

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 01/03/11

CONTAS ANUAIS

52 TC-000209/026/09

Prefeitura Municipal: Bernardino de Campos.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Moacir Aparecido Beneti.

Acompanha(m): TC-000209/126/09 e Expediente(s): TC-001500/004/09, TC-000084/004/10 e TC-020245/026/10.

Auditada por: UR-4 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-4 - DSF-II.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDINO DE CAMPOS.

Criteriosa inspeção "in loco" propiciou a elaboração de circunstanciado relatório, cujo conteúdo compreende informações necessárias à avaliação da gestão de que se cuida, tanto sob o aspecto administrativo, como sob os prismas econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

O documento - elaborado pela Unidade Regional de Marília - revela a incidência de falhas e irregularidades, que, envolvendo vários setores de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não prescreveu "*critérios específicos para concessão de recursos ao Terceiro Setor*"; b) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do orçamento que "*se apresenta maior que a inflação estimada para o período (10%) bem como daquele medido pelos índices oficiais (...)*"; c) A Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizava transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria para outra. No entanto, a Constituição Federal (art. 167, I), prevê a expedição de lei específica, "*não podendo portanto, basear-se na autorização genérica de que trata o artigo 165, § 8º, da Carta Magna*".

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - a) Em relação ao desempenho na área da saúde, os indicadores de mortalidade registrados pela Municipalidade são inferiores aos valores médios observados no Estado de São Paulo, destoando apenas a incidência de gravidez precoce. b) Os índices na saúde foram:

Estatísticas Vitais e Saúde - Ano 2009	Município	Região de Governo de Ourinhos	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)¹	0,00	-	13,02
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)²	0,00	-	15,11
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)³	85,2	-	151,7
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)⁴	3.364,47	-	3.471,90
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)⁵	10,85%	-	7,16

c) No tocante à qualidade do ensino ofertado, observa-se que a Municipalidade atingiu as metas fixadas pelo Ministério da Educação para o índice de desenvolvimento da educação básica. d) Os indicadores do ensino foram:

1 Razão entre os óbitos de menores de um ano residentes numa unidade geográfica, num determinado período de tempo (no caso, um ano) e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

2 Razão entre os óbitos de menores de cinco anos de residentes em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e os nascidos vivos da mesma unidade nesse período.

3 Razão entre os óbitos da população de 15 a 34 anos em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo (no caso, um ano), e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

4 Razão entre os óbitos da população de 60 anos e mais em uma unidade geográfica, em determinado período de tempo, no caso, um ano, e a população nessa faixa etária estimada para o meio do período.

5 Proporção de Mulheres com idade inferior a 18 anos e que tenham tido pelo menos um filho nascido vivo no ano de referência, em relação ao total de mulheres que tiveram filhos nesse mesmo período.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB ⁶								
	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	4,9	4,6	4,9	4,0	3,8	3,8	4,0
Rede Estadual no Município	-	-	-	-	4,1	4,6	4,6	4,7
Rede Municipal	4,4	5,7	4,8	5,1	-	-	-	-

3. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - a) O confronto do Balancete Analítico da Receita com as informações constantes dos sites dos órgãos concessionários (Secretaria de Fazenda e Portal da Transferência) revelou diferença de valores. No caso, contabilizou-se a menor receita envolvendo FPM, IPA e PNAE; b) Verificou-se a falta de contabilização de recursos, no valor de R\$ 108.974,80, relativo a convênio firmado com o Governo Federal (Merenda). c) O Legislativo restituiu o valor de R\$ 2.479,40 (Juros de aplicação financeira), além de R\$ 1.008,41, referente à retenção de Imposto de Renda. Informa-se que *"não foi identificada a forma de contabilização/escrituração dessa devolução (orçamentária ou extra), tampouco a conta financeira que recebeu os referidos recursos (...)".* d) A Administração deixou de cobrar o ISS incidente sobre as atividades exercidas pelo Cartório de Registro Civil. e) Constatou-se a ausência de compensação dos créditos da Dívida Ativa com aqueles devidos ou pagos pelos fornecedores, agentes políticos e servidores do Município. Tal situação

⁶ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep /MEC), tendo como objetivo traçar um retrato e metas para o sistema de ensino no Brasil. Maiores detalhes podem ser obtidos em: http://ideb.inep.gov.br/Files/Site/Download/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf.

caracteriza renúncia da receita, "em desatendimento ao artigo 14, II, da LRF".

4.**DÍVIDA ATIVA** - a) Havia divergências nos saldos da Dívida Ativa constantes das peças contábeis e o apurado no sistema de controle do departamento de tributação. b) Sabe-se que a Administração deixou de atualizar o saldo da Dívida Ativa.

5.**ROYALTIES** - A Administração não movimenta, em conta específica, a receita de royalties, o que "enseja o desvio da finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (...)".

6.**ENSINO** - a) O investimento no Setor Educacional, excluídas as glosas, atingiu 26,29% da receita oriunda de impostos. b) Verificou-se o descumprimento do artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07; c) O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério não contém previsão do piso salarial nacional dos profissionais do Magistério.

7.**SAÚDE** - O plano Municipal de Saúde não contempla os quantitativos físicos e financeiros.

