

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 15/05/12**

CONTAS ANUAIS

46 TC-002589/026/10

Prefeitura Municipal: Adamantina.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): José Francisco Figueiredo Micheloni.

Advogado(s): Marília Simão Seixas.

Acompanha(m): TC-002589/126/10 e Expediente(s): TC-000645/005/10 e TC-000142/018/10.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

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

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

1. **PLANEJAMENTO** - não há compatibilidade das Metas Fiscais previstas na LDO e LOA; - LOA contém autorização para abertura de créditos suplementares em 25% e mais 25% em transposição, remanejamento ou transferência, permitindo assim, a desfiguração do orçamento inicial em até 50%; Previsão de remanejamento/transferências de dotações realizada com base na LOA, não obedecendo ao preceito de necessidade de lei específica;
2. **RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** - Déficit consolidado correspondente a 2,86% da receita realizada;
3. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - descumprimento;
4. **ENSINO** - Erro na contabilização do saldo dos recursos do FUNDEB do exercício anterior;
5. **MULTAS DE TRÂNSITO** - Falta de aplicação dos recursos, deixando de converter a arrecadação em benefício da população;
6. **PRECATÓRIOS** - Falta de registro na dívida fundada das pendências relativas ao passivo judicial, uma vez que o valor do mapa de precatórios recebido em 2010 não

foi apropriado entre as obrigações da Prefeitura, com ofensa aos princípios da transparência fiscal e evidenciação contábil;

7. **OUTRAS DESPESAS** - Demais Despesas Elegíveis para Análise: a documentação da despesa, as notas fiscais das publicações dos atos oficiais e comunicados em geral não consta o valor pago por cm/coluna e também a metragem publicada; os empenhos efetuados à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Adamantina são acostados apenas recibos assinados pela Santa Casa e solicitação de empenho assinada pelo Secretário Municipal de Saúde sem anexar resumos dos procedimentos executados, valores unitários e valores totais; irregular a concessão de direitos trabalhistas atinentes aos servidores públicos municipais, mesmo com previsão na Lei Municipal nº 3.070/03, pois os Conselheiros Tutelares não são agentes administrativos para se vincularem por relações profissionais à Prefeitura Municipal, mas agentes honoríficos; ADIANTAMENTOS: Não atendimento a Lei Municipal que regulamenta a realização de despesas pelo regime de adiantamento; realização de despesas através de reembolso ao Sr. Prefeito e servidores, sem que haja autorização legal;
8. **TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS** - Tesouraria: Existência de lançamentos pendentes desde os exercícios de 2007 e 2008; Almocharifado: Verificação de divergência no saldo de três mercadorias no Almocharifado da Merenda, denotando controle ineficaz;
9. **LICITAÇÕES** - FALHAS DE INSTRUÇÃO: Pesquisa de preços não anexada às Tomadas de Preços e Convites, de modo a prejudicar a aferição da compatibilidade com preços de mercado; Cláusulas restritivas do Edital: exigência de certidão negativa de débitos, obrigatoriedade de apresentação de Certidão de Registro no CREA do engenheiro responsável pela execução da obra, exigência de índice de liquidez aquém do patamar consolidado na Jurisprudência (Tomadas de Preços nº 02/10, 04/10 e 05/10 - Convites nº 02/10, 15/10, 18/10, 22/10, 24/10 e 25/10); Aquisição de insumos do programa de controle de diabetes mediante adesão às atas de registro de preços, oriundas de pregão realizado pelo Estado, configurando a figura do "carona" (montante adquirido no ano = R\$ 45.160,00); INEXIGIBILIDADES/DISPENSA DE LICITAÇÃO -

Inexigibilidades nº 01/2010 e 03/2010: contratação de artistas embasada no artigo 25, III da Lei 8.666/93, sem ser diretamente com os artistas ou através de seus empresários exclusivos (João Lucas & Walter Filho; Milionário & José Rico; Léo e Junior); Dispensa nº 01/2010: contratação de mão de obra para execução de serviços de engenharia (operação de equipamento) por dispensa de licitação, sem comprovação do valor de mercado e sem estar caracterizada a situação emergencial, visando o atendimento da situação de anormalidade - em janeiro contratou-se mão de obra para operação do equipamento com remuneração mensal de R\$1.732,50 - em setembro foi firmado novo contrato para vigência até 2011, por 2.021,10 por mês;

