

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 08/02/11**

CONTAS ANUAIS

69 TC-000229/026/09

Prefeitura Municipal: Coronel Macedo.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): José Carlos Tonon.

Advogado(s): José Antônio Gomes Ignácio Júnior.

Acompanha(m): TC-000229/126/09.

Auditada por: UR-16 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-16 - DSF-II.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL MACEDO.

A conclusão do laudo de auditoria, elaborado pela Unidade Regional de Itapeva, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

1. **ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA ÁREA DA SAÚDE** - índices maiores do que os regionais e estadual, com exceção da taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais.

Estatísticas Vitais e Saúde	Município	Região de Governo	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	15,15	ND	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	15,15	ND	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa)	166,5	ND	151,7
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2737,5	ND	3471,9
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	16,67	ND	7,16

2. **ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO**
- IDEB apurado foi inferior ao das escolas privadas,

ao da rede geral do Estado e ao das escolas locais mantidas pelo Estado;

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB								
	Anos iniciais do Ensino Fundamental				Anos finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
Redes:	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Estadual São Paulo	5,0	5,5	4,8	5,1	4,3	4,5	4,2	4,4
Estadual Município	5,2	5,2		5,4	3,8	4,5	3,8	3,9
Município	4,4	5,1	4,5	4,8	3,8	4,5	3,8	3,9

3. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - inadequado planejamento na elaboração da LOA; LOA contém previsão de matéria estranha à previsão de receitas e fixação de despesas;
4. **DÍVIDA ATIVA** - descontrole nos registros dos créditos a receber;
5. **ROYALTIES** - não movimentação da receita na conta bancária vinculada, impossibilitando a fiscalização da aplicação dos recursos; desvio de finalidade, previsto no artigo 24 do Decreto Federal nº 1, de 1991, caracterizado;
6. **OUTRAS DESPESAS** - atraso no pagamento das contas de consumo de serviços públicos; despesas com refeição dentro do município; adiantamentos a agentes políticos;
7. **RESULTADOS** - não elaboração da programação financeira, prevista no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; não definição de metas bimestrais de arrecadação, previstas no mesmo diploma legal; houve alienações de bens sem que se efetuassem a baixa contábil; divergência entre o valor informado como Dívida Ativa pelo Setor de Lançadoria e o registrado no Balanço Patrimonial; documento pendente na Tesouraria referente ao exercício de 2007; o que revela ausência de confiabilidade dos demonstrativos contábeis, contrariando o artigo 85 da Lei 4.320/64, bem assim o disciplinado pelas Normas Brasileiras de Contabilidade e no inciso III, do artigo 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
8. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - créditos adicionais, transposições, remanejamentos e transferências

orçamentárias significaram 49,41% da despesa inicial; intercâmbio, sem autorização legislativa, entre elementos de uma mesma categoria de programação; abertura de créditos adicionais suplementares sem a elaboração de prévia memória de cálculo; afronta ao § 1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9. **LICITAÇÕES** - não elaboração de pareceres técnico-jurídicos acerca das licitações; ausência de licitações, com fracionamento de objeto e inobservância à Lei 8666/93; aquisição de bens de empresas proibidas de contratar com a Administração; ausência de formalização dos processos de dispensas e inexigibilidades, inobservando o parágrafo único, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93;
10. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - inobservância;
11. **PESSOAL** - No quadro de pessoal constam os cargos de Chefe de Educação Fundamental, Chefe de Educação Infantil, Chefe de Ensino Supletivo e Conselho Tutelar, todos estes de provimento em comissão, todavia não se revestem das atribuições de Chefia, Direção e Assessoramento exigidas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal - nos casos dos cargos vinculados à Educação (Chefe de Educação Fundamental, Chefe de Educação Infantil e Chefe de Ensino Supletivo, acrescidos dos cargos de Diretor e Vice-Diretor de Escola), há afronta, também, ao artigo 206, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece que o ingresso de profissionais do ensino deva ocorrer exclusivamente por concurso de provas e títulos; funcionários em desvio de função; pagamento irregular de adicional de insalubridade; pagamento irregular de adicional noturno;
12. **ENCARGOS SOCIAIS** - não recolhimento do FGTS relativo aos servidores contratados por tempo determinado;
13. **TESOURARIA/ALMOXARIFADO/BENS PATRIMONIAIS** - existência de documento pendente na Tesouraria; disponibilidades de caixa em bancos privados; falhas nos controles de almoxarifado; ausência de controle dos bens patrimoniais, registros desatualizados, ausência de inventário anual;
14. **LIVROS E REGISTROS** - livros não rubricados; ausência de livro de bens patrimoniais;
15. **RESULTADOS FISCAIS** - valores informados ao sistema AUDESP não confiáveis, violando os princípios da transparência, da evidenciação contábil e da confiabilidade;

16. **TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA** - não realização de audiências públicas trimestrais da Saúde, contrariando o artigo 12, da Lei Federal nº 8.666/93;
17. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - não atendimento a diversas recomendações desta Corte de Contas, contidas nos pareceres dos exercícios anteriores;
18. **SISTEMA AUDESP** - informações prestadas intempestivamente;

A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de Auditoria.

