

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 15/02/11**

CONTAS ANUAIS

89 TC-000489/026/09

Prefeitura Municipal: Palestina.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Nicanor Nogueira Branco.

Advogado(s): Fábio Roberto Borsato.

Acompanha(m): TC-000489/126/09.

Auditada por: UR-8 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-8 - DSF-I.

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

A conclusão do laudo de auditoria, elaborado pela Unidade Regional de São José do Rio Preto, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

1. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Rede Municipal Brasil	4,0	4,4	3,5	3,8	3,4	3,6	3,1	3,3
Rede Privada Brasil	6,0	6,4	6,0	6,3	5,8	5,9	5,8	6,0
Rede Estadual São Paulo	4,7	5,4	4,6	4,9	4,0	4,3	3,8	4,0
Rede Estadual Município Auditado	-	-	-	-	-	-	4,3	4,4
Rede Município Auditado	5,6	5,3	5,3	5,6	3,8	4,9	-	3,9

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL NA ÁREA DA SAÚDE -

Estatísticas Vitais e Saúde	Município	Região de Governo	Estado	Existe política municipal de saúde específica para o grupo? Qual?
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	33,06	15,00	13,02	Contida no Plano de Saúde Municipal.
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	33,06	16,09	15,11	Contida no Plano de Saúde Municipal.
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	78,80	142,10	151,70	Contida no Plano de Saúde Municipal.
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2.954,10	3.291,17	3.471,90	Contida no Plano de Saúde Municipal.
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	11,57	8,91	7,16	Contida no Plano de Saúde Municipal.

3. **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA** - a LDO não prescreve critérios para a concessão de auxílios/ subvenções/ contribuições; a LOA estabelece o percentual para abertura de créditos suplementares até 50% e os créditos suplementares abertos suplantaram os 10% da despesa fixada;
4. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - houve desvio de recursos do FPM (retirada da conta corrente vinculada às transferências do FPM), praticado pelo servidor que ocupava o cargo de tesoureiro, no valor de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais). Esses recursos desviados foram depositados em nome da empresa "INFOSIG COMÉRCIO E MANUTENÇÃO DE COMPUTADORES LTDA", de propriedade do mesmo. Foi instaurada sindicância administrativa para apuração de eventual falta grave, com afastamento por 60 (sessenta) dias do servidor. Decidiu-se pela demissão a bem do serviço público, por ato de improbidade administrativa. Houve remessa dos autos às autoridades policiais e ao Ministério Público com a finalidade de adotar os procedimentos visando à aplicação das sanções penais cabíveis;

5. **DÍVIDA ATIVA** - cobrança ineficaz; significativo valor cancelado de dívida ativa;
6. **ENSINO** - Descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal (21,43%);
7. **OUTRAS DESPESAS** - **adiantamentos:** o Sr. Prefeito recebeu de adiantamento no exercício R\$ 39.500,00, utilizou R\$ 17.813,36 e verifica-se que o valor devolvido diverge do recebido menos o utilizado, sendo a diferença de R\$ 21.686,64 (valor constante no documento: R\$ 7.686,64); houve adiantamento de despesa com comprovantes fora do período de aplicação; houve despesas irregularmente liquidadas;
8. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - déficit de 1,37% devido a gastos acima da capacidade arrecadatória; recebimento de alertas durante o exercício;
9. **RESULTADO FINANCEIRO** - registro no balanço patrimonial de créditos a receber com valores negativos, incorreto sob o ponto de vista técnico-contábil;
10. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - créditos adicionais significaram 30,82% da despesa inicial;
11. **TRANSFERÊNCIAS** - **recursos recebidos:** não apresentada a comprovação da prestação de contas de recursos repassados pelo Estado e divergências na contabilização de saldo;
12. **LICITAÇÕES** - nas licitações de obras e serviços de engenharia a Prefeitura não atestou provisória e/ou definitivamente o recebimento de obras;
Inexigibilidade: a contratação de empresa de assessoria e consultoria jurídica em direito administrativo municipal não se reveste da natureza singular a que faz referência a norma legal;
13. **CONTRATOS** - Apesar de o Executivo Municipal ter emitido declaração negativa sobre a existência de processos de gastos com terceirização de serviços de saúde, a auditoria detectou a existência de gastos no valor de R\$ 856.415,28 - razão do credor da empresa "COMERP COOP. DE TRABALHO MÉDICO DE RIBEIRÃO PRETO" e documentos de gastos amostrais dos meses de fevereiro e maio do exercício em exame, sujeito à tipificação do prescrito no artigo 104, V, da Lei Complementar Estadual nº. 709/93;
14. **PESSOAL** - dos 93 empregos adicionados ao quadro de pessoal no exercício em exame, 78 estão irregulares, visto que ausentes normas legais criadoras dos empregos - desrespeitado o princípio da legalidade;