10. **CONTRATOS** - contratação da empresa Rogério Monteiro de Barros - Sociedade de Advogados, para prestação de serviços de consultoria jurídica técnica, com o objetivo de recuperação dos valores exigidos pelo INSS, incidente sobre os subsídios pagos aos agentes políticos (parte patronal), com base na inconstitucionalidade da alínea "h", do inciso I, do artigo 12 da Lei nº 8.212/91, resultante da carta convite nº 02/2010 - até agosto de 2011 não houve pagamentos à contratada; **contrato** nº 111/10: Prestação de serviços de assessoria e consultoria nas áreas Administrativa, Financeira e Contábil - não se trata de serviço certo ou matéria determinada; não há singularidade no objeto - apesar do contrato nº 111/2010 incluir o serviço de busca no DOE e DOU das publicações de interesse da Prefeitura, os mesmos serviços foram efetuados pela empresa GRIFFON pela quantia mensal de 460,00 - o total empenhado no exercício à empresa ACONSTEC importou em R\$ 60.800,00; Locação e manutenção de Software da empresa 4R Sistemas & Assessoria Ltda. para diversos setores da Administração: o Executivo vem celebrando contratos/aditivos com tal empresa, com objetos que poderiam ser unificados em uma única licitação - todos os contratos foram precedidos de processo licitatório sob a modalidade Carta-Convite - o valor pago por esses serviços atingiu o montante de R\$ 173.714,65 - o longo período de contratações sucessivas denota a necessidade contínua da prestação desse serviço - infere-se que a modalidade de licitação não é compatível com o valor referente a todos os objetos e ao prazo total; contrato com a Empresa Municipal de

Desenvolvimento de Adamantina - EMDA, cujo objeto consistiu na locação de serviços de 01 engenheiro, 01 contador e 01 advogado: tais serviços deveriam ser executados por servidores - a contratação ocorreu de forma direta, sem licitação, com fundamento no artigo 24, inciso VIII, da Lei de Licitações - a EMDA não foi criada com o fim específico de prestar serviços à Prefeitura e não possui entre as suas finalidades a locação de serviços - o valor dos serviços em agosto e setembro foi de R\$8.550,00; **EXECUÇÃO CONTRATUAL** - Reforma da Casa da Cultura - parede com infiltração menos de três meses após a conclusão da obra;

11. **PESSOAL - Acumulação Remunerada de Cargos Públicos com Conflito de Horário:**

Médicos:

Nome Servidor	Entidade	Jornada	Horário Trabalho
Minoru Matsuda	PM Adamantina	2ª a 6ª feira	12:00 às 18:00h
Minoru Matsuda	PM Flórida Pta.	2ª a 6ª feira	7:00 às 11:00h
Minoru Matsuda	PM Pacaembu	2ª a 6ª feira	parte da manhã

Nome Servidor	Entidade	Jornada	Horário Trabalho
José de Almeida Maciel Filho	PM Adamantina	2ª a 6ª feira	07:00 às 13:00h - de janeiro a novembro 07:00 às 11:00h - dezembro
José de Almeida Maciel Filho	PM Pracinha	2ª a 6ª feira	07:00 às 11:00h - janeiro a junho 13:00 às 17:00h - julho a dezembro

Secretário Municipal de Saúde:

O Secretário Municipal de Saúde, ocupante de cargo em comissão, é Professor Universitário da FAI (autarquia Municipal) com função de coordenador de cursos e supervisor de estágios, com incompatibilidade de horários.

