

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 14/06/11**

CONTAS ANUAIS

75 TC-000627/026/09

Prefeitura Municipal: Vitória Brasil.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Eliseu Alves da Costa.

Advogado(s): João Paulo Sales Cantarella.

Acompanha(m): TC-000627/126/09 e Expediente(s): TC-000959/011/09, TC-007553/026/10 e TC-029204/026/10.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

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

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

1. **ROYALTIES** - detectou-se divergência no saldo da conta entre o balancete de despesa (R\$ 45.646,81) e o extrato bancário (R\$42.956,85); verificou-se desvio de finalidade na aplicação do recurso, vez que foram utilizados para pagamentos diversos que não se enquadram no objeto de sua vinculação. Parte dos recursos recebidos foi empregada em despesas com combustível (R\$12.638,77) para a frota da Prefeitura Municipal. Há ainda o registro no extrato bancário de saídas equivalentes a R\$ 67.000,00, também provenientes de transferências, cuja utilização não está comprovada através de demonstrativos de despesas, não sendo possível, pois, apurar a utilização de tal valor. Portanto, R\$ 79.638,77 (79,86% da disponibilidade total) não foram despendidos em programas relacionados à energia; pavimentação de rodovias; abastecimento e tratamento de água; irrigação; proteção ao meio ambiente e saneamento básico, descumprindo-se o artigo 24 do Decreto Federal n.º 1, de 1991;
2. **SAÚDE** - Ausência de implantação do Plano de Carreiras, Cargos e Salários para os profissionais da saúde, em

desconformidade ao disposto no artigo 4º, inciso VI, da Lei Federal nº. 8.142/90; Plano Municipal de Saúde não estabelece quantitativos físicos e financeiros;

3. **OUTRAS DESPESAS** - Concessão de adiantamentos a agente político, em inobservância à Deliberação desta Corte de Contas (TCA-42.975/026/08), expressa na Nota Técnica SDG nº. 59 e Comunicado SDG nº. 19/2010, além de descumprir o disposto no artigo 68 da Lei 4.320/64; Ausência de comprovantes de devolução do saldo não utilizado, falha esta questionada *in loco*, sendo informadas providências pela origem visando sanar tal irregularidade;
4. **RESULTADOS**: Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro - Redução em 86,97% do superávit financeiro de 2008 em face do déficit orçamentário do exercício de 2009, demonstrando desequilíbrio orçamentário;
5. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - Insuficiente planejamento orçamentário, em afronta ao disposto no artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os créditos adicionais e as transposições, remanejamentos e transferências significaram 17,71% da despesa inicial - Previsão na LOA de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do orçamento da despesa - Intercâmbios de recursos orçamentários encobertos por anulações, utilizadas como créditos adicionais, com base apenas em Decretos, configurando, assim, fuga à exigência de Leis específicas, tendo em vista que o recurso anulado, que seria empregado para cobrir crédito adicional suplementar aberto, não é integralmente utilizado na mesma categoria de programação (função, programa ou categoria econômica), sendo inviável o conhecimento de sua reaplicação;
6. **LICITAÇÕES** - Falhas de Instrução: **Tomada de Preços nº. 01 (Processo nº. 34/2009)** - Prestação de serviços visando ao término da execução de 35 Unidades Habitacionais, com fornecimento de toda a mão de obra necessária - Valor: R\$ 270.364,23 - O Edital do certame contém exigência que não encontra respaldo na Lei de Licitações, já que o item 4.3.2, que trata da visita técnica, estipula prazo exíguo de um único horário de uma única data (17/07/2009 às 10:00) - O prazo inobservado no presente certame é o previsto no artigo 21, §2º, III da Lei 8.666/93, que é o prazo

legal estabelecido para a publicação do aviso contendo o resumo do Edital;