8.**PRECATÓRIOS JUDICIAIS** - a) O valor a ser pago no exercício, constante de Mapas/Ofícios requisitórios apresentados em 2008, importava em R\$ 5.190,02. b) No entanto, deixou a Administração de efetuar o respectivo pagamento, não cumprindo a posição jurisprudencial desta Corte. c) Observa-se que "o *Balanço Patrimonial de 2009 não registra o débito (...), em ofensa aos princípios de transparência fiscal (...) da evidenciação contábil (...) e da competência (...)*".

9.**OUTRAS DESPESAS** - Verifica-se, em relação aos adiantamentos, falhas diversas relativas à formalização dos processos. Sabe-se que, "dos 43 (quarenta e três) processos analisados, 31 (trinta e um) não continham prestação de contas, sendo que o ressarcimento dos valores ao cofre público ocorreu somente (...) em face da solicitação (...) por parte desta Auditoria". Em muitos casos, os processos não continham justificativas adequadas a demonstrar o interesse público envolvido, faltando, nos processos que continham prestações de contas, "relatórios circunstanciados sobre as viagens realizadas (...)".

10. **TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS** - a) A Administração repassou recursos à Sociedade São Vicente de Paula Nossa Senhora da Paz, objetivando a execução do Programa Saúde da Família (PSF). b) Conclui-se a partir da análise da execução do programa, que o repasse caracteriza-se como "mera terceirização de mão de obra", em burla ao artigo 37, II, da Constituição Federal, pois ficou evidenciado que a entidade "(...) empresta seu nome para contratação de funcionários (médicos, enfermeiros, entre outros)". Ainda o objetivo social da entidade não se compatibiliza com a execução do Programa.

11. **LICITAÇÕES** - a) Como falhas comuns aos processos analisados, destacam-se a falta de prévias pesquisas de preços; a ausência da indicação dos recursos financeiros necessários à execução dos contratos; os processos não tinham os termos de recebimento provisório e definitivo dos objetos; falta de designação da Comissão de Licitação. b) O Convite nº 16/09, além das falhas descritas, apresentava outra irregularidade. É que, por meio de Termo Aditivo, o valor final da contratação ultrapassou "o limite da carta-Convite (...) para obras e serviços de engenharia (...)", o que demonstra a falta de planejamento adequado. Em relação ao respectivo contrato, verificou-se que se encontrava em fase de execução, "descumprindo o prazo de 90 (noventa) dias, previsto na cláusula 7.1 do termo contratual (...)". c) No que concerne ao contrato nº 44/09, que visava à aquisição de cestas básicas, tem-se que, não obstante as várias alterações de preços, não se implantou a formalização de termos aditivos, "nos moldes do artigo 65, II, 'd', da Lei Federal nº 8.666/93 (...)".

12. **PESSOAL** - a) A Administração não emitiu ato normativo fixando as atribuições dos cargos de provimento em comissão. Portanto, "restou prejudicada a análise quanto aos requisitos atinentes aos cargos (...), quais sejam, o de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal". b) Por via de licitação, a Prefeitura contratou profissionais, cujas funções caracterizam-se como rotineiras, típicas de servidores públicos regularmente arrematados, devendo, assim, o respectivo ingresso ter obedecido as normas legais disciplinadoras do assunto.

13. **SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS** - A Auditoria constatou que "*não foram fixados subsídios em parcela única para os cargos dos Secretários Municipais (...)*", que são remunerados "*de acordo com a tabela de referência da Municipalidade, em ofensa às disposições do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal (...)*".

14. **ALMOXARIFADO** - Constatou-se a "*inexistência de controle de materiais adquiridos no exercício*".

15. **PATRIMÔNIO** - A Administração deixou de providenciar o inventário anual dos bens Patrimoniais, bem como os termos de responsabilidade. Também não havia identificação dos bens adquiridos no exercício. Sabe-se, ainda, que bens adquiridos no exercício não haviam sido incorporados à Administração. Consta, finalmente, que o Relatório dos bens encontrava-se desatualizado.

16. **INSTRUÇÕES** - A Administração deixou de atender, em sua integralidade, as Instruções e recomendações desta Corte.

17. **SISTEMA AUDESP** - A Auditoria detectou divergências nos dados/informações enviados pelo Sistema Audesp.

18. **ASPECTOS CONTÁBEIS** - A Auditoria constatou inconsistências nas peças contábeis, as quais, portanto, não "*não refletem a real situação econômica e patrimonial do Ente*". Em resumo, "*os balanços (...) apresentam resultados distorcidos, não evidenciando a real situação/movimentação financeira, econômica e patrimonial do Executivo (...)*".

19. **MATÉRIA EXTRAORDINÁRIA** - Versando representações sobre possíveis irregularidades, os seguintes expedientes tramitam em conjunto:

I - **TC-001500/004/09** - Trata-se de relatório elaborado pela Câmara Municipal, resultante da análise do Convênio firmado entre a Prefeitura e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. A documentação noticia irregularidades na execução do Convênio, que objetivava a construção de 115 unidades habitacionais. Em resumo, a obra acabou paralisada, em face da rescisão do contrato mantido com a Empresa FT

