

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 17/04/12**

CONTAS ANUAIS

58 TC-002572/026/10

Prefeitura Municipal: Sud Mennucci.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): Celso Torquato Junqueira Franco.

Advogado(s): Fátima Aparecida dos Santos, Rubens Amigone Mesquita Júnior e Vinicius Trombim Ragonha.

Acompanha(m): TC-002572/126/10.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - ausência de requisitos previstos na legislação, destacando que há programas e ações cujas unidades de medida são inadequadas, não permitindo avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos, em ofensa aos princípios da eficiência e transparência da Gestão Fiscal responsável; Em que pese a Lei Orçamentária autorizar o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 5% da receita estimada, verificou-se, porém, que durante o exercício de 2010 houve ainda outras alterações, mediante leis específicas, que no seu conjunto representaram 35,02%, em ofensa ao princípio do planejamento orçamentário equilibrado;
2. **ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL** - IPRS - O Município regrediu nos quesitos escolaridade e riqueza;
3. **FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS** - Não houve cobrança de ISS sobre a atividade dos cartórios no exercício de 2010;
4. **META DE RESULTADO PRIMÁRIO** - Não houve compatibilidade entre a meta de Resultado Primário Prevista na LDO e a aquela obtida com dados atualizados da receita prevista e da despesa fixada na LOA;

5. **DESPESA DE PESSOAL** - a equipe de fiscalização identificou a existência de despesas tipicamente de pessoal referentes a pagamentos ao Conselho Tutelar, contabilizadas equivocadamente no elemento econômico 3.3.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, no valor de R\$ 112.946,70, distorcendo o percentual de gasto com pessoal. A esse valor foi incluído ainda os respectivos encargos sociais, que de acordo com a Origem, foram recolhidos a importância de R\$ 12.423,85, perfazendo um total de R\$ 125.370,55;
6. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - houve quebra da ordem cronológica de pagamentos, ao pagar antecipadamente com recursos de mesma fonte, despesa no valor de R\$ 112.000,00 à empresa Mercado de Tratores Rio Preto Ltda., em detrimento de outros fornecedores, infringindo, portanto, ao artigo 5º, caput, da Lei Federal 8666/93;
7. **OUTRAS DESPESAS** - DESPESAS COM FESTIVIDADES: gastos de serviços de "buffet" para confraternização de final de ano dos funcionários públicos, no valor total de R\$ 12.362,00 à empresa Moura & Moura Ltda.; Tendo em vista que tais gastos foram efetivados para um pequeno grupo de pessoas, não atendeu o interesse público, em ofensa aos princípios da legalidade e moralidade. Ademais, a promoção de festas, eventos e confraternizações, entre seus servidores, não estão entre as funções da Administração Pública; DESPESAS DA COMISSÃO ORGANIZADORA DE EVENTOS MUNICIPAIS - foi transferido no exercício em exame R\$ 250.639,89 para referida comissão - Pagamento a Fábio Aparecido Prates Pereira ME referente ao show artístico por meio de recibos comuns, no montante de R\$ 230.380,00, sem exigência da competente Nota Fiscal de Prestação de Serviços, contribuindo para evasão de receitas públicas (ISSQN). Dentre os documentos fiscais, encontrou-se recibos sem data de emissão, prejudicando a veracidade dos mesmos; Foram efetuadas compras previsíveis, por dispensa de licitação, durante o exercício de 2010, em montantes cujos valores exigiriam formalização de licitação, infringindo à Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI, bem como o art. 2º da LF-8.666/93:

Material/Produto	Valor-R\$
Gêneros de Alimentação	62.952,30

Material Educativo e Esportivo	43.328,40
--------------------------------	-----------

