

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 10/04/12**

CONTAS ANUAIS

92 TC-002859/026/10

Prefeitura Municipal: Lavrinhas.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): José Luiz da Cunha.

Advogado(s): Paulo Sérgio Mendes de Carvalho.

Acompanha(m): TC-002859/126/10.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

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

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

1. **PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS** - a fiscalização anotou que embora haja compatibilidade entre os Programas e as Ações previstas no PPA, na LDO e na LOA, os dados ofertados no *Sistema AUDESP* - item peças de planejamento (unidade de medida, índices recentes, índices futuros, justificativas e objetivos) impossibilitaram mensurar se a Jurisdicionada está cumprindo ou não seus programas estabelecidos, tendo em vista a subjetividade das informações prestadas; o simples fato de "alimentar" o *Sistema AUDESP*, para suprir a emissão de possíveis alertas desta E. Corte de Contas, denota falha grave, eis que o Executivo não atende ao princípio da transparência (artigo 1º, § 1º, da L.R.F.) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64); a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% da Receita Estimada, contrariando, assim, o princípio do planejamento exarado pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. **ÁREA DA EDUCAÇÃO - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB** - A Administração Pública não atingiu a meta traçada para o IDEB 2009, tanto nos

Anos Iniciais do Ensino Fundamental, quanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental; Retrocesso no índice do IDEB registrado em 2009, em relação ao ano de 2007, tanto nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, quanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental; Regressão quanto aos índices de longevidade (perdeu 18 posições), escolaridade (perdeu 79 posições) e riqueza (perdeu 30 posições);

3. **AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS** - os dados ofertados pela Administração Municipal no Sistema AUDESP - Relatório de Atividades, impossibilitaram a fiscalização de analisar se os programas e ações previstos para o exercício de 2010 foram cumpridos pelo Órgão, face a ausência de clareza dos indicadores e metas informados no referido sistema;
4. **DÍVIDA DE CURTO PRAZO** - Lançamentos de restos a pagar inadequados no *Sistema AUDESP*;
5. **DÍVIDA DE LONGO PRAZO** - Inobservância ao plano de contas do Sistema AUDESP, no tocante a escrituração das dívidas de longo prazo;
6. **FIDEDIGNIDADE DOS DADOS CONTÁBEIS** - Balanços Orçamentário e financeiro: na comparação entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP, constatou-se divergências; Demonstração das Variações Patrimoniais: Evidenciação inadequada do déficit econômico, no Sistema AUDESP;
7. **DESPESAS DE PESSOAL** - Divergências entre os dados informados no Sistema AUDESP com o documento original armazenado no Órgão;
8. **ROYALTIES** - A partir da movimentação na conta bancária vinculada, observa-se o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que R\$ 11.065,30 (43,29% 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;
9. **PRECATÓRIOS** - em relação à movimentação registrada no passivo de curto e longo prazo, há pendências judiciais informadas incorretamente no *Sistema AUDESP*; o Balanço Patrimonial não evidencia todos os passivos judiciais;

10. **REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS** - No tocante aos Secretários Municipais, considerando que todos optaram por receber a remuneração de Agentes Políticos, apurou-se que quatro deles receberam também gratificações intituladas "anuênio e quinquênio" - referidos pagamentos são indevidos, uma vez que os Agentes Políticos devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o § 4º do artigo 39 da C.F.:

Nome	Função	Valor a maior
Maria Auxiliadora Cardoso Terra	Secretária de Finanças	R\$ 1.267,20
Cristiany Garcez da Costa Franqueira	Secretária de Promoção Social	R\$ 1.074,05
Carlos Eduardo Martins dos Santos	Secretário de Recursos Humanos	R\$ 950,40
Ângela Andréa de Andrade Sendretti	Secretária de Saúde	R\$ 91,43

11. **PESSOAL** - contratação direta de serviços médicos sem a prévia aprovação em concurso público, sendo estes pagos através de "Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA)":

Nome	Valor
Carlos Eduardo Souza Pinto	R\$ 60.874,00
David José de Oliveira Almeida	R\$ 24.000,00
Francine Barbosa Oliveira	R\$ 15.300,00
Gilberto Pascoal da Silva	R\$ 6.100,00
Maria Aparecida Serapião Tavares	R\$ 4.190,00
Paulo Ynada	R\$ 6.120,00
TOTAL	R\$ 126.584,00

A ausência de processo seletivo, por parte do Executivo de Lavrinhas, para efetuar as contratações em tela, acabou contrariando o disposto na Deliberação desta Egrégia Corte, preceituada através do processo TC-A-15.248/026/04;

12. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Inobservância às Instruções n.º 02/2008, principalmente, pelas várias dissensões apuradas entre os documentos originais armazenados na Origem com os dados ofertados no Sistema AUDESP; Não enviou, a este Tribunal, a planilha denominada "Cadastro Eletrônico de Obras em Execução".