Construções e Comércio Tarabai Ltda., haja vista as irregularidades envolvendo a construção do empreendimento. A execução da obra foi paralisada, em virtude de rescisão do contrato, face ao possível envolvimento da empresa em irregularidades. Noticiaram-se, ainda, falhas no gerenciamento da obra, bem como a falta de providências por parte do Prefeito. Ressalta-se a formalização de Termo de Ajustamento de Conduta, entre a Prefeitura, a CDHU e o Ministério Público do Estado, com vistas à *"conclusão das Unidades Habitacionais iniciadas com a substituição dos materiais considerados inadequados, além da retomada das obras relativas ao empenhamento"*. Assim, a Administração, mediante Pregão, adquiriu materiais de construção e contratou profissionais (Arquiteto e Assistente Social) para auxiliar e orientar os mutirantes nos trabalhos de execução da obra. Consta que, visando o ressarcimento dos prejuízos causados pela empresa anteriormente contratada, a Prefeitura e a CDHU ajuizaram a ação cabível, cabendo registrar que, no âmbito criminal, tramita processo junto ao Tribunal de Justiça do Estado, *"o qual apura fatos relativos ao empreendimento mencionado (...)"*. Verificou a Auditoria que *"a Municipalidade vem atendendo as cláusulas do Termo de Ajustamento de Conduta, implementando soluções que visam a continuidade e finalização da obra"*.

II - **TC-000084/004/10** - Pelo documento inicial, o Sr. Albino Alves Garcia Neto, Vereador da Câmara Municipal local, noticia a prática de possíveis irregularidades, que se resumem nas seguintes: a) venda de terras da Municipalidade por terceiros, sem o recolhimento de taxas e com utilização de veículos da Prefeitura; b) autorização para retirada de terra de propriedade do Município por meio de decretos; c) empreendimento da CDHU paralisado, com prejuízos aos mutuários. Constatou a Auditoria a expedição de Decreto *"autorizando a retirada de terra, em troca de 1.000 m3 de piçarra"*.

III - **TC-020245/026/10** - Pelo Ofício nº 10.751, do Tribunal de Justiça do Estado, solicita ao MM. Desembargador Venício Sales informações sobre as contas da Prefeitura, no que concerne ao pagamento de Precatórios, *"bem como o montante integral da mora judicial acumulada até o exercício de 2009"*.

Regularmente notificada, a Autoridade responsável ofereceu justificativas a propósito do teor do relatório de Auditoria.

A argumentação disposta no arrazoadado se resume como segue:

- a) **Planejamento e Execução Física** - Esclarece que *"na Lei de Diretrizes Orçamentárias e posteriormente, na Lei do Orçamento Anual, a condição específica para concessão de recursos ao Terceiro Setor está presente nos Anexos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (...)"*. Afirma que a Lei Orçamentária Anual autorizava a suplementação de 20% do orçamento, *"que consideramos adequado (...), compatível com a realidade para atendimento das necessidades peculiares do Município"*.
- b) **Fiscalização das Receitas** - Procura esclarecer as divergências detectadas. Informa que nova conta bancária foi aberta na Caixa Econômica Federal, *"para transferência de recursos financeiros referentes ao Convênio de Merenda Escolar, sem a devida comunicação a esta Municipalidade, gerando desta forma, uma ausência de registros na contabilidade dos valores citados e, conseqüentemente, não ocorreu a utilização dos mencionados recursos"*. Acrescenta que a utilização da verba ocorreria no exercício de 2010, justamente com as transferências desse exercício. Procura esclarecer, ainda, a questão envolvendo os juros de aplicação financeira e retenção do Imposto de Renda, restituídos pelo Legislativo. Informa que os respectivos montantes foram contabilizados *"de forma global aos valores acumulados por ocasião do encerramento do exercício"*.
- c) **Renúncia de Receitas** - Argumenta que notificara o *"único cartório local para apresentação dos livros contábeis referentes aos últimos cinco anos, para verificação e o lançamento dos devidos créditos, bem como a sua execução forçada, em caso de não pagamento, consoante o Código Tributário Municipal"*.
- d) **Dívida Ativa** - Alega que, a partir do aperfeiçoamento do sistema de informatização, a Administração atualizou definitivamente os valores da Dívida Ativa, de modo que,

quando do encerramento do exercício de 2010, encontravam-se devidamente revisados.

- e) **Royalties** - Procura justificar a ausência de conta específica, mas garante que, nesse sentido, adotará as medidas pertinentes.
- f) **Ensino** - Procura justificar a glosa referente aos Restos a Pagar. Informa que "o piso salarial dos Profissionais do Magistério já está sendo aplicado", acrescentando que a "Administração encaminhou para apreciação do Poder Legislativo, um novo Plano de Carreira já contendo todas as adequações amparadas pela Legislação vigente, inclusive a Previsão do Piso Salarial nacional (...)".
- g) **Saúde** - Com relação ao Cronograma físico-financeiro, alega que a peça "será providenciada para compor os quadros do referido Plano Municipal de Saúde e de conformidade com a Portaria MS 548/GM de 12/04/01".
- h) **Precatórios Judiciais** - Admite a falta de Pagamento, no valor de R\$ 5.190,02, de Precatório referente ao Mapa Requisatório apresentado em 2008. Afirma que "apenas notamos a existência do referido Mapa, no momento da requisição da N. Agente de Fiscalização, a que, oportunamente nos chamou atenção pela sua existência (...)" . Atribui a omissão a "uma falha no Gabinete do Executivo, pois o mapa acima citado havia sido deixado na estante de documentos do Gabinete, sendo que o correto era ter sido enviado aos setores de Contabilidade e Jurídico, no entanto, declaramos que não houve má-fé por parte de qualquer funcionário (...)" .
- i) **Outras Despesas** - Anuncia o aperfeiçoamento das atividades referentes aos adiantamentos, de sorte a evitar, de futuro, a incidência de falhas semelhantes, às verificadas pela Auditoria. Alega que "já neste exercício (...) passará a adotar controles compostos de todos os elementos necessários (...), promovendo, desta forma, as condições de controle e conferência, otimizando assim, a utilização dos recursos públicos, na aplicação da finalidade comentada".