8. **ALMOXARIFADO** - Medicamentos estocados no almoxarifado em condições desfavoráveis (sem refrigeração e com incidência de luz solar direta);
9. **LICITAÇÕES** - TOMADA DE PREÇOS - 01/2010 - contratação de empresa especializada em educação para o fornecimento de material didático, programa de formação continuada (presencial e à distância) e serviços técnico-pedagógicos de acompanhamento junto ao corpo docente e alunos da rede municipal de ensino, cujo tipo adotado, segundo os ditames da lei de licitações, foi a "Técnica e Preço" para julgamento das propostas - não observado o prazo de 30 (trinta) dias a partir da publicação, estipulado pela Lei Federal 8666/93, em seu artigo 21, § 2º, II, "b"; no item 15 do edital para fins de qualificação econômico-financeira, índice de endividamento igual ou menor que 0,5, sem, no entanto, apresentar as justificativas para a exigência neste nível - ausência de orçamento estimado e planilhas de quantitativos e preços unitários, exigidos no artigo 40, § 2º, II da Lei de Licitações e Contratos - a única proposta apresentada e vencedora foi da empresa Editora Name COC Ltda., no valor global de R\$ 207.230,00, que foi contratada e cujo contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 57 da Lei Federal 8666/93;
10. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Entrega intempestiva dos documentos ao Sistema AUDESP em todos os meses do ano de 2010, em contrariedade ao art. 2º, das Instruções 02/2008; Informações encaminhadas ao Sistema AUDESP, referente às despesas do FUNDEB, divergente com o quanto apurado por esta fiscalização, não observando o contido no Comunicado SDG N° 34/2009, publicado no DOE de 28/10/2009; Atendimento parcial das recomendações deste Egrégio Tribunal de Contas;

ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL :

ÁREA DE SAÚDE

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Sud Mennucci	RG de Andradina	Estado

Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	17,39	17,86	0,00	18,35	11,42	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	36,36	26,79	0,00	27,52	13,96	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	181,36	258,26	259,88	159,68	139,58	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.069,66	2.667,98	3.261,88	3.833,52	3.466,88	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	13,04%	14,29%	11,94%	17,43%	9,09%	6,96%

Fonte: DATASUS e SEADE EM 02/04/2012

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	3,6	4,7	2,8	3,0
Município	5,9	6,2	6,0	6,3	5,2	5,6	-	5,2

Legenda: ND = Informações para cálculo do IDEB não disponíveis

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

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

Planejamento - explicou a defesa que, conforme o relatório de atividades, a maior parte das ações teve como quantitativo a unidade, o que vem de encontro com a sugestão do Agente da Fiscalização Financeira. Aduziu ainda a defesa que se encontra em processo de aperfeiçoamento do setor de planejamento.

Alterações orçamentárias - defendeu que 21,12% decorreu de excesso de arrecadação, principalmente por

fonte, que não tem como ser previsto, pois depende da liberação dos demais entes federativos. É uma opção técnica. Apenas 13,9% foi alteração do planejamento inicial, que está muito próximo de uma margem que seria aceitável.

Ordem cronológica de pagamentos - aduziu a autoridade responsável que a fonte de recursos não era a mesma.

Outras despesas - Festividades -
Confraternização: foi feita de maneira geral, ou seja, a todos os servidores.

Tal confraternização não se reveste de caráter unicamente festivo, pois nesse dia e lugar a Administração faz uma espécie de audiência pública com os servidores que funciona como uma avaliação do que se passou no exercício, assim como a definição de algumas metas para o exercício vindouro.

Defende que a aplicação feita atende aos interesses públicos, revestindo-se, ainda, sem igual valor econômico para o Município.

Eventos Municipais - as despesas estavam dentro do objeto contratado que foi a verificação maior por parte da comissão, que aprovou a prestação de contas, além da forma de contratação. Os dois quesitos não foram questionados pela fiscalização, dada a sua regularidade.

A questão dos recibos não lhe pareceu na época fator importante, uma vez que na prestação de contas estava presente a comprovação do pagamento feito ao prestador de serviços. Na próxima oportunidade, prometeu exigir o documento fiscal.

Licitação - TP nº 01/2010 - admitiu a defesa que trabalhou com prazo como se a mesma fosse comum e não técnica e preço.

Defendeu que o prazo maior é para que as empresas possam ter condições de preparar a proposta técnica com mais prazo e nesse contexto a empresas que fornecem esse tipo de material e serviço já estão acostumadas com o tipo técnica e preço, possuindo em seus

registros condições mais do que suficientes para dentro do prazo de 15 dias prepararem a proposta.

