

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 18/10/11**

CONTAS ANUAIS

107 TC-002999/026/10

Prefeitura Municipal: Pontalinda.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): Guedes Marques Cardoso.

Advogado(s): Roberto de Souza Castro.

Acompanha(m): TC-002999/126/10 e Expediente(s): TC-000200/011/10.

Fiscalizada por: UR-11 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTALINDA.

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

1. **PLANEJAMENTO** - A LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor contrariando o estabelecido no art. 4º, I, "f" da LRF; A LOA para 2010 é omissa quanto à abertura de créditos adicionais, porém, a LDO autoriza esta abertura até o limite de 30% do orçamento das despesas, percentual acima da estimativa inflacionária para o período;
2. **RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - Déficit de 5,11%;
3. **BALANÇO PATRIMONIAL - ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO** - Capacidade de Pagamento com Recursos do Ativo Disponível e Créditos de Curto e Longo Prazo - A apuração efetuada com base nos dados enviados pela origem demonstra que, para cada R\$1,00 de dívida existe R\$ 0,39 para pagamento destas obrigações, indicando que a entidade não possui recursos financeiros para honrar seus compromissos;
4. **DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS - ANÁLISE DO RESULTADO PATRIMONIAL** - O Déficit econômico apurado do exercício com base nos dados enviados pela origem ocorreu, principalmente, em função do resultado

negativo obtido no confronto entre as Variações Patrimoniais Ativas e Passivas Independentes da Execução Orçamentária;

5. **EXIGÍVEL** - Aumento de 161,04% no total do grupo Exigível em relação ao exercício anterior, o que provocou uma redução na capacidade de pagamento a curto prazo;
6. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Diferença entre o montante contabilizado e o informado pelo site do Banco do Brasil no que tange aos recursos do FPM;
7. **ROYALTIES** - Não movimentação dos recursos através de conta específica; Recursos aplicados em desacordo com o Decreto Federal nº 1, de 1991, denotando desvio de finalidade combatido no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
8. **ENCARGOS SOCIAIS** - Recolhimento de INSS e PASEP fora do prazo de vencimento; Não recolhimento de FGTS para os contratados temporariamente;
9. **OUTRAS DESPESAS** - gasto de R\$ 3.888,71 com refeições sem demonstrar a existência de interesse público envolvido, uma vez que não há relatório circunstanciado com informações suficientes que indiquem a finalidade de tais despesas - a situação já havia sido alvo de apontamento pela Fiscalização no parecer prévio emitido nas contas de 2009;
Adiantamentos - inexistência de guias de devolução referentes aos adiantamentos cujas despesas comprovadas ficaram aquém dos valores repassados;
10. **TESOURARIA** - Disponibilidades de caixa depositadas em bancos da iniciativa privada;
11. **PESSOAL** - Existência de número expressivo de funcionários com férias vencidas e não gozadas;
12. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Envio intempestivo de documentos através do sistema AUDESP exigidos pelas Instruções do Tribunal; Atendimento parcial às recomendações exaradas por esta Egrégia Corte de Contas;
13. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES** - **Expediente TC-0200/011/10:** trata-se de comunicação do Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Jales, acerca da instauração de Inquérito Civil a fim de apurar eventual ato de improbidade administrativa praticado pelo Prefeito Municipal e solicitação de informações sobre eventuais apontamentos relativos à incorporação de gratificação por exercício de função de direção, chefia ou

assessoramento quando exercida por servidor ocupante de cargo efetivo - a equipe de fiscalização informou quanto à incorporação de tal gratificação que há previsão legal no artigo 58 do Estatuto dos Servidores Municipais. Tal dispositivo estabelece que quando o servidor de cargo efetivo for investido numa função de direção, chefia ou assessoramento - cargo de provimento em comissão ou de natureza especial - a ele será devida uma retribuição pelo seu exercício. Já o §2º do mesmo artigo reza que tal retribuição deverá se incorporar à remuneração do servidor, na proporção de 1/5 por ano de exercício, até o limite de 5 quintos.

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Pontalinda	RG de Jales	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	12,99	13,70	0,00	0,00	13,18	11,89
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	0,00	27,40	0,00	0,00	14,83	13,74
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	203,53	284,90	186,92	449,64	138,83	155,92
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2.844,64	2.429,91	3.684,21	1.553,40	3.541,63	3.642,26
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	6,49%	6,85%	15,09%	11,29%	7,19%	7,01%

Fonte: DATASUS

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	3,6	4,0	3,5	3,7	3,3	3,4
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	0	0	0	0	4,6	4,8	0	4,7
Município	4,4	5,3	4,2	4,5	0	0	0	0

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

Planejamento - quanto à prescrição de critérios para concessão de repasses a entidades sem fins lucrativos concorda que não fazia referência, mas já para 2011 a falha foi sanada. A autorização para abertura de créditos adicionais acima da inflação é prática que já vem há anos, para socorrer ações que receberam dotações insuficientes, mas com a edição do Comunicado SDG nº 29/2010 de agosto de 2010, já foi determinado que fossem observadas todas as formalidades.

