

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

CONTAS ANUAIS

74 TC-000616/026/09

Prefeitura Municipal: Campina do Monte Alegre.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): José Benedito Ferreira.

Advogado(s): Gerardo Vani Júnior.

Acompanha(m): TC-000616/126/09.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - A Lei Orçamentária Anual contém autorização para abertura de créditos suplementares em percentual de 40%, muito acima da inflação;
2. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Não cobrança do ISS sobre as atividades dos cartórios;
3. **DÍVIDA ATIVA** - não contabilização de atualização monetária do estoque da dívida; falhas nos procedimentos de cobrança da dívida;
4. **ROYALTIES** - falta de controle dos recursos;
5. **SAÚDE** - o plano municipal de saúde não possui quantitativos físicos e financeiros;
6. **PRECATÓRIOS** - não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte, vez que o Município não pagou valor equivalente ao somatório do mapa orçamentário de 2008 e dos requisitórios de baixa monta (deveria pagar R\$9.493,67 e pagou 3.817,85); O Balanço Patrimonial registra, parcialmente, a pendência relativa a tal passivo judicial, restando sem registro, o valor de R\$ 861,21, havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos Princípios da Transparência Fiscal;
7. **OUTRAS DESPESAS** - Adiantamentos: excessiva concessão de adiantamentos sem a comprovação do interesse

público, com indícios de descumprimento do caput do artigo 37 da Carta Magna - observam-se muitos valores redondos e poucos casos de devolução de valores não utilizados - a equipe de fiscalização lavrou termo de ocorrência por ausência de justificativa da concessão; várias despesas com hospedagem e alimentação no próprio Município, aquisição de gás em São Roque, aquisição de espumantes e panetones, refeições com valor relevante e bloqueador solar - Não foram cumpridas as formalidades previstas em lei local - Valor total R\$111.454,00; CONTRATAÇÃO DIRETA - sem processo licitatório com transporte escolar (R\$26.629,05 e R\$36.500,00), material de escritório / escolar (R\$20.263,65 e R\$20.762,80), gêneros alimentícios e de limpeza (R\$84.687,36, sendo R\$29.762,00 licitado);

8. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS** - na execução do orçamento, os créditos adicionais e as transposições, remanejamentos e transferências significaram 39,18% da despesa fixada inicialmente;
9. **TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS** - EXAMINADOS IN LOCO: Débitos junto ao FAT - Fundação de Apoio à Tecnologia;
10. **LICITAÇÕES** - Falhas na instrução: Na amostra analisada, detectaram-se algumas falhas formais, em dissonância à Lei Federal n. 8.666/93; na Tomada de Preços n. 02/2009, (R\$256.643,02) que tem como objeto a construção de uma ponte de concreto armado no Bairro do Laranjal, a fiscalização anotou as seguintes impropriedades: Não foi publicado o aviso do edital em jornal de grande circulação no Estado; Foi publicada Errata alterando a data de abertura das propostas para prazo superior a 2 anos (17/12/2012), quando a realização da sessão se deu em 23/11/2009, conforme previsão do edital, descumprindo-se os princípios constitucionais que devem nortear a Administração Pública; Houve a participação de apenas duas concorrentes com inabilitação de uma delas, ocasionada em função de cláusulas restritivas inseridas no edital, contrariando requisitos para qualificação técnica previstos no artigo 30 da sobredita lei, além das Súmulas ns. 23, 24 e 30 deste Tribunal; Manutenção de decisão tomada pela comissão de licitação, sem que o recurso fosse levado à apreciação de autoridade superior, em afronta ao disposto no § 4º do artigo 109 da Lei 8.666/93;

11. **PESSOAL** - acumulação remunerada dos cargos de Professor de Educação Básica II - Ciências e Física e Diretor de Educação e Cultura pelo Sr. Pedro Donizeti Rosa, vedada pela Constituição Federal em seu artigo 37, incisos XVI e XVII.
12. **LIVROS E REGISTROS:** Não reconhecimento dos passivos relativos a precatórios e parcelamento junto ao INSS;
13. **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** - falhas na publicação dos demonstrativos da LRF, relativamente ao demonstrativo das despesas com pessoal;
14. **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA:** Não divulgação de contas públicas à população por meio eletrônico
15. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:** Entrega intempestiva dos documentos eletrônicos do Sistema AUDESP; descumprimento das recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas;
16. **SISTEMA AUDESP:** Inconsistência das informações transmitidas; ausência de informações relevantes nos dados enviados;

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	4,0	4,0	4,1
Município	4,5	4,7	3,9	4,3	ND	ND	ND	ND

Obs.: Dados atualizados pelo site www.ideb.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	24,39	14,90	12,48
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2009	24,39	17,20	14,46

Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	-	114,43	127,25
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2009	5.546,75	3.993,06	3.709,39
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2009	10,98	8,94	7,22

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

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 29,45% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 63,41% 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 21,38% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 51,61% 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\$241.397,57, equivalente a 2,34% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior retificado evidenciou superávit de R\$3.760,04, e no exercício o superávit foi de R\$245.157,61.
8. O resultado econômico foi positivo.
9. O resultado Patrimonial foi positivo.
10. A Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício de 2.009 representou a cifra de R\$38.569,54, o mesmo que 0,39% da receita corrente

líquida, apresentando um incremento de 0,05% em relação ao exercício anterior.