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Lavrinhas	RG de Cruzeiro	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	21,28	19,80	19,80	8,70	-	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	8,62	19,80	19,80	8,70	-	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	0,00	0,00	56,24	86,13	-	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.865,55	3.972,37	3.333,33	3.633,22	-	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	9,57%	9,90%	9,90%	4,35%	-	6,96%

Fonte: DATASUS e Seade em 22/03/12

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	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Redes:								
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	4,0	3,6	4,8	5,0
Município	4,6	4,3	4,4	4,8	ND	3,8	5,3	5,4

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

Execução orçamentária - quanto à inobservância ao plano de contas do sistema Audesp, defendeu a autoridade responsável, que o sistema Audesp somente disponibilizou a alteração pretendida em maio de 2010, ou seja, no decorrer do exercício examinado.

Quanto ao balanço orçamentário, ocorreu falha na geração das informações do Audesp relativo ao arquivo enviado pela Prefeitura. Ressaltou que a inconsistência ficou restrita ao arquivo "dados de balanços isolados", não comprometendo A os demais documentos e informações enviadas em quaisquer outras competências do sistema Audesp.

No que toca ao balanço financeiro a divergência ocorreu na forma de apuração por parte do sistema Audesp.

Em relação à evidenciação inadequada do déficit econômico, aduziu a defesa que a auditoria cometeu algum engano, já que o anexo 15 - Demonstração das Variações Patrimoniais - do exercício examinado demonstra a exatidão da peça considerada inadequada pela fiscalização.

Royalties - informou a autoridade responsável que foi mero erro formal e os valores foram ínfimos, mas as despesas foram aplicadas em ações previstas na legislação de regência, afirmando ainda que todas as providências foram tomadas para regularizar a matéria.

Remuneração dos agentes políticos - a diferença paga a maior para quatro Secretários, que advém de cargo efetivo, a Prefeitura está analisando o caso, e se for necessário determinará a restituição dos valores, mas destaca que outros princípios como o da economicidade e moralidade vem balizar os atos administrativos.

Contratação direta de médicos - aduziu que os concursos realizados para esse tipo de atividade, normalmente acabam desertos, ou então interessam por tal atividade apenas profissionais de baixa capacidade, que acabam gerando indenizações milionárias aos cofres públicos, por conta de imperícia.

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 remuneração dos agentes políticos, o órgão técnico entendeu que se trata de vantagens pecuniárias que recebem o nome específico de adicional por

tempo de serviço, devidas, apenas, ao servidor efetivo por determinação legal, integrante da sua remuneração.

Completo que ao servidor efetivo ocupante de cargo de secretário municipal é garantido o recebimento apenas do subsídio do cargo de agente político, que é composto de parcela única não sendo permitida a incidência, sobre o subsídio, de quaisquer outros acréscimos, como vem entendendo esta Corte.

Assim, completo SDG que o servidor não faz jus ao recebimento de quinquênio e demais adicionais e gratificações no período em que ocupar cargo de natureza política, uma vez que sua remuneração consiste em parcela única denominada subsídio, em razão do disposto no § 4º do artigo 39 da Constituição Federal.

Entretanto, diante do valor envolvido não ser expressivo, entendeu que o procedimento possa ser excepcionalmente relevado e remetido ao campo das recomendações, já que o custo de eventual instauração de processo superaria o benefício.

Quanto ao mérito, a Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se pelo 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 27,80% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 63,73% 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 22,69% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 41,85% 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\$322.026,19, equivalente a 2,17% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior foi positivo, da ordem de R\$ 3.026.825,28, enquanto que no exercício o resultado foi positivo em R\$ 2.704.799,09.
8. O resultado Patrimonial foi negativo.
9. O resultado econômico foi negativo.
10. A Dívida Consolidada, ao término do exercício, foi de R\$4.952.816,64, enquanto que no exercício anterior o quadro elaborado pela fiscalização apontava R\$557.347,08, com base nos registros contábeis por intermédio do sistema Audesp, entretanto, foi considerado um saldo de precatórios de R\$21.000,00, enquanto que o correto seria de R\$ 4.866.316,33.
11. Foram constatados pagamentos indevidos aos senhores Secretários Municipais.

É o relatório.

Ala.

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

Os autos revelaram que o Município realizou os principais investimentos dos recursos arrecadados na seguinte conformidade:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,80%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	63,73%	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)	22,69%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	41,85%	Máximo = 54%

O quadro acima demonstra que os principais indicadores que influenciam na análise das contas, como as aplicações mínimas de recursos no ensino e na saúde, bem como a observância do limite máximo, para os gastos com pessoal, estiveram em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam as matérias envolvidas.

No que toca às finanças, pode-se considerar que os números apresentados pela Municipalidade são favoráveis.