15. **SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS** - o Sr. Prefeito não apresentou declaração de bens por ocasião da posse;
16. **TESOURARIA/ALMOXARIFADO/BENS PATRIMONIAIS** - movimentação de disponibilidades financeiras em entidade não oficial, conciliação efetuada antes do encerramento do exercício e valores não conciliados; não apresentados os balanços financeiros mensais e o registro e o controle das entradas e saídas; não efetuado o levantamento dos bens imóveis;
17. **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL** - atendimento parcial no tocante à divulgação na página eletrônica do município do RGF e do parecer prévio desta Corte
18. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - atendimento em parte das Recomendações/Determinações deste Tribunal e não atendimento das Instruções deste Tribunal;
19. **SISTEMA AUDESP** - prejudicada a análise dos valores levantados através do sistema AUDESP pela não entrega da documentação exigida nos meses de outubro, novembro e dezembro;

A Autoridade responsável, apesar de notificada regularmente, não 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.

Ponderou o órgão técnico, em relação ao déficit orçamentário de 1,37%, que aumentou o déficit financeiro do exercício anterior, que a taxa de investimento atingiu 21,38 da receita corrente líquida e que a magnitude do déficit orçamentário não impacta, em demasia, os futuros orçamentos locais, assinalando que a dívida de curto prazo passou a significar pouco mais do que um mês de arrecadação.

Propõe recomendar à origem que produza superávit orçamentário para dirimir o passivo de curta exigibilidade.

Entretanto, ante ao não-cumprimento dos 25% constitucionais da educação, a afronta ao princípio da evidenciação contábil e da transparência fiscal, devido à

falta de informação da movimentação financeira nos meses de outubro a dezembro ao sistema audesp e a falta de depósito em banco estatal, manifestou-se pelo parecer desfavorável.

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 dispendeu, após ajuste de fls. 70/71, 26,55% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 61,60% da Receita do FUNDEB.
3. A aplicação dos recursos do FUNDEB atingiu 100,0% dos valores recebidos.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 22,62% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 51,59% da Receita Corrente Líquida, manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. O resultado da execução orçamentária evidenciou déficit de R\$255.901,97, equivalente a 1,37% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício evidenciou déficit de R\$1.474.192,44, e no exercício anterior o déficit foi de R\$1.299.822,63.
8. O resultado econômico foi negativo em R\$342.504,61.
9. O resultado Patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício de 2.009, foi de R\$394.838,42, equivalente a 2,31% da receita corrente líquida.
11. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice-Prefeito.
- 12.** A Prefeitura efetuou pagamentos de precatórios, além do mínimo a que estava obrigada.

É o relatório.

Ala.

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

Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,55%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	61,60%	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)	22,62%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	51,59%	Máximo = 54%

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

O laudo de auditoria, em decorrência das glosas efetivadas, apontou investimento no setor educacional de 21,43%, situação que indicaria o não-atendimento do mínimo estabelecido no artigo 212, "caput", da Constituição Federal.

Mas, ao observar, num primeiro momento, as exclusões procedidas no quadro de ensino, resolvi, por bem, colher mais informações sobre a matéria, por meio de diligência junto à Auditoria da Casa (UR-8 - São José do Rio Preto).

Esta, por sua vez, às fls. 71/72, elaborou um novo quadro do ensino, promovendo os necessários ajustes,

já que a Prefeitura demonstrou ter aplicado no Fundeb R\$414.499,72 a maior do que o montante efetivamente recebido do respectivo fundo.

Assim, ao transferir referido valor, automaticamente, para os recursos próprios da municipalidade, foi necessário adequar as glosas anteriormente efetuadas.

Além dessa adequação, conforme demonstrado pela auditoria, às fls. 70/71, observo que o montante de restos a pagar quitados após 31/01/10, durante o exercício de 2010, antes excluído, deve retornar ao cômputo do ensino.

A incorporação dos restos a pagar de 2009, quitados após 31/01/10, na aplicação do ensino, guarda similaridade com o decidido na sessão de 01/12/10, do E. Plenário, nas contas anuais do exercício de 2007, da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, TC-2359/026/07, sob a relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, verbis:

"Em decorrência de pedido de informação deste Relator (ofício GCECR nº 50/2010), o E.Conselheiro Renato Martins Costa, que presidiu o exame dos demonstrativos do Prefeito de São Bernardo do Campo, relativos ao exercício de 2008 (TC- 001888/026/08), por meio do ofício GCRMC nº 1793/2010 (fls.533), certifica que a mencionada importância, inscrita em restos a pagar, existente em 31.12.07, porém liquidada no decorrer de 2008 (R\$ 38.054.137,02 - quitada entre fevereiro e dezembro de 2008) não foi computada para os fins de apuração do percentual de recursos da receita de impostos e transferências destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (25,01%) do período. Referidas Contas mereceram a emissão de parecer favorável pela C. Segunda Câmara, em sessão de 14.09.2010.

