

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO MARCOS RENATO BÖTTCHER
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 10/05/11**

CONTAS ANUAIS

87 TC-000632/026/09

Prefeitura Municipal: Paulistânia.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Hélio José Ferreira do Nascimento.

Advogado(s): Claudinei Aparecido Balduino.

Acompanha(m): TC-000632/126/09.

Auditada por: UR-2 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-2 - DSF-II.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - LDO não contem anexos de metas e riscos fiscais e não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; LOA não apresenta a despesa até o nível do elemento;
2. **ENSINO** - Plano de carreira não prevê piso salarial nacional para profissionais do magistério;
3. **SAÚDE** - Plano municipal de saúde não possui quantitativos físicos e financeiros;
4. **OUTRAS DESPESAS** - Concedidos adiantamentos a agentes políticos;
5. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Alterações orçamentárias não observaram o disposto no artigo 1º, §1º da LRF e artigo 167, VI da Constituição Federal;
6. **LICITAÇÕES** - Ausência do termo de contrato em compras de mercadorias com entrega parcelada e que resultam em obrigações futuras, por conseguinte, não se enquadrando na faculdade de dispensa preconizada no parágrafo 4º do artigo 62 da Lei de Licitações; Valor contratado superior ao orçado; Fracionamento de Licitação: em 06/04/2009 o responsável pelo setor de compras solicitou abertura de duas licitações na

modalidade convite com a finalidade de adquirir gêneros alimentícios para confecção de merenda escolar e apresentou pesquisa de preços junto à empresa Walter Bertoluci - ME. Na abertura da licitação convite nº. 08/2009 o valor estimado foi R\$79.433,35 e na licitação convite nº. 10/2009 foi R\$36.930,70 - ambos os certames tratam da aquisição de gêneros alimentícios, dessa forma seria mais vantajoso à administração a realização de um único procedimento, restando evidente a desobediência ao disposto no artigo 23 da Lei de Licitações; DISPENSAS / INEXIGIBILIDADES - Ausência de pesquisa de preços;

7. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - descumprimento;
8. **PESSOAL** - Da relação de licitação modalidade convite e relação de dispensa e inexigibilidade de licitação, a auditoria observou a existência de contratações de profissionais que ferem o artigo 37, II da Constituição Federal, haja vista que foram contratados para exercerem funções típicas de servidores efetivos cujos cargos encontravam-se vagos no quadro de pessoal, como é o caso do cargo de assistente social, recepcionista, nutricionista, engenheiro civil, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e psicóloga. Portanto, contratações passíveis de sujeição ao instituto do concurso público;
9. **TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL**: não houve divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício, parecer prévio do Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária - artigo 48, caput, L.R.F.;
10. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES**
- Não atendidas recomendações exaradas no julgamento das contas dos exercícios 2007 e 2008; Não encaminhado cadastro eletrônico de obras; Não elaborados relatórios de controle interno; Encaminhamento intempestivo de documentos/informações ao sistema AUDESP
11. **SISTEMA AUDESP**: os empenhos emitidos no exercício 2009 não foram corretamente preenchidos, haja vista que não consta discriminação em seus históricos prejudicando a consulta, análise e conferência de tais informações;

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:

NA ÁREA DO ENSINO -

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	4,7	5,4	4,6	4,9	4,0	4,3	3,8	4,0
Estadual Município	ND	ND	ND	ND	4,3	4,8	4,2	4,3
Município	4,9	6,0	3,4	3,8	ND	ND	ND	ND

Legenda: ND = Informações para cálculo do IDEB não disponíveis

Fonte: <http://portalideb.inep.gov.br/>

NA ÁREA DA SAÚDE -

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	-	12,14	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	-	14,41	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	308,17	103,03	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	2.564,10	4.017,70	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	5,26	8,70	7,22

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

- Planejamento - a ausência de anexos de metas e riscos fiscais já foi sanada para o exercício de 2011 e quanto ao critério para limitação de empenho aduziu que a LOA para 2009 previu no seu artigo 4º, V o contingenciamento de parte das dotações. Com relação a não apresentação de despesa na LOA, em nível de elemento, garantiu que irá sanar a falha na de 2011.