Aduziu a autoridade responsável que já se trabalha há mais de seis anos com material apostilado, possuindo em seus registros referência mais que suficiente para dar guarida ao balizamento dos preços. Afirma que a pesquisa foi feita, mas não foi acostada aos autos.

A exigência do índice de 0,50 é usual. Acredita-se necessária justificativa quando se exige um endividamento menor, o que não foi o caso.

Despesas - a mistura de objetos, em alguns casos, acaba induzindo o analista ao erro. Porém, defendeu que as compras sempre foram feitas em fornecedores que tiveram seus preços homologados em algum procedimento licitatório já executado no exercício, o que deixa claro que em nenhum momento as condições vantajosas deixaram de ser observadas.

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se a partir da análise do conteúdo do relatório da fiscalização e demais elementos que integram a instrução processual.

O órgão técnico observou que as aplicações no ensino e saúde encontravam-se regulares, bem como a despesa de pessoal atendeu ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação aos precatórios judiciais, observou a inexistência de tal passivo.

No que tange às irregularidades indicadas pela fiscalização nos itens planejamento, fiscalização das receitas, meta do resultado primário, despesa de pessoal, demais despesas elegíveis, ordem cronológica de pagamentos e almoxarifado, o órgão técnico entendeu que comportam recomendações para que sejam observadas as disposições legais atinentes, inclusive para que a Prefeitura efetue cobrança do ISS incidente nos atos praticados pelos registros públicos, cartorários e notoriais.

Acerca das alterações orçamentárias, deve o Município observar o entendimento desta Corte, de que este percentual deve se aproximar da inflação prevista.

Quanto ao mérito, a Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se para emissão de parecer favorável às contas em apreciação.

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 25,96% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 60,23% 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 25,19% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 49,62% 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\$496.043,97, equivalente a 2,29% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior foi da ordem de R\$ 544.586,56, item B.1.3.2 do laudo de fiscalização. No exercício de 2010 houve superávit financeiro de R\$97.282,19.
8. O resultado Patrimonial foi positivo.
9. O resultado econômico foi positivo.
10. A Dívida Consolidada, ao término do exercício, apresentou decréscimo, pois em termos nominais foi reduzida em 27,51%. Em relação à receita corrente líquida a dívida consolidada representou 2,88%.
11. Não foram constatados pagamentos indevidos aos senhores Prefeito e Vice Prefeito.

É o relatório.

Ala.

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

Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,96%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	60,23%	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)	25,19%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	49,62%	Máximo = 54%

Como se vê no quadro acima, 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 dizer que os números obtidos nas peças contábeis são favoráveis.

Embora o Município apresente déficit na execução orçamentária, equivalente a 2,29% 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, o saldo de dívida

consolidada foi reduzido, passando a representar apenas 2,88% da receita corrente líquida.

Acerca das peças de planejamento, apesar da adequação da licença orçamentária contida na Lei Orçamentária Anual, autorizando a abertura de créditos suplementares até 5% da receita estimada, a Administração, em dissonância do referido dispositivo, realizou a abertura de créditos, utilizando leis específicas, que significaram quase 35% da despesa inicial, fato que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propiciou ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante.

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.

Mas, em que pesem as falhas anotadas nesse tópico, a execução orçamentária operou-se regularmente, não tendo havido desvios por parte do Executivo.

No tópico licitações, houve apontamentos sobre a contratação de empresa especializada em educação para o fornecimento de material didático, programa de formação continuada (presencial e à distância) e serviços técnico-pedagógicos de acompanhamento junto ao corpo docente e alunos da rede municipal de ensino, do tipo "Técnica e Preço", em cujo processo, a Tomada de Preços nº 01/2010, houve uma única proponente, que, nada obstante as alegações da defesa, proponho a formação de autos próprios para análise mais aprofundada.

Quanto à aquisição de gêneros alimentícios, além de material educativo e esportivo, cujas despesas ultrapassaram os valores de dispensa, sem a formalização de certame licitatório, creio que, a exemplo de SDG, possam ser acolhidas, excepcionalmente, as justificativas apresentadas, contudo deverá a origem promover estudos, visando ampliar, ao máximo, a abrangência dessas aquisições através de certame licitatório.