Horas Extras: Existência de um "banco de horas extras", com servidores possuindo elevado número de horas, sem o respectivo pagamento ou adoção de procedimentos para compensação, podendo gerar futuros prejuízos ao andamento das atividades públicas ou prejuízos financeiros com prováveis ações judiciais; **Contratações sem concurso público e sem processo seletivo**, tampouco justificativas de situação de excepcional interesse público para contratação emergencial:

CONTRATADOS	OBJETO
-------------	--------

José Eduardo Batista	Serviços de controle de vetores
Fernando José Alcântara	Serviços de controle de vetores
Vanderlei de Oliveira Gonzaga	Serviços de controle de vetores
Raquel Teresa Simocelli Gimenes	Treinar vôlei para 3ª Idade
Luiza Ap. Renolfi Erler	Curso de corte e costura
Elia Satiko Nishijima	Serviços de bordado Industrial
Sidnei Rodrigues Dourado	Professor de vôlei
Maria do Carmo de Paiva Zapparoli	Professor de natação
Barbara Maria Ap. de Figueiredo Maciel	Curso de bijuterias e aplicação em tecido
Kátia Roberta Mariotto	Treinamento e capacitação do corpo coreográfico da Banda Marcial
Agostinha Mariana Costa de Almeida	Serviço de psicologia, especializada em terapia comportamental
Josiene H. Okasaki Peloso	Curso de informática

12. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:** Entrega intempestiva de inúmeros documentos exigidos pelo Sistema AUDESP, desatendendo o disposto no artigo 2º das Instruções n. 02/2008; Não encaminhamento da planilha de obras públicas nos dois semestres de 2010, desatendendo o disposto no artigo 42 das Instruções; Atendimento parcial às recomendações exaradas por este Tribunal;
13. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES - TC-142/018/10 e TC-645/005/10:** Trata-se de expedientes sobre operação de crédito no valor de R\$ 1.250.000,00, junto ao Banco Nossa Caixa Desenvolvimento - Agência de Fomento do Estado de São Paulo - AFESP, destinada a modernização da frota municipal através da aquisição de equipamentos novos - não foram recebidos recursos oriundos de contratos de operações de créditos no exercício de 2010.

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

NA ÁREA DA SAÚDE -

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Adamantina	RG de Adamantina	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,86	22,47	5,70	5,25	9,03	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	30,22	25,28	5,70	5,25	9,73	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	96,82	137,79	125,23	67,86	93,03	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.947,37	3.728,52	3.154,73	3.488,96	3.531,12	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	7,14%	7,02%	5,41%	6,82%	9,03%	6,96%

Fontes: DATASUS e Seade em 26/04/2012

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

Resultado Geral da Execução Orçamentária - aduziu a defesa que as alterações orçamentárias a 40,58% do orçamento aprovado, foram em grande parte amparadas por leis específicas para criação de créditos adicionais, com posterior aprovação do Legislativo.

Precatórios - o mapa recebido no exercício de 2010 refere-se aos precatórios para pagamento em 2011,

assim, não se justifica que sejam incluídos no passivo de longo prazo no balanço de 2010. Não se trata de ocultação de passivo, uma vez que existe previsão orçamentária para pagamento de parte do mapa existente de acordo com a opção feita pela municipalidade.

Outras despesas - quanto às despesas sem comprovação adequada com publicação, aduziu a defesa que as despesas são decorrentes de publicações e divulgações na imprensa falada e escrita e se tratam de matérias de divulgação de campanhas das políticas de saúde, assistência social, educação, meio ambiente.

Em relação à imprensa oficial, se trata de despesas de divulgação dos extratos de edital de licitação e contratos.

O contrato realizado com a Organização de publicidade Adamantina Ltda. destina-se a divulgação de todos os atos oficiais, Leis, Decretos, Concursos Públicos, dentre outros.

A forma de contratação tem se mostrado mais vantajosa para a Administração, uma vez que o contrato por centímetro ficaria bem acima do valor atualmente contratado.

Defendeu ainda, que todas as notas de empenho vêm acompanhadas das publicações do período, de sorte que em uma simples verificação é possível perceber que a relação entre o valor do contrato e volume de publicações tem beneficiado a Prefeitura.

No que toca às despesas com serviços de saúde a Administração já começou a tomar as providências necessárias para sanar os apontamentos.

Adiantamentos: Na nota de empenho nº 11009, houve falha do setor, mas as despesas estão devidamente comprovadas. Na nota de empenho nº 10335 e 11202, as despesas de viagem do senhor Prefeito, em geral são previstas com antecedência. Não obstante, há casos em que o senhor Prefeito é convocado, de um dia para o outro, a comparecer em reuniões nas Secretarias de Estado.

