDE*, os quais, muito oportunamente, destacam pontos importantes das obrigações do Município quanto ao Transporte Escolar, bem como apresentam propostas de trabalho necessárias ao cumprimento dos deveres da Administração, a fim de propiciar condições favoráveis aos alunos residentes em áreas rurais, sistematizando os serviços de vistoria e fiscalização dos serviços de transporte escolar no âmbito municipal:

“O Transporte Escolar Rural é fundamental para facilitar o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, especialmente aqueles residentes em áreas rurais. Por isso, todas as ações que visam a melhoria das condições do serviço ofertado, são relevantes para o aprendizado dos alunos que dele fazem uso, contribuindo para o desenvolvimento da educação nacional.

*Dentre os **deveres atinentes ao Estado** se encontra o de estabelecer condições de educação para todos. Para os estudantes residentes na área rural, o Transporte Escolar Rural é fundamental para garantir o acesso e permanência nas escolas. A oferta do Transporte Escolar em condições favoráveis tende a melhorar o aprendizado dos alunos que dele necessitam, pois, além de melhorar a frequência escolar,*

faz com que eles permaneçam no campo. Consideradas as particularidades e carências da área rural, cabe ao poder público elaborar políticas voltadas à educação, que **facilitem o acesso e a permanência dos estudantes residentes em área rural às escolas**, sendo necessário, para tanto, que o Transporte Escolar seja planejado, respeitando todas as especificidades da área rural e de seus habitantes.

Para implementar a regulação do serviço de transporte escolar rural, a Administração Pública precisa conhecer os problemas a serem solucionados, a situação atual e os objetivos que pretende atingir com suas ações. Mas conhecer só não basta, é preciso planejar essas ações, definindo pontos essenciais, como:

- Definir os critérios para a seleção de operadores, bem como as atribuições e responsabilidades da Administração na definição dos serviços e responsabilidades do operador, remuneração, controle, incentivos e sanções, além de registro e controle de informações;

- Treinamento e capacitação tanto dos responsáveis pela gestão do transporte escolar da própria Administração quanto das escolas, além da criação de rotinas administrativas para especificar o serviço e controlar sua execução;

- Acesso e participação dos pais no processo, com informações sobre os serviços, direitos e deveres, bem como apresentação de sugestões.

Elementos do sistema de transporte escolar

Componentes físicos do sistema:

- infraestrutura física;
- **veículos**; e
- equipamentos de gestão e controle.

Operação

- regularidade;
- segurança ;
- conforto; e
- programação e controle dos serviços.

Os agentes do serviço

- operador;
- alunos e responsáveis;
- gestores escolares; e
- Poder Público.

Veículos

- Para o transporte escolar devem ser utilizados veículos apropriados. Para isso, a Administração deverá especificar as funcionalidades esperadas do veículo e **fiscalizar sua utilização** dentro dos parâmetros estabelecidos.

- As normas que irão regular esse item podem constar no Regimento e/ou edital de contrato, podendo conter ainda detalhes sobre **vistoria e sanções para o descumprimento** dessas normas.

- Outro ponto importante para a segurança dos estudantes é o tempo de uso dos veículos, cabendo ao Poder Público definir o período

máximo de uso para substituí-los, bem como realizar fiscalização para esse controle.

- Da mesma forma que as normas para o tipo de veículo, as relativas ao tempo de uso também poderão constar no Regulamento e/ou no contrato, devendo, ainda, ficar clara as formas de controle e sanções para o descumprimento dessas normas.

Os veículos de transporte escolar possuem uma capacidade de **lotação limite** de alunos sentados, para o qual estão habilitados. Cabe aos órgãos administradores a fiscalização do cumprimento dessa exigência, de acordo com a Resolução CONTRAN nº 25/98. **Essas normas devem constar** nos Regulamentos e/ou contratos.