No item "outras despesas", a equipe de fiscalização detectou despesas com festividades, relativas à confraternização de final de ano com funcionários

públicos, cujo objetivo não se encontra entre as funções precípua da Administração Pública.

Neste caso, também, filio-me ao posicionamento de SDG, no sentido de acolher, excepcionalmente, as argumentações interpostas, entretanto deverá a origem se abster, doravante, de executar gastos do gênero, o que desde já recomendo.

Detectaram-se, ainda, despesas com eventos promovidos pela municipalidade, especificamente com shows artísticos, cuja comprovação foi realizada por intermédio de simples recibos, os quais foram impressos pela própria comissão do evento, quando comportaria a apresentação de documentos fiscais emitidos pelo contratado.

De fato, o procedimento prejudica a aferição da veracidade dos gastos realizados pela municipalidade, o que está a demandar a formação de autos apartados para tratar da matéria.

Acerca das demais incongruências, observo que algumas foram elididas pela defesa e aquelas que se traduziram em falhas, quais sejam, as detectadas nos capítulos "fiscalização das receitas"; "ordem cronológica de pagamentos"; "almoxarifado" e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal", podem ser relevadas, mas devem ser objeto de regularização, o que desde já recomendo.

Por outro lado, analisando o desempenho do sistema de ensino público no Município, no último estudo realizado pelo IDEB (2009), a despeito do cumprimento dos limites mínimos da área, verifica-se que a Administração Pública, para os anos iniciais do ensino fundamental, diferente das notas dos alunos dos anos finais, não obteve a esperada melhoria na qualidade do ensino ofertado à população.

É que as políticas na área educacional, até então, não surtiram o efeito desejado, pois as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, apesar de se situarem abaixo apenas do desempenho dos alunos da rede privada de ensino, o Município não atingiu, à época, a meta do IDEB prevista para o exercício de 2009.

Tal fato se consolida, haja vista que o Município perdeu, em relação ao índice paulista de responsabilidade social, 26 posições no quesito escolaridade, indicando que a Administração Pública deverá rever as políticas de educação empregadas.

Outro aspecto de grande interesse no contexto da esfera municipal refere-se à atuação qualitativa da Administração na área da saúde.

Os indicadores da saúde mostram que a atuação do Município nesse segmento é totalmente ineficaz, a despeito do cumprimento do limite mínimo na área.

Mesmo tendo direcionado o Município recursos acima do mínimo constitucional, mais de 25% de suas receitas de impostos, as taxas de mortalidade na infância, infantil, de jovens e de idosos, bem como o índice de mães precoces, todas estiveram acima daquelas observadas na própria Região de Governo, onde se insere o Município, e no Estado de São Paulo.

Assim, recomendação para que aprimore as políticas públicas é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

No mérito, em face do exposto, VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SUD MENUCCI, 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 as seguintes medidas:

- promova estudos, visando ampliar, ao máximo, a abrangência de gêneros alimentícios e de material educativo e esportivo, demonstrando efetivamente quais produtos que, eventualmente, podem ser adquiridos por dispensa ou inexigibilidade de licitação ou aquisições através de certame licitatório;

- abstenha-se de executar despesas relativas a festividades de confraternização com servidores públicos;

- observe com rigor a Lei de Licitações e Contratos;

- elimine as falhas anotadas nos itens "fiscalização das receitas"; "ordem cronológica de pagamentos"; "almoxarifado" e "atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal",.

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie esforços visando recuperar as posições perdidas no "ranking", relativo ao quesito escolaridade, e elevar ainda mais as notas dos alunos que frequentam os anos iniciais e finais do ensino fundamental e, na área da saúde, que envie esforços para reduzir as taxas de mortalidade infantil, na infância, jovem e idosa e o índice de mães adolescentes.

Proponho a formação de autos apartados para tratar das despesas da comissão organizadora de eventos municipais, item B.5.3.2 do laudo de fiscalização.

Proponho, outrossim, a formação de autos próprios para tratar da Tomada de Preços nº 01/2010;

**ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**

Ala.