Quando isso ocorre, o Prefeito custeia as despesas com recursos próprios e depois solicita o reembolso. Não se verificou qualquer irregularidade.

Quanto às demais, aduziu que são despesas devidamente comprovadas e que se restringem a gastos com hospedagem, combustível, passagens, táxis e são realizadas sem que haja tempo hábil para o processamento do pedido prévio. Defende que existe previsão em âmbito federal e não é razoável considerar-se que apenas por que não exista previsão local a restituição não deva ser feita.

As despesas com pagamento de 13º salário aos membros do Conselho Tutelar, ao contrário, são cidadão eleitos por representantes das associações de bairros e outras entidades e segundo a Lei 8069/90 é equiparada a Agente Político e nessa condição desempenha atribuições com prerrogativas estabelecidas na Constituição Federal e em leis especiais, citando ainda lei municipal que autoriza ao pagamento e processos desta Corte pela regularidade dos pagamentos de 13º a agentes políticos: TC-1910/026/01, 1639/026/01, TC-1576/026/01 e 1889/026/01.

Licitação - defendeu que uma vez apresentada a planilha orçamentária elaborada pela Administração com base na tabela SINAP, refletirá esta os preços praticados no âmbito da construção civil, o que tornará perfeitamente possível a aferição ou comparação dos preços correntes no mercado, resguardando assim o cumprimento do comando legal ora invocado pelo órgão de fiscalização.

Com relação à utilização taxativa da expressão "certidão negativa de débitos", houve antes um descuido por parte do setor de licitações. Mas a TP nº 05/2010, comprova que duas participantes trouxeram a certidão positiva e foram habilitadas a participarem da fase de propostas no certame, restando cumprido o dispositivo da Lei Federal, tratando-se de erro formal já recomendado ao setor que seja modificado nos próximos editais.

Em relação à exigência de Registro no CREA do engenheiro responsável, aduziu que é uma faculdade que cabe a cada ente, dentro da sua área de atuação, sopesar conveniência ou não. A exigência está prevista no rol do artigo 30, I da Lei 8.666/93, como componente de qualificação técnica, passível de ser exigido.

No que tange à exigência de índice de liquidez aquém do patamar consolidado na jurisprudência do Tribunal, de 1,0 até 1,5, a Administração já tomou providências para adequação.

Na aquisição de insumos do programa de controle de diabetes, mediante adesão às atas de registro de preços do pregão realizado pelo Estado, esclareceu que há real dificuldade em se adquirir esse tipo de insumo, quando necessário em pequena quantidade, como é o caso de Municípios de pequeno porte, exemplificando que há municípios da região que estão sem estoque do produto, com prejuízo à qualidade dos serviços públicos de saúde.

Inexigibilidades - As contratações de artistas são realizadas mediante exaustiva negociação prévia, e sempre dentro dos parâmetros e valores de mercado, considerando o renome do artista em questão.

Anunciou que, considerando o apontamento da fiscalização, a Administração pretende regularizar a matéria para evitar reincidência.

Quanto à Dispensa nº 01/2010, contratação de mão de obra de engenharia, aduziu a defesa que houve sim caracterização de situação emergencial, posto que a chuva destrói em um dia e se demanda muito tempo para recuperar.

Defendeu que o contrato foi realizado com base nos valores de mercado, conforme comprova documentação juntada aos autos, faltando apenas formalizar a pesquisa junto ao processo.

Esclareceu ainda que se tratava de uma máquina que não compõe a frota municipal, sendo que estava cedida temporariamente pelo DAEE de Marília, de sorte que havia necessidade de contratar profissional com habilidade para operá-la.

Contratos - Serviços advocatícios para recuperação de valores pagos à Previdência Social - defendeu a autoridade responsável que a jurisdição para a matéria é de competência da justiça federal. O município não conta com vara federal, o que demandaria desperdício de tempo e recursos com viagens frequentes para acompanhamento

processual. Trata-se de contrato *ad êxito*, cujo ganho está limitado a 8,9% do valor efetivamente recuperado.

O valor orçado está fundado em uma expectativa de recuperação de crédito, de sorte que, quando a contratada for receber os honorários, os mesmos serão pagos em valor muito inferior ao valor inicialmente estimado.