- j) **Transferências de Recursos** - Para a Autoridade, a Administração agiu regularmente, no que concerne à execução do Programa Saúde da Família (PSF), particularmente quanto à contratação de servidores e a gestão por meio de entidade de Assistência Social.
- k) **Licitações** - Procura justificar, em detalhes, as questões suscitadas no relatório de Auditoria. Explica o Aditamento ao contrato decorrente ao Convite nº 16/09, anotando que o procedimento revelou-se vantajoso ao Município, já que outra licitação, para o serviço complementar, importaria maior despesa, em detrimento do princípio da economicidade.
- l) **Remuneração - Secretários Municipais** - Procura justificar a forma de remuneração dos Secretários Municipais. Afirma que na realidade, a Administração conta com Diretores ou Coordenadores, *"motivo pelo qual não é necessário que os mesmos sejam remunerados por meio de subsídio em parcela única, com previsão de Lei específica para tal fim"*.
- m) **Almoxarifado** - Intenta justificar as falhas detectadas, mas afirma que o Município procederá à adequação de *"instrumentos mais eficientes de controle"*.
- n) **Patrimônio** - Em síntese, anuncia a prática de medidas voltadas para o aperfeiçoamento do controle do Setor, eliminando, assim, as deficiências verificadas.
- o) **Instruções** - Afirma que *"no intuito de cumprir com todas as determinações legais, passa a tomar providências quanto à referida observação, na proposta de cumprir e atender todos os prazos e orientações sugeridas (...), com a intenção de atender os ditames legais"*.
- p) **Aspectos Contábeis** - Breves considerações a propósito das inconsistências verificadas teceu a autoridade, para quem *"as ocorrências citadas não demonstram a intenção de burlar os ditames legais (...)"*.

A partir da análise das justificativas, em confronto com o relatório e demais elementos de instrução

do processo, manifestação conclusiva emitiu a D. Secretaria-Diretoria Geral.

No mérito, opina pela emissão de parecer negativo à aprovação das contas em apreço, tendo em vista a não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no 1º trimestre seguinte (infringindo o art. 21, caput, da Lei nº 11.494/07) e o não pagamento dos Precatórios devidos no exercício (artigo 100, da Constituição Federal).

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

1. O investimento no Ensino atingiu 26,29% da receita oriunda de impostos.
2. Os recursos do FUNDEB, após ajustes em virtude de erro de rubrica de empenho, foram utilizados na sua integralidade.
3. Dos recursos do FUNDEB, o equivalente a 64,94% beneficiou os profissionais do Magistério.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Prefeitura investiu 25,25% da Receita (arrecadação Própria e transferências Constitucionais).
5. A despesa com Pessoal e Reflexos atingiu 39,43% da Receita Corrente Líquida.
6. O resultado da Execução Orçamentária evidencia déficit de 2% da Receita arrecadada, o qual *"está amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008"*.
7. O superávit Financeiro do exercício importou em R\$ 454.452,32. Verifica-se, em relação ao exercício anterior (superávit de R\$ 751.318,11), um decréscimo de 39,51%.

8. O resultado Econômico do exercício revelou-se positivo em R\$ 610.316,79. Em relação ao exercício anterior, que encerrara com superávit de R\$ 1.675.232,92, sofreu um decréscimo de 63,57%.
9. O Saldo Patrimonial evoluiu 5,28%, já que passou de R\$ 11.560.895,00 para R\$ 12.171.211,79.
10. O Município não possuía Dívida Consolidada Líquida, *"pois seus recursos financeiros suportavam tanto seus débitos de curto prazo como aquele de longo prazo"*.
11. Aos Agentes Políticos foram atribuídos, a título de subsídio, valores consonantes com a norma de fixação.

E o relatório.

AOAG/mazs/GALF.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 52

SESSÃO: 01/03/11
TC-000209/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDINO DE CAMPOS.

Despendeu a Administração, em prol da manutenção e do desenvolvimento do Ensino, parcela correspondente a 26,29% da receita oriunda de impostos, observando assim o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O correspondente a 64,94% da receita vinculada ao FUNDEB constituiu a importância destinada aos profissionais do Magistério. Logo, considera-se plenamente atendido o disposto no inciso XII, do artigo 70, da ADCT, da Constituição Federal.

No tocante à qualidade do ensino ofertado, a Municipalidade obteve bom desempenho no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, registrando louvável evolução entre 2005 e 2007. Com isso, reduziu-se substantivamente o hiato de qualidade existente em relação à educação oferecida em estabelecimentos particulares.

Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, destinou a Prefeitura o equivalente a 25,25% da Receita (arrecadação própria e transferências Constitucionais). Trata-se de volume de recursos superior ao mínimo obrigatório. Considera-se, pois, plenamente atendido o disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, da Carta Magna.