Resultado da execução orçamentária - foram empenhadas, na totalidade, as despesas relacionadas a convênios, na expectativa de recebimento de transferências de capital, mas os repasses dos Governos Estadual e Federal não ocorreram - R\$214.093,13. Por ser Município de pequeno porte, alegou que vive em função de transferências constitucionais, completando que a arrecadação foi diferente de anos anteriores, uma queda significativa de arrecadação em 2010.

Durante o ano houve somente manutenção dos serviços prestados à população e os investimentos ocorreram através de recursos de convênios, onde não havia contrapartida do Município.

Sobre a baixa capacidade de pagamento, alegou que se referem a despesas empenhadas com fonte de recursos

estaduais e federais, que só não foram quitadas devido ao não repasse dessas esferas.

O crescimento da dívida de curto prazo foi decorrente de despesas empenhadas que não tiveram repasses de convênios.

ENCARGOS - Quanto à falta de recolhimento do FGTS dos servidores temporários, aduz que o município tem regime jurídico próprio e assim tais servidores estão excluídos de pagamento do FGTS nos termos do artigo 15, §2º, da lei Federal 8.036/90.

O recolhimento em atraso do PASEP não gerou prejuízo ao erário.

Pessoal - quanto ao número expressivo de funcionários com férias vencidas e licenças prêmio não gozadas, o fato ocorreu devido ao Município ser de pequeno porte com número reduzido de servidores para atender ao andamento das atividades administrativas e ao atendimento à população. Noticiou que o problema será equacionado sem que haja prejuízo ao servidor e à população.

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.

Com relação ao resultado geral da execução orçamentária, a administração encerrou o exercício com déficit de 5,11%, que confrontado com o resultado financeiro de 2009 obteve a municipalidade um déficit de 1,69%.

Não parecendo comprometidas as contas futuras, considerou que a variação negativa do exercício pode ser relevada.

Quanto aos gastos com refeições e adiantamentos, propôs alertar a origem que evite a reincidência.

Sobre o acúmulo de férias sem fruição entendeu que não se revela imotivado, sendo plausível que no futuro se estabeleça um planejamento específico.

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 35,02% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 63,89% 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 16,92% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 48,20% 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\$471.371,28, equivalente a 5,11% da Receita Arrecadada.
7. O resultado Patrimonial foi negativo.
8. O resultado econômico foi negativo.
9. A Dívida Consolidada Líquida, ao término do exercício, foi de R\$ 122.661,30, que em relação ao exercício anterior foi reduzida em 7,96%.
10. Não foram constatados pagamentos a maior aos agentes políticos.

É o relatório.

Ala.

Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTALINDA.

As receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, foram aplicadas pela municipalidade, conforme determinam os dispositivos legais e constitucionais a seguir demonstrados:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	35,02%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,89%	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)	16,92%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	48,20%	Máximo = 54%

Os aspectos orçamentários e financeiros apresentados no laudo de fiscalização comportam algumas considerações.

O resultado geral da execução orçamentária apresentou um déficit da ordem de R\$ 471.371,28, equivalente a 5,11% das receitas arrecadadas, o que ocasionou reflexos nos demais resultados, especialmente, a elevação do resultado financeiro negativo proveniente do exercício anterior, indicando o laudo de fiscalização que a capacidade de pagamentos foi reduzida. Para cada R\$1,00 de dívida, havia R\$0,93 de disponibilidade em 2009, ao passo que em 2010 foi de R\$0,39.

Em relação a essa situação, a defesa, entre outros fatos, alegou que empenhou a totalidade das despesas relacionadas aos convênios tanto com o governo federal como com o estadual, na expectativa de recebimento de

transferências de capital, entretanto, os repasses ocorreram apenas parcialmente, restando pendente a quantia de R\$214.093,13.

Vejo que o fato, realmente, influenciou negativamente nos resultados orçamentário e financeiro apurados nas peças contábeis.

Confirmam-se as alegações de defesa quando nos reportamos aos quadros da dívida de curto prazo elaborados pela equipe de fiscalização.

Observa-se a existência de um saldo de R\$255.202,08 de restos a pagar não processados. Descontando-se os restos a pagar não processados de R\$255.202,08, do resultado geral da execução orçamentária, no valor de R\$471.371,28, obtém-se um novo resultado ainda negativo de R\$ 216.169,20.

Confrontando-se, desta feita, o novo resultado geral da execução orçamentária com a receita arrecadada de R\$ 9.223.470,42, obteve a municipalidade um déficit real equivalente a 2,34%.

Recursos de convênios firmados com a União e com o Estado que foram empenhados e não repassados à municipalidade é fator que justifica a existência de desequilíbrio orçamentário, conforme decidiu o E. Plenário, na sessão de 09/06/2010, ao reformar o r. Parecer desfavorável emitido nos autos do processo TC - 1611/026/08, referente às contas da Prefeitura Municipal de Indiaporã, exercício de 2.008.

"...

Como evidenciam os elementos do processo, a Administração realizou diversas despesas que deveriam ser cobertas por recursos estaduais e federais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário, no montante de R\$ 698.231,57, equivalente a 7,13% da arrecadação, bem como a elevação do déficit financeiro que, em 31 de dezembro de 2008, alcançou R\$ 942.963,17.