Mas não houve nenhum pagamento à contratada, sendo que as ações não transitaram em julgado.

Citou que existe jurisprudência deste Tribunal, conforme as decisões exaradas nos processos TC-27827/026/08 e TC-19658/026/06.

Sobre a prorrogação de contrato de serviços de assessoria e consultoria, que consistiu principalmente em serviços contábeis, são referentes a assessoria de licitação, onde a contratada já prestava assessoria contábil financeira, bem como leitura de publicações no caderno administrativo do DOE e DOU, diferente da Griffon que faz a leitura dos cadernos judicial e legislativo dessas publicações, a qual passou a assessorar em licitações também através de cursos e consultorias específicas em procedimentos licitatórios.

O contrato objetivou treinar a equipe do setor a capacitá-la para assumir maiores responsabilidades. O contrato não foi prorrogado.

Em relação à celebração de diversos contratos com a empresa 4R Sistemas & Assessoria Ltda., com objetos que poderiam ser unificados em uma só licitação, anunciou a autoridade que a situação apontada como supostamente irregular, já foi regularizada por intermédio da TP nº 05/2011, com a rescisão amigável dos antigos contratos.

Acerca do contrato de locação de Engenheiro, Contador e Advogado, de forma direta, com fundamento no artigo 24, VIII da lei de licitações e contratos, defendeu que, considerando o pequeno porte da EMDA (Empresa Municipal de Desenvolvimento de Adamantina), que está em processo de reativação como demonstram os processos TC-2312/026/09, TC-2303/026/08 e anteriores, afirmou que ainda é pouca a demanda de obras e serviços, de sorte que possível aproveitar a capacidade dos referidos

profissionais para desenvolverem trabalhos junto à Prefeitura.

Anunciou que se compromete a regularizar a matéria em breve.

Execução contratual: Reforma da Casa da Cultura e outras obras analisadas pela fiscalização - já adotou as providências necessárias.

Pessoal - Quanto à acumulação remunerada de cargos públicos com conflito de horários, explicou que se trata de cargos de médicos e que, no Município, os servidores cumpriram jornada regular de trabalho, não havendo qualquer reclamação dos usuários do serviço público de saúde.

Quanto ao Secretário Municipal de Saúde, que, também, é professor universitário na FAI (autarquia municipal), defendeu a autoridade responsável que o agente político exerce uma função técnica sem contrato de trabalho, sem as garantias trabalhistas inerentes ao regime CLT, percebendo apenas subsídio, trata-se de disponibilidade permanente. Sua função não deve se subsumir ao conceito de disponibilidade integral.

A disponibilidade integral decorre de um contrato de trabalho, para prestação de serviços, pressupondo carga horária integral, que não deve ser mais que 44 horas semanais, conforme a CLT.

Horas extras - a Administração desde o início da gestão vem equacionando paulatinamente a diminuição do banco de horas e já alcançou resultado bastante satisfatório.

A Secretaria-Diretoria Geral, por sua vez, emitiu conclusões com base no laudo de fiscalização, em confronto com as justificativas e demais elementos que integram a instrução processual.

Relativamente às falhas anotadas pela fiscalização, entendeu o órgão técnico, que podem ser relevadas, já que não possuem gravidade suficiente para comprometer as contas, dado o aspecto formal de que algumas

se revestem e outras, diante das regularizações noticiadas pela origem.

Sobre as aquisições de seringa descartável, lanceta descartável e de fita com área reagente, no total de R\$45.160,00, adquiridos mediante adesão às Atas de Registro de Preços, oriundas do Pregão realizado pelo Estado, propôs que a matéria seja melhor estudada em autos próprios.

Quanto à acumulação remunerada de cargos públicos com conflito de horário, item E.3.1, não restou esclarecida, portanto, também merece maior análise em autos apartados.

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 25,52% da receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do Magistério, a Prefeitura aplicou 76,82% 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 22,47% do Produto da Arrecadação de Impostos Diretos e Transferências Constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos, da ordem de 46,87% 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\$1.527.687,53, equivalente a 2,86% da Receita Arrecadada.
7. O resultado financeiro do exercício anterior evidenciou superávit de R\$5.555.639,10, conforme item B.1.3.3 do relatório de fiscalização.
8. O resultado Patrimonial foi positivo.
9. O resultado econômico foi positivo.