A despesa com Pessoal e Reflexos limitou-se ao correspondente a 39,43% da Receita Corrente Líquida. Manteve-se o dispêndio, portanto, dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números descritos revelam, com clareza, que a Administração cumpriu, em sua plenitude, as normas legais e Constitucionais disciplinadoras dos investimentos em prol dos seguimentos fundamentais, vitais de gestão. Vale ressaltar, também, o moderado dispêndio com a folha de pagamento.

Também, sob o aspecto econômico-financeiro, revelou-se regular o desempenho da Administração, posto que em franca consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, em sua integralidade, os diversos indicadores demonstraram a regular condução do erário.

Senão vejamos.

O resultado da execução orçamentária revela déficit de 2% da receita, o qual, no entanto, *"está devidamente amparado pelo superávit financeiro registrado no Balanço Patrimonial de 2008"*. O equilíbrio orçamentário, desse modo, resulta preservado.

O superávit financeiro importou em R\$ 454.452,32. Verifica-se, não obstante, um decréscimo de 39,51%, em relação ao superávit de R\$ 751.318,11, registrado no exercício anterior.

Do ponto de vista econômico, observa-se um decréscimo de 63,57%, em relação ao exercício anterior, ressaltando que em ambos os exercícios atingiu resultado positivo. Assim, passou de R\$ 1.675.232,92 para R\$ 610.316,79.

Por sua vez, o saldo Patrimonial cresceu 5,28%, ao passar de R\$ 11.560.895,00, no exercício anterior, para R\$ 12.171.211,79, ao final do exercício em exame.

Não possuía o Município, em 31/12/09, Dívida Consolidada Líquida, *"pois seus recursos financeiros suportavam tanto seus débitos, de curto prazo, como aquele de longo prazo"*.

Em contrapartida, a Administração, ao promover medidas relacionadas à gestão dos negócios públicos, incorreu na prática de falhas, equívocos e irregularidades, envolvendo setores e segmentos diversos de atividade, como retrata, em detalhes o relatório de Auditoria.

Importa destacar, porém, que dentre as incorreções detectadas, preponderam equívocos e erronias de caráter formal, incapazes, em sua maioria, de ocasionar o

integral comprometimento das contas ora em apreciação, mesmo porque sua incidência não terá implicado maiores prejuízos, nem obstado o regular desempenho dos setores onde se verificaram.

Vale ressaltar que algumas falhas constituíram objeto de plausíveis justificativas e esclarecimentos, restando insubsistentes. A propósito de incorreções outras, extrai-se do petitório compromisso formal da ilustre Autoridade, no sentido da promoção de providências saneadoras, ou de adequação de alguns procedimentos falhos às normas legais e regulamentares pertinentes.

Permito-me, Senhores Conselheiros, ao comentar o conjunto de questões suscitadas no relatório de Auditoria, frente aos esclarecimentos e justificativas intentadas, fazê-lo a propósito das falhas de maior relevância e gravidade, sem deixar, porém, de endereçar ao órgão de Origem, à margem do Parecer, as recomendações que se fizerem necessárias à correção de eivas e óbices detectados.

Pois muito bem.

No que concerne à elaboração dos instrumentos de Planejamento de gestão, é oportuno alertar, não obstante a justificativa intentada, que deve a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 1º, I, 'F'), prever critérios específicos para a concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro Setor.

Quanto à abertura de créditos suplementares, não assiste razão à Autoridade responsável. A rigor, no caso particular, o percentual autorizado - exatamente 20% do orçamento da despesa - situa-se em patamar superior ao máximo recomendado por esta Corte, que é o correspondente a taxa de inflação estimada para o exercício. De fato, como venho sustentando, a propósito de situações similares, a autorização para abertura expressiva de créditos suplementares em nível muito superior à taxa de inflação projetada, descaracteriza o processo democrático em que se decide a alocação dos recursos públicos, devendo logo, ser

evitada, para o que recomendação, à margem do Parecer, alcançará o órgão de origem.

No que diz respeito à fiscalização das receitas - especificamente as divergências anotadas - permito-me conferir razoabilidade às justificativas interpostas, mesmo porque não se demonstra a ocorrência de prejuízos de qualquer natureza. De todo modo, cabe recomendar à Administração que, a partir do rigoroso controle e pertinente registro de receitas, procure evitar, doravante, a incidência de semelhantes divergências.

A ilustre Autoridade informa que procederá às medidas necessárias à cobrança do ISS incidente sobre as atividades notariais e cartorárias envolvendo o único Cartório existente no Município. Assim, considera-se ultrapassada a questão, a propósito suscitada no relatório de Auditoria. Ainda, afigura-se-me convincente a argumentação trazida acerca da restituição oriunda do Legislativo. Os documentos trazidos demonstraram que efetivamente, tais valores foram contabilizados. Seja como for, deve a Administração evitar, doravante, equívocos da espécie, procedendo, diante de devoluções dessa natureza, a identificação dos valores de forma individualizada, e posterior contabilização. Em outras palavras, deve abster-se de proceder, de forma global, a contabilização dos recursos, o que, logicamente, dificulta a identificação dos valores e, em última análise, a correta verificação do efetivo ingresso de receitas da espécie.