Corroboram tal constatação as informações prestadas pela 6ª Diretoria de Fiscalização de que a metodologia de cálculo utilizada pela auditoria para aferir a aplicação de recursos no ensino somente considera as despesas empenhadas no exercício sob análise, sem que fossem agregados às contas quaisquer valores relativos a restos a pagar liquidados no período.

A constatação de que o montante de R\$ 38.054.137,02, inscrito em restos a pagar, em 31.12.2007, porém liquidado entre fevereiro e dezembro de 2008, não foi considerado no cálculo de aplicação de recursos no ensino de ambos os períodos (2007 e 2008), leva à necessidade de agregá-lo, excepcionalmente, ao exercício ora apreciado (2007)."

E é nesse sentido que vem decidindo esta Corte de Contas, nos pareceres, em sede de reexame, relativos às contas anuais do exercício de 2007, das Prefeituras Municipais de São Bernardo do Campo, Jundiaí, Assis e Mogi das Cruzes, TC's nºs 2359/026/07, 2101/026/07, 2208/026/07 e 2479/026/07, respectivamente.

Ademais, importante destacar que havia disponibilidade financeira em 31/12/09, para suportar a totalidade do saldo de restos a pagar.

Assim, o quadro do ensino elaborado pela equipe de auditoria, a fls. 70/71, após retificação, demonstrou uma aplicação no ensino de 26,55% da receita de impostos, dando atendimento, portanto, ao mandamento constitucional em comento.

Por outro lado, importante salientar que o Município em questão obteve adequado desempenho no sistema de ensino público, uma vez que houve melhoria da qualidade do ensino ofertado, estando, especialmente, em relação aos anos finais do ensino fundamental, à frente das metas estabelecidas para o ano de 2009.

Vejo que, durante o exercício em exame, houve evolução na melhoria da qualidade do ensino ofertado no Município. Embora a nota dos alunos que frequentaram os anos iniciais esteve ligeiramente menor, quando comparada com a rede estadual e com a meta prevista para o exercício, a nota dos alunos que frequentaram os anos finais superou folgadoamente a nota dos alunos da rede estadual, bem assim, ultrapassou as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Nota-se, também, que o hiato entre o desempenho do Município e da rede privada de ensino vem sendo amenizado. Contudo, é imprescindível que a Administração Pública continue intensificando os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação, principalmente, quanto aos anos iniciais do ensino fundamental.

Já o mesmo raciocínio não pode ser aplicado para os indicadores da saúde.

Mesmo com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido (22,62%), consoante os dados obtidos da Fundação SEADE, a maioria das taxas de mortalidade (infantil, na infância e de idosos), além do índice de mães adolescentes obtidas pela municipalidade, são superiores ao valor observado na própria região de governo (neste caso exceto a de idosos), bem como no Estado de São Paulo, demonstrando que os recursos direcionados à saúde não

alcançaram o resultado que se espera na melhora da qualidade de saúde da população, fato que pode ser observado no quadro abaixo:

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	32,52	10,27	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	32,52	11,68	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	55,37	117,21	124,37
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	3.640,26	3.530,53	3.650,45
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	10,57	7,35	7,22

Cumprе esclarecer que, por meio destes indicadores, é possível a comparação com a média do Estado e, também, da Região de Governo, cujos valores são uma referência para o balizamento das políticas públicas da Administração Pública.

Assim, o que distingue o valor dos índices dentro de uma Região de Governo 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.

Sob o ponto de vista contábil e fiscal, creio que, a exemplo do manifestado pela Secretaria-Diretoria Geral, há que se ponderar o déficit orçamentário de 1,37%, que incrementou o déficit financeiro do exercício.

Por ser pouco significativo, é possível revertê-lo nos próximos orçamentos, levando em conta, também, que a dívida de curto prazo representa pouco menos de 8% da receita anual da municipalidade.

Outro fator importante na análise dos aspectos fiscais da municipalidade é o baixo endividamento de longo prazo, pois a dívida consolidada líquida equivaleu a apenas 2,31% da receita corrente líquida.