O **Poder Público deve exigir** a adaptação dos veículos que fazem o transporte escolar às características dos alunos, no que se refere a aspectos como padronização da altura e largura dos assentos, abertura das janelas e exigência de cinto de segurança.

Deve ser observada a igualdade de condições de acesso às escolas para alunos portadores de necessidades especiais, conforme determina a legislação brasileira, cabendo a Administração Pública estabelecer parâmetros e critérios técnicos para garantir esse acesso.

A fiscalização desse item deve observar as recomendações do Decreto nº 5.296 de 2004, além de outras normas pertinentes, devendo esta exigência constar no Regulamento e no Contrato.

Os veículos rodoviários utilizados no transporte escolar devem ter uma caracterização própria e, em conformidade com o art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro, devem, obrigatoriamente, apresentar:

- pintura de faixa horizontal na cor amarela, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria, com o dístico ESCOLAR em preto.

Estado de Manutenção

O estado de manutenção dos veículos deve ser regulado pelo Poder Público sendo vistoriados periodicamente todos os equipamentos e demais itens dos veículos quanto à sua situação e funcionamento.

Sob uma primeira perspectiva, a idade do veículo pode não apresentar relação direta com o conforto e a segurança. No entanto, parece razoável aceitar que veículos mais novos possuem tecnologias mais avançadas, proporcionando maior conforto aos usuários. Igualmente, quanto mais velhos os veículos maior a possibilidade de ocorrência de problemas, que podem conduzir a situações de risco ou até mesmo a acidentes.

Essa situação se agrava em localidades com restrições econômico-financeiras, que utilizam veículos de terceira, quarta e até quinta mão, velhos e em péssima condição de conservação.

Como o País não apresenta uma cultura de manutenção preventiva dos veículos, a regulação da idade do veículo configura-se como uma medida necessária em prol da segurança, regularidade e conforto do serviço, mesmo que se possa alegar que veículos mais antigos, desde que bem mantidos, podem ainda prestar bom serviço.

Para tal, o Poder Público terá que definir a idade máxima para substituição dos veículos ou uma média máxima de idade da frota. Além disso, ele terá de realizar a fiscalização da idade dos veículos.

As normas referentes a esse ponto podem constar no **Regulamento e/ou no contrato**, indicando-se a idade máxima do veículo e/ou a idade

média máxima admitida para toda a frota. Serão especificadas as formas de controle (vistoria), assim como as sanções quando do descumprimento dessas normas.

Eventualmente, o nível de atendimento desse quesito pode ser utilizado para medir o desempenho do operador, com vistas a premiá-lo (se o indicador for superior ao estabelecido) ou penalizá-lo (se o indicador for inferior).”

SUPORTE BIBLIOGRÁFICO

Rio Grande do Sul. Tribunal de Contas do Estado. Manual de Orientação aos Novos Administradores Municipais – Porto Alegre/RS, 2008;

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. O FUNDEB e os mínimos constitucionais da Educação. Teresina/PI, 2010;

Educação: desafios para os Municípios, Mariza Vasquez Abreu. FUNDESCOLA/MEC – Brasília, 2001;

FUNDEB – Manual de Orientação. Ministério da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. 2009;

Gestão dos Recursos Humanos e a LRF. Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, BNDES, 2001

Planejamento do Transporte Escolar Rural. Ministério da Educação, FNDE, UnB;

Regulação do Transporte Escolar Rural. Ministério da Educação, FNDE, UnB;

Manual de Regulação do Transporte Escolar Rural. Ministério da Educação, FNDE, UnB. 2010;

Manual de Planejamento do Transporte Escolar Rural. Ministério da Educação, FNDE, UnB. 2010;

Instrução Normativa UCCI nº 001/2007 - Versão 02, de 13/11/2007.

Sant’Ana do Livramento, 17 de Agosto de 2011.

Kaizer Espirito Santo Torres

API – Matr. 22153-8

DATA E VISTO DA CHEFIA DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO:

____/____/____

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515

Chefe da UCCI – Matr. F-1878