Com relação à Dívida Ativa, noticia a Autoridade a prática de medidas voltadas para a eliminação de divergências como aquelas registradas no relatório. No caso, o aperfeiçoamento do sistema informatizado, com a atualização definitiva dos valores e corretos lançamentos de tributos eliminará, certamente, possíveis divergências. Acolho, pois, as justificativas interpostas.

Em relação à receita royalties, os esclarecimentos trazidos não permitem aferir a efetiva destinação dos recursos, na forma da Legislação pertinente. Seja como for, considera-se ínfimo o valor arrecadado no exercício (cerca de R\$ 5.000,00), pelo que me permito relevar eventual imperfeição, sem deixar de recomendar o

órgão de origem que atente para a obediência às normas legais e regulamentares atinentes à espécie. E, ainda, tais recursos devem ser movimentados em conta bancária específica, o que deverá providenciar a Administração.

Apontou a Auditoria que a Prefeitura não aplicou, durante o exercício, a integralidade da receita recebida do FUNDEB, mas tão somente o equivalente a 97,45% - segundo os registros oficiais - ou 90,44%, de acordo com a fiscalização, que excluiu os Restos a Pagar, além de outros dispêndios inelegíveis ao setor educacional.

Permito-me, Senhores Conselheiros, ao reeditar entendimento já externado a propósito de matéria absolutamente semelhante, observar, em relação ao mérito, que, não obstante os apontamentos da Auditoria, a finalidade do FUNDEB foi indiscutivelmente observada.

De fato, a Prefeitura não apenas atendeu, plena e satisfatoriamente, o disposto no artigo 212, da Constituição Federal, como investiu, além do mínimo obrigatório, precisamente 1,29%, pois a despesa atingiu 26,29% da receita oriunda de impostos.

Como é sabido, ao Município compete atuar na educação básica, destinando ao setor 25% das receitas de impostos e transferências a esse título. E não é diferente para os recursos do FUNDEB, pois tais recursos, segundo a Legislação específica, devem ser empregados, na integralidade, também na mesma educação básica, diferenciando-se, no caso do fundo, apenas o imperativo de uma aplicação mínima de recursos do FUNDEB, correspondente a 60% do valor recebido, e a observância de um dispêndio médio por aluno.

De imediato, é explícito o cumprimento do primeiro, sendo o atendimento do segundo um desdobramento lógico. Em números, verifica-se que o valor excedente aplicado no Ensino, por força do artigo 212, da Constituição Federal, equivalente a 1,29% da receita de impostos, ou seja, pouco mais de R\$ 149.000,00, revelava-se ligeiramente superior aos Restos a Pagar não quitados até o final do mês subsequente e, ainda praticamente idêntico à

parcela do FUNDEB faltante para completar os 100% (R\$ 164.029,42).

Não há, pois, como falar em qualquer prejuízo ao Setor Educacional, já que o total de recursos destinados ao Ensino (FUNDEB = Próprios) ultrapassou o mínimo a que o Município estava obrigado, por força do citado dispositivo Constitucional.

O caso em tela guarda similaridade com o que foi decidido na Sessão de 13/04/10, da Colenda Primeira Câmara, nas contas do exercício de 2008, das Prefeituras de PIEDADE e COSMÓPOLIS - ambos sob minha relatoria. Idêntico posicionamento adotei, em sessão de 23/11/10, nos autos do processo TC-002081/026/08, no qual foram apreciadas as contas de 2008, da Prefeitura Municipal de SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA.

Em resumo, considerando guardar o presente processo similitude de situações com outras já apreciadas, permito-me, também neste caso, adotar semelhante posicionamento, de forma que, no mérito, quanto à questão em análise, discordo do pronunciamento negativo lançado nos autos pela Secretaria-Diretoria Geral.

Ainda a propósito do Ensino, a Autoridade informa que a Administração *"já encaminhou ao Poder Legislativo, um novo Plano de Carreira, já contendo todas as adequações (...), inclusive a previsão do Piso Salarial Nacional (...)"*. Logo, há que se considerar preenchida a lacuna antes verificada, cabendo apenas ao órgão instrutivo em futura inspeção, certificar-se da efetiva implantação da medida.

No que concerne à Saúde, garante a Autoridade, quanto ao cronograma físico-financeiro, que adotará providências no sentido da inclusão de peça no Plano Municipal de Saúde, assim superando a pendência noticiada no relatório de Auditoria.

Com relação às despesas sob o regime de Adiantamento, compromete-se a Autoridade a evitar doravante, incidência de falhas semelhantes às registradas no relatório. Informa que *"passará a adotar controles*

compostos de todos os elementos necessários, (...) promovendo, desta forma, as condições de controle e conferência, otimizando, assim, a utilização dos recursos públicos (...)". Acolho, assim, as justificativas impostas, devendo em próxima fiscalização, o órgão instrutivo conferir a implantação das medidas ora noticiadas.

No que concerne à gestão do Programa Saúde da Família (PSF), inalteradas permanecem as observações constantes do relatório de Auditoria, não merecendo acolhida a longa argumentação trazida à análise.

Com efeito, de acordo com o artigo 2º, da Lei Federal nº 11.350/06, *"o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde (...) dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos agentes e órgão ou entidade de Administração direta, autárquica ou fundacional"*.