Verifica-se, na espécie, que os gastos inscritos em "Restos a Pagar", vinculados a recursos provenientes de Convênios, atingiam a cifra de R\$ 808.287,10, cuja quantia superava o valor do déficit orçamentário (R\$ 698.231,57).

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia registrar um inexpressivo resultado financeiro negativo.

Por esse raciocínio, tem-se, ainda, que disponibilidades de caixa eram suficientes para saldar os compromissos assumidos, não havendo falar em afronta ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal...."

O caso dos autos se amolda também ao que decidiu o E. Plenário nos autos do processo TC - 2453/026/02, quando do exame das Contas da Prefeitura Municipal de Nova Luzitânia, referentes ao exercício de 2002, Sessão de 31/08/2005:

"...De fato, os resultados desfavoráveis que ensejaram a reprovação das contas foram causados, em verdade, pelo saldo residual de empenhos globais que evidenciavam, única e tão somente, que a Administração havia reconhecido e contabilizado o valor integral das despesas, contudo, para essa dívida de curto prazo, que se constituiu em um saldo de restos a pagar não processado, já existiam recursos garantidos pelos convênios que haviam sido anteriormente celebrados, cujo efetivo ingresso nos cofres do Município, porém, estava condicionado às medições das respectivas obras...."

A propósito, é assim que vem decidindo este Tribunal, conforme os processos TC-1589/026/08, contas de 2008, da Prefeitura Municipal de Estrela D'Oeste, em sessão de 14/06/2010, da C. 1ª Câmara e TC-1786/026/08, contas de 2008, da Prefeitura Municipal de Herculanópolis, em sessão de 05/07/2010, da C. 1ª Câmara.

Sendo assim, não fosse a ausência dos repasses, o déficit corresponderia a 2,34% da receita arrecadada, que, na peculiaridade dos autos, pode ser relevado, haja vista ser patamar tolerável por esta Corte por ser facilmente revertido em próximos exercícios.

Contribui no juízo positivo das contas a pequena representatividade da dívida consolidada líquida, que, por sinal, foi reduzida em praticamente 8%, em relação ao exercício anterior.

Por outro lado, as peças de planejamento indicam expressiva licença orçamentária concedida ao Executivo, uma vez que a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 30% do orçamento.

Nada obstante a defesa tenha noticiado providências, importante alertar sobre tal inadequação, já que 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.

De qualquer forma, a falha, na peculiar circunstância, pode ser relevada, já que a defesa anunciou providências, cabendo apenas ao órgão de instrução da Casa, conferi-las em próximo roteiro.

Ainda, no exame dos demonstrativos, observo que alguns apontamentos foram elididos pela defesa e aqueles que se traduziram em falhas, quais sejam, as detectadas nos capítulos "planejamento", "royalties", "outras despesas", "fiscalização das receitas", "pessoal" e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal", podem ser relevadas, mas devem ser objeto de regularização, o que desde já recomendo.

De outro lado, é de se notar uma sofrível atuação da origem em relação aos índices de desempenho operacional na área da educação.

De plano, ressalte-se que o Município perdeu 18 posições no quesito escolaridade.

E no exame do desempenho no sistema de ensino de 2009, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a Administração demonstrou ineficiência, pois o Município apesar de atingir a meta proposta, para os anos iniciais do ensino fundamental, esteve abaixo do índice do sistema estadual e do sistema privado de ensino.

Nas contas que ora se analisam, observa-se que o município investiu 35% dos seus recursos na área educacional, bem acima do mínimo constitucional de 25%, mas a origem deverá atentar ao seu sistema de planejamento, no sentido de que suas ações sejam eficazes no setor, objetivando retomar as posições perdidas no "ranking" educacional, com melhores notas nos próximos estudos do INEP.

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

Os indicadores da saúde mostram que a situação exige mais atenção, a despeito do cumprimento do limite mínimo na área.

A Administração, mesmo direcionando recursos acima do mínimo constitucional, 16,92%, as taxas de mortalidade jovem, bem como o índice de mães precoces, estiveram acima daquelas observadas na própria Região de Governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

Cumpre 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.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local sendo imperativo o imediato emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

No mérito, acompanho a manifestação da Secretaria-Diretoria Geral e VOTO, pois, no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTALINDA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção de providências para que produza superávits orçamentários nos próximos exercícios, objetivando eliminar o déficit financeiro e adote medidas saneadoras, em relação aos apontamentos nos itens: "planejamento", "royalties", "outras despesas", "fiscalização das receitas", "pessoal" e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal".

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envide esforços visando elevar o índice de desenvolvimento da educação básica municipal, para os anos iniciais do ensino fundamental e, na área da saúde, que envide esforços para reduzir a taxa de mortalidade jovem e o índice de mães precoces.

Em face do Expediente TC-200/011/2010, oficie-se ao Doutor Fernando Grella Vieira, Procurador-Geral de Justiça, sobre o apurado pela auditoria. Cópia de fls. 5,

27, 41/43 e 46/47 dos autos, bem como do relatório e voto
deverão acompanhar o ofício.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

Ala.