7. **CONTRATOS - Execução Contratual:** No que tange à execução do contrato nº 27/09, observou-se o descumprimento do artigo 73, "b" da Lei 8.666/93, vez que o objeto não foi recebido definitivamente por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, como assim prevê o mencionado dispositivo legal; Com relação ao contrato nº 96/09 - Construção do Centro de Convivência do Idoso, constatou-se irregularidade quanto à execução contratual, tendo em vista que o engenheiro que realiza a medição da empreita, Sr. Ulisses Rocha Franco Filho, responsável, portanto, pelo acompanhamento da obra, não faz parte do quadro dos responsáveis técnicos da empresa vencedora e executora do certame; Caracterização de descumprimento ao Princípio de Vinculação ao Instrumento Convocatório, emanado do artigo 41, *caput* da Lei de Licitações, que se traduz na regra de que o Edital faz lei entre as partes, tendo a Administração infringido o artigo 67 da Lei 8.666/93 quanto ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato; Gerenciamento da Folha de Pagamento: Não houve processo licitatório com o fim de contratar instituição bancária para gerenciamento da folha de pagamento;
8. **TESOURARIA** - As disponibilidades de caixa não são integralmente depositadas em bancos estatais, não atendendo a Prefeitura ao artigo 164, § 3º da Constituição Federal
9. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Inobservância às Instruções deste Tribunal quanto ao encaminhamento intempestivo da documentação exigida (Audesp); atendimento parcial das recomendações;
10. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES: Expediente TC - 959/011/09** - trata-se de comunicação da Promotoria de Justiça de Jales sobre a instauração do Inquérito Civil nº 39/2008, visando apurar a regularização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como do Termo do Ajustamento de Conduta, entre o Ministério Público e a Prefeitura de Vitória Brasil, em que esta se compromete constar no orçamento a denominação "Fundo da Criança e do Adolescente". A fiscalização constatou o cumprimento da obrigação; **Expedientes TC-7553/026/10**

e TC-29204/026/10 - a Promotoria de Justiça de Jales comunica a instauração do inquérito Civil nº 26/2005, que visa apurar eventual acumulação ilegal de cargos e contratações irregulares, bem como encaminha cópia do Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e os representantes das Prefeituras participantes do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Jales. A fiscalização não apurou irregularidades.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2009	-	10,45	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	-	10,45	14,46
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	486,22	109,42	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	1.587,30	3.621,44	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	-	7,58	7,22

Nota: Dados extraídos do SEADE em 27/05/11

ÁREA DO ENSINO

Não municipalizado:

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	4,6	5,1	ND	4,8	4,6	4,4	ND	4,7
Município	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

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

Royalties - discorda da fiscalização alegando que não houve desvio. Explicou que o saneamento básico é o conjunto de procedimentos adotados numa determinada região que visa proporcionar uma situação higiênica saudável para a população.

Citou que, segundo a Organização Mundial de Saúde, saneamento caracteriza o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar salubridade ambiental. A pavimentação asfáltica e o concreto betuminoso foram utilizados para manutenção de vias de transporte, para o escoamento de águas pluviais, evitando empoçamento e a proliferação de insetos, citando ainda outros fatores.

Quanto à aquisição de combustíveis, afirmou que os mesmos foram utilizados em veículos e máquinas que exerceram atividades exclusivamente na manutenção de estradas, objetivando a preservação do meio ambiente como formação de erosões e assoreamento de rios.

As transferências entre contas ocorreram para ressarcimento de despesas já realizadas, com recursos do tesouro, pertinentes ao objeto da vinculação.

Índices De Desempenho Operacional - em face do alto índice da população jovem, alegou que a metodologia não levou em consideração dois fatores fundamentais: população jovem muito acima da média do Estado e as inúmeras agroindústrias instaladas na região; o número de mortes (2), que ocorreram derivadas de acidentes do trânsito em rodovias da região, bem como tratar-se de município muito pequeno (1.737 habitantes, sendo que apenas duas mortes já eleva os índices em relação à região).

Saúde - quanto ao plano de carreira, cargo e salário para os profissionais da saúde, afirmou a autoridade que a matéria já foi regularizada.

Outras Despesas - quanto ao adiantamento de despesas a agentes políticos, citou a defesa entre outros doutrinadores, a lição do renomado Ivan Barbosa Rigolin, ao considerar servidor público "o cidadão vinculado à

Administração Pública por um regime jurídico, seja ele qual for”.

Licitações - quanto ao item 4.3.2 do edital de licitação da Tomada de Preços nº 01/09, afirma que não há contradição ao artigo 21, §2º, III, da Lei 8.666/93, na realização da visita técnica exigida. O dispositivo trata apenas do prazo a ser respeitado entre a publicação do edital e a realização do certame. Afirma que o prazo foi obedecido e que não há menção no dispositivo legal, referindo-se a prazo para realização de visita técnica.