Logo, a medida noticiada não encontra respaldo legal, afigurando-se irregular em face do dispositivo transcrito. As atribuições da empresa contratada devem restringir-se às atividades de execução e gestão do programa, não sendo lícita a admissão/contratação de servidores, que, como ressalta a Auditoria - e disciplina a norma citada - devem ser vinculados diretamente à administração e, assim, pode ela arregimentados, na forma do artigo 37, da Constituição Federal.

Ora, uma vez implantadas pela entidade responsável, as admissões acabam por demandar dispêndios que, obrigatoriamente, haviam de integrar a despesa global com pessoal da administração, mas, no caso, porque vinculadas ao ajuste de gerenciamento do Programa, compõem diferente rubrica. Em consequência, o dispêndio com Pessoal e Reflexos acaba descaracterizado, já que na prática, implicará maior percentual calculado sobre a Receita Corrente Líquida.

Em resumo, deve a Administração readequar o contrato de gerenciamento do programa, de tal forma a que os atos de arregimentação de servidores se procedam por

meio da Administração, que, em observância à legislação disciplinadora do ingresso de Pessoal no Serviço Público, deve fazê-lo nos termos do artigo 37, da Constituição Federal.

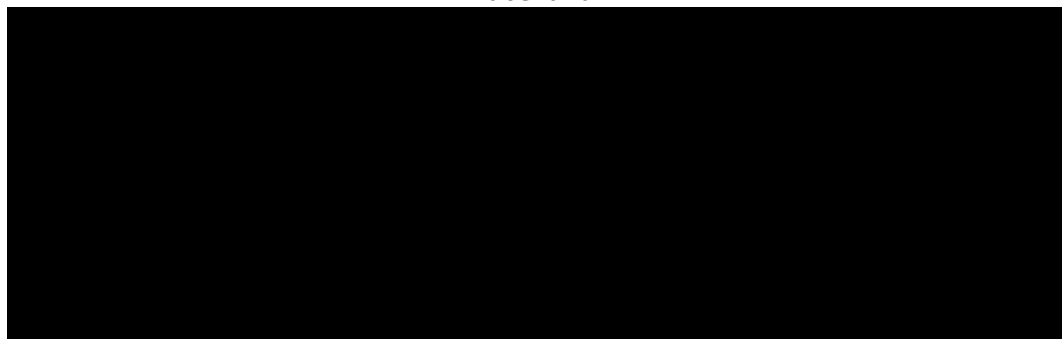
Finalmente, no tocante ao desempenho operacional do setor, verifica-se que, a despeito do cumprimento do respectivo limite mínimo de gastos, a análise da situação da saúde pública no Município suscita algumas ressalvas.

Em primeiro lugar, observa-se que a taxa de mortalidade infantil em Bernardino de Campos, apesar de ter sido nula no exercício, é caracterizada por uma grande volatilidade, inexistindo tendência de queda. Inclusive, a ausência de perdas de vidas em 2009 não pode ser tomada como um retrato fiel da saúde pública do Município, vez que, em anos anteriores, o número oscilou em torno de valores relativamente elevados.

Além disso, a incidência de gravidez precoce na Municipalidade é superior à média estadual, assim como da própria média da Região de Governo de Ourinhos.

Os dados estão expostos na Tabela 01.

Tabela 01



Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Bernardino de Campos, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração.

Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o Gestor Público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características sócio-econômicas semelhantes.

Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal se orientar por indicadores que revelem o verdadeiro estado da saúde pública no Município.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública da Prefeitura Municipal, pois, repita-se, a despeito do cumprimento dos limites de gasto no setor, é imperativo maiores esforços no combate a mortalidade infantil, a fim de eliminar todos os casos de mortes evitáveis.

É igualmente fundamental um maior desdobro na promoção do planejamento familiar, no intuito de reduzir a incidência de gravidez precoce, além também de serem ampliadas ações focadas em mães adolescentes.

Prosseguindo, a teor do relatório de Auditoria, é sabido que recebeu a Administração, no exercício anterior, para pagamento no ano em apreciação, mapa-requisitório no valor de R\$ 5.190,02, que constituía o montante total que havia de ser quitado em 2009. Todavia, não o fez a Prefeitura, de tal forma que, pendente de pagamento, remanesce íntegro o montante consistente na obrigação.

A Autoridade admite a omissão, que atribui a um equívoco administrativo, envolvendo a indevida guarda do documento oriundo do Tribunal de Justiça. Não merece acolhimento, em absoluto, a justificativa, que demonstra, sem dúvida, certo descaso no trato da questão, ainda que tenha anunciado o seu pagamento.

De toda sorte, não se pode deixar de lado o diminuto valor da importância envolvida, de sorte que não é cabível embasar o comprometimento das contas em um lapso de

tal dimensão, sobretudo, em face dos indicadores positivos observados nas áreas essenciais para a Administração.

Neste sentido, o caso em tela guarda similaridade com diversos julgados nesta Corte, tais como TC-002005/026/08⁷, relativo ao Executivo Municipal de MIRASSOL e o TC-001583/026/08, referente à Prefeitura Municipal de COSMÓPOLIS. Em especial, no TC-1854/026/08, concernindo ao exame das contas municipais de PILAR DO SUL:

"Nada obstante a origem não ter quitado a integralidade dessa dívida, vejo que a falha pode ser relevada, tendo em conta a ínfima importância que deixou de ser quitada, parecendo-me desarrazoada qualquer decisão no sentido de dar peso a mencionada impropriedade suficiente a comprometer as contas, e bem por isso, concordo com a manifestação externada pela Assessoria Técnica da Corte.