De qualquer forma, deve-se recomendar à origem que produza superávit orçamentário para reduzir paulatinamente o passivo de curta exigibilidade.

Acerca das peças de planejamento, cabe atenção à inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo. Autorizada pela Lei Orçamentária Anual para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento, tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode 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.

Nota-se como consequência, que os créditos suplementares abertos suplantaram os 10% da despesa fixada, procedimento que possibilitou o déficit orçamentário já mencionado.

No caso concreto, contudo, a despeito desses fatores, a execução orçamentária não trouxe consequências insustentáveis ao Executivo.

Ainda nesse aspecto, constatou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não prescreveu critérios para a concessão de auxílios/ subvenções/ contribuições, ausência que deve ser suprida para os próximos exercícios, o que desde já recomendo.

No capítulo "Fiscalização das Receitas", noto que houve providência em relação ao desvio de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), praticado por servidor que ocupava o cargo de tesoureiro, uma vez que houve a devida instauração de sindicância administrativa, onde se decidiu pela sua demissão a bem do serviço público.

Vejo ainda que houve remessa dos autos às autoridades policiais e ao Ministério Público com a finalidade de adotar os procedimentos visando à aplicação das sanções penais cabíveis.

Determino à auditoria da Casa que acompanhe o andamento de procedimento objetivando a reparação do erário.

Deve ser desconsiderado o apontamento da auditoria em relação ao apontamento da auditoria no tópico

"Outras Despesas", ao registrar que predomina entendimento neste Tribunal no sentido de que ao servidor, não extensiva ao agente político, cabe responsabilidade da despesa com adiantamento a que se refere o artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64.

Tal procedimento revela-se um anacronismo burocrático, cuja manutenção consiste no máximo em um obstáculo ao pleno exercício da função incumbida ao agente.

Estando as despesas devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com o recurso público, afasta-se qualquer censura ao Chefe do Executivo.

Porém, as questões suscitadas pela auditoria referentes à divergência no valor devolvido, além de outras falhas, observado na prestação de contas do adiantamento de R\$39.500,00, concedido ao senhor Prefeito, deve ser objeto de análise mais aprofundada em processo preferencial, o que, desde já, fica determinado.

No item "Contratos", a auditoria detectou gastos da ordem de R\$ 856.415,28 a favor da empresa "Comerp Coop. de Trabalho Médico de Ribeirão Preto", embora o Executivo Municipal tenha emitido declaração negativa sobre a existência de processos de gastos com terceirização de serviços de saúde.

De fato, o Município se descuidou das informações fornecidas à equipe de auditoria, pois a relação dos contratos firmados pela Prefeitura, às fls. 355/364, comprova a existência de serviços prestados na área da saúde por terceiros, decorrente do processo licitatório realizado através da Concorrência nº 03/2008.

Deve a origem, doravante, atentar para as informações prestadas à equipe de fiscalização da Corte.

As demais incongruências, aquelas detectadas nos capítulos "transferências", "licitações", "pessoal", "subsídio dos agentes políticos", "tesouraria/almoxarifado/ bens patrimoniais", "transparência da gestão fiscal", "atendimento às Instruções do Tribunal" e "Sistema

Audesp", podem ser relevadas, mas deverão ser objeto de regularização, o que desde já fica recomendado.

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 PALESTINA, 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 medidas:

- que produza, nos próximos exercícios, superávit orçamentário para reduzir paulatinamente o passivo de curta exigibilidade;

- que prescreva critérios para a concessão de auxílios/ subvenções/ contribuições na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- que elimine as falhas dos processos de adiantamentos;

- que atente nas informações prestadas à equipe de fiscalização da Corte, nas quais deve se expressar a realidade dos fatos;

- que regularize as falhas detectadas nos capítulos "transferências", "licitações", "pessoal", "subsídio dos agentes políticos", "tesouraria/ almoxarifado/ bens patrimoniais", "transparência da gestão fiscal", "atendimento às Instruções do Tribunal" e "Sistema Audesp".

Deverá, também, constar do ofício recomendação para que a origem envide maiores esforços para reduzir as taxas de mortalidade infantil, na infância e de idosos, que estiveram acima do observado na região de governo e no Estado de São Paulo.

Deve, ainda, o Executivo adotar as medidas necessárias para elevar o índice de desenvolvimento da educação básica municipal, para os anos iniciais do ensino fundamental, visando alcançar, no mínimo, aqueles observados tanto na rede estadual como na rede privada de

ensino, além das metas estabelecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 'Anísio Teixeira' - INEP.

Determino a formação de processo preferencial para tratar da irregularidade no processo de adiantamento de despesa concedido ao senhor Prefeito.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.