- Educação e Saúde - o Município garante que remunera os profissionais do magistério de maneira condigna e quanto à saúde, asseverou que não possui qualquer pendência com a prestação de contas com o Ministério da

Saúde, mas anunciou providências para atender o apontamento da auditoria.

- Outras despesas - adiantamentos a agentes políticos - consignou que não assiste razão à auditoria porque se estribou em lei ordinária municipal.

- Alterações orçamentárias - consignou que não assiste razão à auditoria porque agiu de acordo com a legalidade.

- Licitações - quanto à ausência de termo contratual em compras parceladas - houve raros casos onde o Município optou por aquisição parcelada de alguns itens licitados em razão de serem perecíveis, preferindo solicitá-los de acordo com as necessidades mês a mês, mas já está providenciando a regularização. As contratações com valor superior ao orçado referem-se a obras e serviços licitados em razão de recursos aprovados pelos Governos Estadual e Federal, mas que foram liberados muito tempo depois (um ou dois anos), de forma a defasar o valor originário, obrigando a Prefeitura a arcar com os valores ultrapassados. Quanto ao fracionamento da licitação, garante que os processos apresentaram singularidade que impossibilitou a união dos certames, mas noticiou que irá alterar os procedimentos licitatórios.

Pessoal - em relação à contratação de serviços de terceiros, equivalentes às funções existentes no quadro de pessoal, alegou a autoridade responsável que trata-se de demanda transitória na proporção dos serviços, pois há ocasiões em que a grande demanda dos serviços exige contratações transitórias, não podendo o município efetuar contratação efetiva, mormente passada a demanda, o contingente seria superior às necessidades.

Transparência na gestão Pública - garantiu que não houve afronta à LRF, já que mantém a devida publicidade de seus atos através de imprensa escrita pelo Jornal Correio Regional, de ampla circulação no Município e região. Ademais já alertou o setor competente para propiciar a ampla divulgação de relatórios e balanços em página eletrônica.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações - ressaltou que tem procurado atender a todos os ditames e se porventura deixou de atender qualquer um,

foi no intuito de acertar na busca de melhor qualidade de vida à população.

Sistema Audep - a partir de 2010 já regularizou a situação.

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.

Em relação às falhas apontadas, percebeu o órgão técnico que a aquisição de produtos para a merenda escolar, parcelada nos Convites nº 08/09 - R\$79.433,35 e nº 10/09 - R\$36.930,70, atingiu a cifra de R\$116.364,05, reclamando a licitação na modalidade Tomada de Preços.

Propõe recomendação para que a Prefeitura ponha fim à contratação de prestadores de serviços por meio de processos de dispensa sem a realização de concurso, como já solicitado nas contas de 2008, e que observe o índice inflacionário ao estabelecer limite para abertura dos créditos suplementares da LOA.

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 26,58% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 60,02% da Receita do FUNDEB.
3. Os recursos do FUNDEB foram integralmente aplicados.
4. Em favor do desenvolvimento dos Programas e Ações de Saúde, a Administração aplicou 19,42% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 29,95% 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\$758.069,73, equivalente a 10,54% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício evidenciou superávit de R\$1.041.604,84, e no exercício anterior o superávit retificado foi de R\$283.535,11.
8. O resultado econômico foi positivo.
9. O resultado Patrimonial foi positivo.
10. Não houve Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício de 2.009.
11. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice-Prefeito.
12. Não houve mapa de precatórios para o exercício de 2009, tampouco débitos de exercícios anteriores.

É o relatório.

Ala.

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

Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,58%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,02%	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)	19,42%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	29,95%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou de acordo com a Constituição Federal 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 confortável.

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

Na gestão fiscal, observou-se que ao final do exercício em exame não havia saldo da dívida consolidada líquida.

No capítulo licitações, há apontamento de fracionamento de licitação, mas creio que se possa relevar a anotação feita, por não ter evidenciado prejuízo ao erário, e, também, por ser um caso isolado, noticiando, ainda, a origem que irá alterar os procedimentos licitatórios para os próximos certames.

De qualquer forma, quanto a esse ponto e às demais falhas no capítulo referido, fica recomendado à municipalidade que observe com rigor a lei de licitações e contratos.