Seguramente a atitude adotada pela municipalidade não deve comprometer a totalidade das contas em apreciação, uma vez que a gestão foi conduzida com responsabilidade, ressaltando, ainda, que foram destinados recursos bem acima do mínimo exigível às importantes áreas da saúde e da educação, bem como as despesas com pessoal se situaram abaixo do máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal."

A questão, portanto, é evidentemente relevável.

Em continuidade, com relação ao Setor Licitatório, remanescem íntegras as incorreções, em sua quase totalidade, já que a argumentação interposta restringiu-se à questão do orçamento prévio. De todo modo, no caso presente, as omissões constituem falhas formais, de modo que me permito relevá-las, sem deixar de endereçar ao

⁷ Respectivamente, Sessões da Egrégia Primeira Câmara de 03.08.2010, 13.04.2010 e 09.03.2010.

órgão de origem a recomendação que se impõe: a plena observância à Legislação Licitatória.

No que tange à área de Pessoal, deve a Administração emitir normas que identifiquem, com clareza, as atribuições inerentes aos cargos em comissão. Trata-se de medida absolutamente necessária - aliás, vem sendo objeto de recomendação desta Corte - porque, a partir de sua implantação, pode-se analisar a consonância, ou não, do ato com o disposto no inciso II, do artigo 37, da Carta Magna.

Ainda em relação ao Setor de Pessoal, sabe-se que a Administração firmou contratos, nos termos da Legislação Licitatória, com pessoas físicas, objetivando o desenvolvimento de atividades rotineiras, típicas de servidores públicos, como Nutricionista, Arquiteto, etc., em franca dissonância com as normas disciplinadoras do ingresso de Pessoal no serviço público. A Autoridade garante que vem a Administração corrigindo tal distorção, mediante a substituição dos servidores irregularmente arregimentados por profissionais admitidos na forma da Legislação pertinente.

Com relação aos Secretários Municipais, creio assistir razão à Autoridade, no que concerne à respectiva remuneração. Segundo o ilustre Prefeito, no âmbito do Município, os auxiliares denominam-se, não obstante a nomenclatura Secretário, Diretores e Coordenadores, de modo que, nessa condição, devem ser remunerados conforme a tabela de vencimentos do funcionalismo. Seja como for, Sua Excelência assegura que *"providenciará alterações na Legislação (...) buscando alterar a denominação 'Secretários', para Diretores ou Encarregados"*.

As falhas de natureza contábil, no caso, afiguram-se releváveis, mas deve a Administração, além de procurar corrigi-las, na medida do possível, deve evitar que, doravante, se repitam semelhantes impropriedades.

De resto, os argumentos interpostos autorizam a relevar as respectivas falhas, mesmo diante do compromisso firmado, no sentido do aperfeiçoamento do controle do Almoxarifado e dos bens Patrimoniais.

Os expedientes em anexo seguirão juntamente com o processo principal, já que as matérias a que se referem atingiram o esgotamento, tendo servido de subsídio ao exame das contas ora em apreciação.

No que concerne, especificamente, ao congênere TC-020245/026/10, os elementos solicitados seguirão ao Tribunal de Justiça do Estado e constarão de informações sobre precatórios judiciais.

O meu VOTO, em virtude do exposto, e considerando os elementos de instrução do processo, é no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDINO DE CAMPOS, ressalvando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendações no seguinte teor:

- a) Que, ao elaborar as Leis Orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar ao índice inflacionário estimado para o período o percentual de despesa determinado para abertura de Créditos Suplementares;
- b) que providencie a abertura de conta bancária específica para movimentação da receita de royalties, que deve ser aplicada conforme a Legislação disciplinadora da espécie;
- c) que amplie os esforços visando reduzir a incidência de gravidez precoce, além de intensificar as políticas públicas que reduzam a volatilidade da mortalidade infantil, mantendo-a em patamares reduzidos;
- d) que, ao elaborar o Plano Municipal de Saúde para futuros exercícios, providencie no sentido de que o instrumento venha contemplar os quantitativos físicos e financeiros;

- e) que adote medidas voltadas para a expedição de normas das quais constem as atribuições inerentes aos cargos de provimento em comissão;
- f) que cumpra, fiel e integralmente, ao promover certames licitatórios e firmas contratos, as normas aplicáveis na espécie, constantes da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores;
- g) que, ao elaborar os registros e balanços contábeis, o faça de modo a evitar, doravante, erros e inconsistências idênticos aos detectados pela Auditoria.
- h) que adote medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, de falhas e irregularidades porventura pendentes dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo doravante, atentar para que semelhantes impropriedades não se repitam, mediante a fiel observância às normas legais e regulamentares inerentes a cada setor ou segmento de atividade onde se verificaram as imperfeições.

Determino, por fim, em atendimento ao ofício CP nº 10751/10, constante do Expediente TC-020245/026/10, oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Expedição de ofício, endereçado à Diretoria de Execução de Precatórios, remetendo-se-lhe cópia do presente VOTO e dos documentos de fls. 28, do Processo Principal e, 201/203, do Anexo II.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.