Embora o Município apresente déficit na execução orçamentária, equivalente a 2,17% da Receita Arrecadada, o seu valor foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Nessa linha, verifica-se, ainda, na gestão fiscal, que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame, nada obstante a ausência de registro nas peças contábeis, referente aos

precatórios de 2009, o saldo de dívida consolidada foi reduzido.

Afora as falhas anotadas no tópico planejamento, é interessante ressaltar que a inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo para o exercício de 2010, autorizada pela Lei Orçamentária Anual para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 30% do orçamento, malgrado venha a prejudicar a vontade popular, a Secretaria-Diretoria Geral constatou que, em pesquisa na legislação municipal, a proposta orçamentária elaborada por meio de lei, para o exercício de 2011, o percentual foi reduzido para 10%, procedimento que demonstra tendência para adequação nas próximas peças de planejamento, especialmente em relação à inflação estimada.

No caso concreto, contudo, a despeito da inadequada autorização legislativa, a execução orçamentária operou-se regularmente, não tendo havido desvios por parte do Executivo.

No tocante aos "subsídios dos agentes políticos", embora os pagamentos dos senhores Prefeito e Vice Prefeito estivessem nos moldes da norma fixatória, a fiscalização apontou pagamentos a maior a quatro Secretários Municipais (Finanças, Promoção Social, Recursos Humanos e Saúde), os quais decorreram de pagamentos de anuênios e quinquênios.

Realmente, o artigo 39, § 4º, da Carta da República, enquadrou o cargo de Secretário Municipal para a espécie de agente político, definindo sua remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI, dessa mesma Carta.

Entretanto, filio-me ao posicionamento externado pela Secretaria-Diretoria Geral, no sentido de que as quantias que ultrapassaram o valor do subsídio fixado para os Secretários Municipais, no presente caso, podem, excepcionalmente, ser relevadas, dispensando da eventual devolução ao erário, haja vista que a remuneração percebida restou compatível com o múnus público do cargo

exercido e não houve extrapolação do subsídio do Prefeito Municipal.

Levando em conta, ainda, que os valores envolvidos são de pequena monta, não é recomendável, pelo princípio da relevância e economicidade, a formação de processo específico, com o intuito de reparar o erário.

Cabe, no entanto, recomendação à origem para eliminar referida inadequação.

No tópico "pessoal", o relatório da fiscalização apontou a contratação direta de serviços médicos sem a prévia aprovação em concurso público, cujos serviços foram pagos por intermédio de Recibo de Pagamento a Autônomo, RPA, procedimento que viola o que determina o inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal.

Em que pesem as argumentações ofertadas, a forma utilizada não encontra guarida nos dispositivos constitucionais que regem a matéria.

Proponho, pois, que a equipe de fiscalização providencie a formação de autos específicos, para tratar da admissão de pessoal por prazo determinado.

Ainda, no exame dos demonstrativos, observo que alguns apontamentos foram elididos pela defesa, destacando a falha detectada no capítulo "royalties" e as Divergências entre os dados da Prefeitura e as informações do Sistema AUDESP, que podem ser relevadas, mas devem ser objeto de atenção para evitar reedição, o que desde já recomendo.

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 além de não atingir as metas propostas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, esteve abaixo não só do índice do sistema estadual e do sistema privado de ensino, mas também da rede municipal brasileira, exceto, neste último, para os anos finais do ensino fundamental.

Diante desse quadro, fica recomendado ao Executivo que implemente medidas para melhorar o sistema educacional, visando aperfeiçoar a formação de capital

humano o que, conseqüentemente, irá influenciar a própria qualidade de vida da população.

A situação se confirma ao analisar o Índice Paulista de Responsabilidade Social, onde houve perda de 79 posições no quesito escolaridade.

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.

Verifica-se que os dispêndios nessa área culminaram com uma aplicação acima do mínimo estabelecido, traduzindo-se em resultados satisfatórios.

De modo geral, os indicadores de mortalidade da Municipalidade são positivos, sem exceção, mas mesmo assim, é imprescindível que a Administração Pública continue intensificando os seus esforços visando aprimorar cada vez mais suas políticas de saúde, o que irá implicar, em última instância, na melhoria da qualidade de vida da população local.

No mérito, em face do exposto, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRINHAS, 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 que adote medidas saneadoras, em relação à falha detectada no capítulo "royalties" e as "Divergências entre os dados da Prefeitura e as informações do Sistema AUDESP", bem como elimine a inadequação mencionada no corpo do voto, relativa ao pagamento de subsídios aos agentes políticos.

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 e finais do ensino fundamental.

Proponho, outrossim, a formação de autos específicos, para tratar da admissão de pessoal por prazo

determinado, referente a serviços médicos apontados no item E.3.1.1, do relatório de fiscalização.

**ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**

Ala.