11. Não foram constatados pagamentos a maior aos Agentes Políticos — Prefeito e Vice.

É o relatório.

Ala.

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA DO MONTE ALEGRE.

Os autos revelaram que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	29,45%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,41%	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)	21,38%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	51,61%	Máximo = 54%

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

Relativamente às finanças, observa-se que a Administração obteve uma situação confortável.

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

Sobre esse ponto, verifica-se, ainda, que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame o saldo de dívida consolidada líquida representava apenas 0,39% da receita corrente líquida.

Nada obstante o Município desfrutar de razoável situação favorável em suas finanças, as peças de planejamento não mereceram o mesmo cuidado.

A expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo é demasiadamente inadequada, pois a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 40% do orçamento.

A Administração lançou mão desse indigitado dispositivo e realizou a abertura de créditos adicionais, dentre eles transposições e transferências, que significaram 39,18% da despesa inicial, fato que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

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

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

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

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

discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza."

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

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

No item Outras Despesas, a excessiva concessão de adiantamentos a servidores sem a devida justificativa do interesse público, além do fato de que não foram cumpridas as formalidades previstas em lei local, merecem tratamento em autos preferenciais, para uma análise mais aprofundada, uma vez que gastos com adiantamentos atingiram o montante de R\$111.454,00.

Ainda nesse tópico, observa-se a falta de planejamento do Município, já que houve uma série de contratações e aquisições sem o devido certame licitatório como: transporte escolar; material de escritório e escolar; bem como de gêneros alimentícios e de limpeza; alcançando valores significativos, de forma que me parece ter afrontado o princípio da economicidade, e, bem por isso, deverão ser objeto de formação de autos próprios, para análise mais aprofundada.

Com relação à Tomada de Preços nº 02/09, deve ser examinada em autos próprios, considerando os apontamentos da fiscalização, os quais não resultaram afastados pela defesa.

No capítulo "pessoal" a equipe de fiscalização apontou a acumulação remunerada dos cargos de Professor de Educação Básica II - Ciências e Física e Diretor de Educação e Cultura pelo Sr. Pedro Donizeti Rosa, por entender que tal situação é vedada pela Constituição Federal em seu artigo 37, nos seguintes incisos:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Sobre o tema, equivocou-se o órgão de instrução da Casa.

Cabe razão à autoridade responsável quando afirma que referida acumulação encontra respaldo no dispositivo acima destacado, porque permite que o servidor ocupe o cargo de professor e outro técnico ou científico, como é o caso do cargo de Diretor, já que havia, também, a compatibilidade de horários.

Havendo tal compatibilidade, fato que não foi abordado no relatório de fiscalização, não há falar em violação ao citado regramento constitucional.

Das incorreções remanescentes, aquelas contidas nos itens: fiscalização das receitas, saúde, transferência de recursos, livros e registros, transparência na gestão pública, atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal e sistema Audesp, podem ser relevadas por não apresentarem força suficiente para comprometer a totalidade das contas, mas fica, desde já, recomendado à origem que evite reedição.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, verifica-se que, durante o exercício em exame, a Administração não obteve o êxito esperado na melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Isso porque em 2009 foram direcionados ao setor educacional recursos da ordem de 29,5% do total das receitas arrecadadas, índice acima do mínimo constitucional, mas que em contrapartida não demonstrou eficácia na sua aplicação.

É que as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental embora tenham ultrapassado as metas do

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, estiveram abaixo da média estadual.

Nota-se, ainda, que o hiato entre o desempenho do Município e da rede privada de ensino aumentou.

Sendo assim, é imprescindível que a Administração Pública intensifique os seus esforços visando a uma maior eficácia de suas políticas de educação.

E no tocante à análise de desempenho do sistema de saúde pública do Município, verifica-se, da mesma forma, que, durante o exercício em exame, a Administração 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 (21,38%), consoante os dados obtidos da Fundação SEADE, as taxas de mortalidade infantil, na infância e da população idosa, bem como o índice de mães precoces, são superiores aos 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 gastos no setor, é imperativo o emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

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 CAMPINA DO MONTE ALEGRE, 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 evitar reedição das incorreções contidas

nos tópicos: fiscalização das receitas, saúde, transferência de recursos, livros e registros, transparência na gestão pública, atendimento à Lei Orgânica e Instruções do Tribunal e sistema Audesp.

Devem ser recomendadas, ainda, as seguintes providências:

- que evite a reedição das incongruências verificadas no item planejamento;

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

- que observe com rigor a legislação local sobre a concessão de adiantamento a servidores, atentando à motivação do ato de concessão, em cada processo.

Deverá, também, constar do ofício recomendação para que a origem envie esforços para melhorar a nota dos alunos da rede municipal e reduzir as taxas de mortalidade infantil, na infância e idosa, bem como o índice de mães precoces.

1) Proponho a formação de autos próprios para tratar das despesas realizadas sem os devidos certames licitatórios, relativas ao item 2.2.5.2, e da Tomada de preços nº 02/09 e contratação decorrente.

Em processos preferenciais deverão ser examinadas as despesas realizadas pelo regime de adiantamento, segregando por responsável, porém, somente deverão ser formados a partir do montante de R\$1.000,00 por responsável.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.