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se, a partir da análise da peça justificatória, em confronto com o conteúdo do relatório e demais elementos que integram a instrução processual.

Observou o órgão técnico que na terceirização da coleta do lixo a despesa unitária foi 47,19% maior que a média da região;

Sobre a realização de 49,41% de créditos adicionais e de remanejamentos orçamentários, entendeu que houve afronta ao princípio basilar da responsabilidade fiscal, propondo que as peças orçamentárias devam ser melhor elaboradas, evitando-se assim o constatado nível de alteração a desnaturar a intenção inicial e a vontade legislativa.

Observou também que, à vista das divergências com o Audesp, os números informados pela municipalidade devem coincidir com os valores dos balanços enviados na prestação de contas, sob pena de afronta aos princípios da evidenciação contábil e da transparência fiscal.

No mérito, a Secretaria-Diretoria Geral opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

É conveniente descrever, em resumo, o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos setores e segmentos fundamentais de gestão, assim como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. Em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, a Administração despendeu 25,49% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 60,38% da Receita do FUNDEB.
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 100% dos valores recebidos.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 24,10% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 43,18% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. O resultado da execução orçamentária evidenciou superávit de R\$132.574,57, equivalente a 1,53% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício evidenciou superávit de R\$29.443,85, e no exercício anterior observou-se um déficit de R\$104.747,65.
8. O resultado econômico foi positivo.
9. O resultado Patrimonial foi positivo.
10. Não havia Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício de 2.009.
11. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

É o relatório.

Ala.

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL MACEDO.

Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,49%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,38%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	24,10%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	43,18%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde, investiu, em relação aos recursos do Fundeb, o mínimo obrigatório com profissionais do magistério, aplicando a totalidade dos recursos recebidos desse fundo, e que as despesas de pessoal situaram-se abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relativamente às finanças, observa-se que a Administração obteve uma situação satisfatória, quase que de equilíbrio.

O resultado da execução orçamentária revelou-se superavitário, repercutindo positivamente nos sistemas financeiro, econômico e patrimonial.

Sobre esse ponto, verifica-se, ainda, que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame não havia saldo de dívida consolidada líquida.

Em que pese a boa situação nas finanças, as peças de planejamento tomaram outro rumo.

A expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo é demasiadamente inadequada, pois a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento, inclusive, para realizar atos de transposição, remanejamento e transferência de recursos financeiros.

A Administração lançou mão desse indigitado dispositivo e realizou a abertura de 49,41% de créditos adicionais e remanejamentos orçamentários, fato que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

A despeito das razões da defesa, o plano de governo serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade.

Por outro lado, a transposição ou remanejamento de recurso, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), deve ser por intermédio de lei especial.

Na obra "Direito Municipal Brasileiro" (15ª edição - 2ª tiragem - página 290) o renomado mestre "Hely Lopes Meirelles", já definia com clareza a proibição de transposição de recursos, *in verbis*:

*"A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo*

ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza."

Assim, a propósito, este Tribunal vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos processos TC-1696/026/08 e TC-1787/026/08, referentes às Contas anuais do exercício de 2008 das Prefeituras Municipais de Santa Fé do Sul e Iacri.

De qualquer forma, as falhas, nas peculiares circunstâncias, podem ser relevadas, cabendo recomendação à origem, para que evite reedição.

No capítulo "pessoal", a auditoria anotou que no quadro de pessoal constam os cargos de Chefe de Educação Fundamental, Chefe de Educação Infantil, Chefe de Ensino Supletivo e Conselho Tutelar, todos estes de provimento em comissão, os quais não se revestem das atribuições de Chefia, Direção e Assessoramento exigidas pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Anotou ainda o órgão de instrução que nos casos dos cargos vinculados à Educação há afronta, também, ao artigo 206, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece que o ingresso de profissionais do ensino deva ocorrer exclusivamente por concurso de provas e títulos.