No tópico pessoal, detectaram-se contratações de profissionais para exercerem funções equivalentes às contidas no quadro de pessoal, cujos cargos encontravam-se vagos no quadro de pessoal, como assistente social, recepcionista, nutricionista, engenheiro civil, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e psicóloga.

Cabe razão, em parte, à defesa quando argumenta das ocasiões em que os serviços exigem contratações transitórias, uma vez que, passada a demanda desse tipo de serviço, o contingente efetivo seria superior às necessidades da municipalidade.

No entanto, a forma utilizada pela origem, qual seja, a contratação por dispensa de licitação, no particular, é imprópria, já que não se coaduna com os dispositivos constitucionais, situação que deve ser evitada, o que, desde já, fica recomendado.

Em relação a essas contratações de pessoal desprovidas de concurso público ou processo seletivo, nos cargos mencionados, parecem guardar características de relação de emprego e de pessoalidade, bem por isso o assunto deverá ser tratado em autos específicos, nos termos das Instruções nº 2, como contratação por tempo determinado.

Deve ser desconsiderado o apontamento da auditoria em relação ao tópico "Outras Despesas", ao registrar como irregular a concessão de numerário sob o regime de adiantamento a agentes políticos, o que estaria em desacordo com o artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64.

Tal procedimento revela-se um anacronismo burocrático, cuja manutenção consiste 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.

É assim que vem decidindo esta Corte. Confirmam-se, a propósito, nos seguintes processos: TC-1619/026/06, contas anuais de 2006, da Câmara Municipal de Iguape, em sessão de 27/04/2011 do E. Tribunal Pleno; TC-1724/026/08, contas anuais de 2008, da Prefeitura Municipal de Vinhedo, em sessão de 27/04/2010, da C. Primeira Câmara; e TC-1786/026/08, contas anuais de 2008, da Prefeitura Municipal de Herculândia, em sessão de 05/07/2010, da C. Primeira Câmara.

As demais incorreções anotadas pela equipe de auditoria mereceram plausíveis esclarecimentos da autoridade responsável, podendo ser acolhidos, ou porque foram afastadas, ou porque foram anunciadas medidas de adequação, à exceção dos apontamentos contidos nos itens "ordem cronológica de pagamentos", "atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal" e "sistema Audeesp", que podem ser relevados, mas deverão ser objeto de maior atenção da origem, para que evite reedição, o que desde já recomendo.

Sob outra ótica, no que tange à educação e a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, o exame do desempenho do sistema de ensino público no Município mostra que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, logrou ultrapassar as metas propostas pelo IDEB, para o exercício de 2009.

Contudo, verifica-se que os índices de desenvolvimento da educação básica ficaram aquém da rede privada de ensino e, sendo assim, medidas deverão ser implementadas, visando melhorar os índices mencionados, cujas consequências, na formação de capital humano e, em última análise, na própria qualidade de vida da população, são fundamentais.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à atuação qualitativa da Administração em área de vital importância dos Municípios Brasileiros, que é a saúde.

Os indicadores da saúde, encontrados no "site" da Fundação SEADE, mostra que a situação exige cuidados.

A Administração precisa intensificar políticas públicas com o objetivo de reduzir as taxas de mortalidade, em especial da população jovem, que se encontra muito superior aos valores observados na própria região de governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

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 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 PAULISTÂNIA, 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 as seguintes recomendações:

- que observe com rigor a lei de licitações e contratos;

- que evite a reedição de incorreções contidas nos itens "ordem cronológica de pagamentos", "atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal" e "sistema Audesp".

- que evite a contratação de pessoal por dispensa de licitação, utilizando-se das formas previstas na Constituição Federal.

Deverá, também, constar do ofício recomendação para que a origem envie maiores esforços para reduzir a taxa de mortalidade, em especial da população jovem e melhorar o desempenho educacional.

Determino à auditoria da Casa que providencie a formação de autos específicos, para exame das contratações realizadas por dispensa de licitação, nos termos das Instruções nº 2, como contratação por tempo determinado.

MARCOS RENATO BÖTTCHER
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

Ala.