Defende que a visita técnica é de suma importância para garantia de que as empresas licitantes conheçam o local onde será construída a obra. É necessária a presença do engenheiro responsável, pois leigos não poderiam efetivar tal averiguação.

Defende ainda que o pré-estabelecimento no edital de data para a visita técnica é plenamente possível que o órgão licitante determine dia e hora para a visita.

Contratos - quanto à ausência de termo de recebimento de obra, defendeu que a conclusão da obra foi devidamente atestada por profissional competente da municipalidade. Ressaltou que tal inobservância não trouxe qualquer prejuízo à execução da obra. Noticiou que o setor de licitações já foi devidamente notificado para que tome as providências para que não mais ocorra a falha.

Sobre o contrato nº 96/09, afirmou que a responsável técnica durante a execução do contrato foi a engenheira Cíntia Cristina de Barros, conforme certidão contida nos autos.

Em relação ao gerenciamento da folha de pagamento, explicou que no Município existem apenas postos de atendimentos bancários dos bancos Santander e Bradesco, porém, no exercício de 2007, ao processo licitatório não acudiram interessados, mas o departamento de licitação já foi oficiado para as devidas providências.

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.

Quanto à comprovação de aplicação dos recursos de royalties, entendeu o órgão técnico que merece instrução complementar, porque os argumentos defensórios não foram suficientes para justificar o percentual de falta de aplicação em 79% do montante de R\$ 99.712,92, sendo R\$12.638,77 na aquisição de combustíveis e R\$67.000,00 referentes às saídas bancárias, situação que enseja eventual restituição de valores.

Quanto aos demais apontamentos, consignou que são falhas de menor potencial ofensivo ao regramento da matéria, mas que merecem ação do Executivo visando à supressão das ocorrências.

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 30,44% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 60,58% 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 18,29% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 44,90% 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\$214.026,57, equivalente a 3,89% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício evidenciou superávit de R\$32.052,14, e no exercício anterior o superávit foi de R\$246.078,71.
8. O resultado econômico foi negativo.
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, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais.

É o relatório.

Ala.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 75

SESSÃO: 14/06/11
TC-000627/026/09

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

O Município comportou-se da seguinte forma, quanto aos seguintes limites constitucionais e legais:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	30,44%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,58%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	18,29%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	44,90%	Máximo = 54%

É certo que os resultados apresentados pela Administração sinalizam situação favorável à aprovação das contas.

O déficit orçamentário de 3,89% estava totalmente coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior, além de o Município não ter contraído dívida de longo prazo.

De outro norte, o controle dos recursos recebidos pelo Município, a título de royalties, demonstraram falhas na sua movimentação.

Apontou o órgão de instrução que não houve a correta aplicação, nos moldes do regramento da matéria, porque os recursos vinculados foram empregados em despesas de combustível para a frota de veículos da Prefeitura, bem como ocorreram saídas equivalentes a R\$67.000,00, por intermédio de transferências, sem que se demonstrasse, de forma transparente, a utilização das respectivas despesas.

Sobre tal apontamento, discorda o senhor Prefeito. Defendeu que o saneamento básico é o conjunto de procedimentos adotados numa determinada região que visa proporcionar uma situação higiênica saudável para a população e que, segundo a Organização Mundial de Saúde, saneamento caracteriza o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar salubridade ambiental.

Defendeu ainda que o combustível foi utilizado em veículos e máquinas que exerceram atividades exclusivamente na manutenção de estradas, objetivando preservar o meio ambiente, e que as transferências correspondentes às saídas da conta vinculada ocorreram para ressarcimento de despesas já realizadas, com recursos do Tesouro, mas que são pertencentes ao objeto da vinculação.

Argumentou ainda que as transferências da conta vinculada ocorreram para ressarcir as despesas já realizadas com recursos do tesouro, as quais se referiram ao objeto da vinculação dos recursos.