A autoridade responsável não se manifestou sobre esse ponto, entretanto, o relatório de auditoria não demonstrou de forma cabal o descumprimento de referidos dispositivos, não havendo, portanto, elementos nos autos para tal afirmação.

De qualquer forma, remenda-se à origem especial atenção à questão, adequando-a aos comandos da Constituição Federal, se o caso. Deve a auditoria, em fiscalização futura, aprofundar-se no exame da matéria, o que, desde já, fica recomendado.

Sobre os demais apontamentos no capítulo "pessoal", anunciou o responsável as medidas adotadas para regularização.

No tópico "contratos", a análise da auditoria demonstrou que, na terceirização da coleta de lixo, o

Município superou em 47% a despesa unitária (custo total dividido pelo volume total, em toneladas), em comparação à média da região em que se localiza o Município de Coronel Macedo.

É de se reconhecer que a disparidade entre os Municípios da região é bastante significativa, mas, a propósito, nada alegou a defesa.

O fato merece atenção, devendo a autoridade responsável rever os custos do sistema de coleta de lixo, objetivando a redução, ao menos, aos patamares regionais, o que desde já fica recomendado.

Os apontamentos da auditoria com relação à alienação de bens sem que se efetuasse a baixa contábil, à divergência entre o valor informado como Dívida Ativa pelo respectivo setor e o registrado no Balanço Patrimonial e à existência de documento pendente na Tesouraria, referente ao exercício de 2007, devem ser corrigidos pela origem.

Os demais apontamentos da auditoria, uns foram afastados pela defesa e outros, de fato, se constituíram em falhas, mas que podem ser relevadas, quer pela natureza formal, quer porque não ostentam gravidade suficiente para contaminar, por si só, as contas em apreciação ou, ainda, porque são irrelevantes.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, verifica-se que, durante o exercício em exame, a Administração ficou a desejar em seus resultados na melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Mesmo tendo a Administração direcionado recursos acima do mínimo constitucional, bem como atingido as metas projetadas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental no exercício de 2009, a repercussão na qualidade do ensino, ainda assim, esteve aquém do desejável.

Em 2009, as notas dos alunos que cursaram os anos iniciais do ensino fundamental se situaram abaixo do índice das escolas estaduais, das escolas estaduais localizadas no Município, bem como da rede privada de ensino.

Quanto aos anos finais do ensino fundamental a nota dos alunos é melhor, pois se situou abaixo dos índices encontrados na rede privada de ensino.

Devido a essa situação, é imprescindível que a Administração Pública intensifique os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação, já que os recursos aplicados com recursos próprios ultrapassaram o mínimo estabelecido na Constituição Federal.

E para os indicadores da saúde, recomendação para que aprimore as políticas públicas é medida que se impõe, porque mesmo com uma aplicação de recursos bem acima do mínimo estabelecido (24,10%), consoante os dados obtidos da Fundação SEADE, todas os índices de mortalidade (infantil, na infância e de indivíduos com idade entre 15 e 34 anos), além do índice de mães adolescentes, todos, são superiores aos índices encontrados no Estado de São Paulo, significando que os recursos direcionados à saúde estão a atenção na busca da eficiência, para que, de fato, possam influenciar positivamente na qualidade da saúde da população.

Cumprе esclarecer que, por meio destes indicadores, é possível a comparação com a média do Estado e, também, da Região de Governo, este último não disponível na data da auditoria, mas que cujos valores deverão ser utilizados, doravante, para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

Assim, o que distingue o valor dos índices estudados é justamente a eficácia das políticas da Administração Pública, cujo efeito, naturalmente, é o acumulado ao longo dos anos.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local, pois, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é imperativo o emprego de maiores esforços para corrigir o ponto suscitado.

No mérito, VOTO, pois, no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL MACEDO, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção das seguintes providências quanto às falhas remanescentes:

- 1) em relação às movimentações de dotações orçamentárias, observe com rigor a legislação de regência;
- 2) que observe com rigor a lei de licitações e contratos;
- 3) que adote medidas objetivando a redução do custo unitário da coleta de lixo, pelo menos aos patamares regionais;
- 4) que reexamine a forma de provimento em comissão dos cargos da Educação, adequando-os aos comandos da Constituição Federal, se o caso.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie esforços para elevar o índice de desenvolvimento da educação básica municipal, visando à melhoria da qualidade do ensino local, e que envie maiores esforços para reduzir os índices de mortalidade.

Deve a auditoria, em fiscalização futura, aprofundar-se no exame da forma de provimento em comissão do pessoal, em especial da Educação.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.