Nada obstante a autoridade responsável não ter demonstrado de forma cabal a aplicação dos recursos de royalties, creio que a matéria possa ser relevada, porque os recursos foram, em última instância, utilizados de uma forma ou de outra em despesas vinculadas à finalidade pretendida na legislação pertinente, entretanto, deve-se recomendar à origem, para que, doravante, adote providências no sentido de proporcionar total transparência na aplicação de tais recursos, demonstrando detalhadamente cada despesa realizada, bem como regularize a divergência de R\$ 2.689,96 dos repasses recebidos a esse título.

No capítulo licitações, o laudo de fiscalização registrou incongruência no edital da Tomada de Preços nº 01/09 em face da estipulação de prazo exíguo para visita técnica, qual seja, em único dia e horário para tal mister.

De fato, a visita não poderá estar restrita apenas há um determinado dia, como constou da cláusula editalícia formulada.

Embora o senhor Prefeito tenha argumentado que é plenamente possível que o órgão licitante determine dia e hora para a visita, o prazo a ser concedido deve ser mais

elástico, para que se assegure aos proponentes elaborar adequadamente suas propostas financeiras.

De qualquer forma, o prazo para a realização da visita técnica deve, preferencialmente, ser pleno e desimpedido de quaisquer restrições que frustrem os participantes quanto à formatação de suas propostas.

É assim que vem decidindo este Tribunal nos processos TC-003676/003/04, TC-001947/003/07, TC-001919/007/06 e TC-014160/026/07.

Assim, referida licitação e o contrato decorrente deverá ser analisado com maior profundidade em autos próprios.

No tópico "Outras Despesas", a equipe de fiscalização anotou a concessão de adiantamentos a agente político, fato que ensejaria o descumprimento do disposto no artigo 68 da Lei 4.320/64, onde se determina que *"o regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas, expressamente definidas em Lei, consistindo na entrega de numerário, a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação"*.

O entendimento de que o Prefeito, eventualmente, caso realize despesas nesse regime deverá fazê-lo por intermédio de servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas, a quem deverá autorizar, revela-se um anacronismo burocrático, cuja manutenção consiste, no máximo, em um obstáculo ao pleno exercício da função, incumbida ao Agente Político, em prejuízo da eficiência da máquina estatal.

As despesas realizadas pelo regime de adiantamento, ou mesmo pelo regime normal, devem estar devidamente discriminadas no documento fiscal, ou na prestação de contas, demonstrando, assim, a transparência em qualquer tipo de gasto realizado com recurso público.

Cumprido tal imperativo, afasta-se qualquer censura ao Agente Político.

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.

Ainda, no exame dos demonstrativos, noto que as incongruências remanescentes contidas nos itens: contratos; alterações orçamentárias; e atendimento às instruções e Recomendações do Tribunal; não formam conjunto capaz de inquinar os presentes demonstrativos, contudo, merecem recomendações para que sejam observadas as disposições legais atinentes, o que, desde já, recomendo.

Sob outro prisma, no tocante à análise de desempenho do sistema de saúde pública do Município, verifica-se que, durante o exercício em exame, a Administração, nada obstante as justificativas apresentadas, deixou a desejar na sua atuação.

Recomendação para que aprimore as políticas públicas é medida que se impõe, isso porque, mesmo com uma aplicação de recursos acima do mínimo estabelecido pela Constituição Federal (18,29%), consoante os dados obtidos da Fundação SEADE, a taxa de mortalidade da população jovem é muito superior aos índices encontrados no Estado de São Paulo e na região de governo, significando que os recursos adicionais direcionados à saúde, ou melhor, além do mínimo, não estão fazendo a diferença nas políticas adotadas.

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 VITÓRIA

BRASIL, ressalvando 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 adote providências no sentido de proporcionar total transparência na aplicação dos recursos de royalties, demonstrando detalhadamente cada despesa realizada, bem como regularize a divergência apurada pela equipe de fiscalização;

- que observe com maior rigor a lei de licitações e contratos, bem como a jurisprudência desta Corte sobre a matéria;

- que as incongruências contidas nos itens contratos; alterações orçamentárias; e atendimento às instruções e Recomendações do Tribunal; não voltem a se repetir e que sejam observadas as disposições legais atinentes.

Proponho a formação de autos próprios para tratar da Tomada de Preços nº 01/09 e do contrato decorrente.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envide esforços, na área da saúde, para diminuir as taxa de mortalidade da população jovem.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.