10. A Dívida Consolidada ao término do exercício foi de R\$ 5.753.243,12, que, em relação ao exercício anterior, apresentou uma redução nominal de 1,61%. Essa dívida representou 11,35% da receita corrente líquida
11. 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 ADAMANTINA.

O Município aplicou as receitas arrecadadas de impostos e aquelas oriundas do Fundeb, durante o transcorrer do exercício examinado, em consonância com os dispositivos legais e constitucionais, na seguinte conformidade:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,52%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	76,82%	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)	22,47%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	46,87%	Máximo = 54%

Analisando as finanças municipais, vejo que os números apresentados pela Administração permearam uma situação de equilíbrio, já que o déficit orçamentário de 2,86% da receita arrecadada foi completamente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Nesse diapasão, observa-se, ainda, que a Administração agiu com responsabilidade, porque ao final do exercício em exame, o saldo de dívida consolidada foi reduzido, em relação ao exercício anterior. Comparando com a receita corrente líquida o saldo da dívida de longo prazo representou 11,35%, bem abaixo do limite máximo permitido.

Acerca dos apontamentos no tópico planejamento, observa-se uma licença orçamentária concedida ao Executivo que, de fato, é demasiadamente elástica, já que a Lei Orçamentária Anual autorizou promover abertura de créditos suplementares até 50% do orçamento, sendo 25% para abertura

de créditos suplementares e 25% para transpor, remanejar ou transferir recursos na mesma categoria de programação.

Indigitado dispositivo torna-se inadequado, na medida em que prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante.

Nada obstante as argumentações da defesa, indubitavelmente o plano de governo que serviu para expor, ao Legislativo, a forma com que o Executivo conduziria a resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, fica comprometido.

Já a autorização para transpor, remanejar ou transferir recursos, deve ser por intermédio de lei especial, conforme apregoa a Magna Carta (artigo 167, VI), diferente do procedimento adotado pela municipalidade, que o fez no próprio orçamento.

Consultando a obra "Direito Municipal Brasileiro"¹, do insigne mestre "Hely Lopes Meirelles", verifica-se qual a forma correta que deve ser utilizada para transpor, remanejar ou transferir recursos, *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."*

¹ (15ª edição - 2ª tiragem - página 290)

É nesse sentido que este Tribunal vem decidindo, conforme se verifica, entre outros, nos autos dos processos TC-616/026/09, TC-493/026/09 e TC-3041/026/10, referentes às contas anuais do exercício de 2009 das Prefeituras Municipais de Campina do Monte Alegre e Patrocínio Paulista e de 2010 da Prefeitura Municipal de Ouroeste.

Embora se tenha constatado essas inadequações nas peças de planejamento, não houve notícias de desvios, durante a execução orçamentária.

No capítulo "outras despesas" o órgão de instrução anotou como irregular o pagamento do 13º salário aos Conselheiros Tutelares, porque não se equiparam aos agentes administrativos, como os servidores públicos municipais, para se vincularem por relações profissionais à Prefeitura Municipal.

Assim, por serem considerados agentes honoríficos, não teriam direito, portanto, à concessão de direitos trabalhistas, nos moldes atribuídos aos servidores da Prefeitura.

O apontamento deverá ser afastado tendo em vista que a Lei Federal nº 8069/90, prevê, em seu artigo 134, *que a lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros.*

Nessa mesma linha, a Resolução nº 139/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria de Direitos Humanos em seu artigo 38, também, estabelece *que a função de Conselheiro Tutelar será remunerada, de acordo com o disposto em legislação local.*

Especifica ainda o § 1º do citado dispositivo *que cabe ao Poder Executivo, por meio de recursos orçamentários próprios garantir aos integrantes do Conselho Tutelar, durante o exercício do mandato, as vantagens e direitos sociais assegurados aos demais servidores municipais, devendo para tanto, se necessário, promover a adequação da legislação local.*

Segundo a instrução, vejo que a Lei Municipal nº 3.070/03 autoriza referido pagamento aos membros do

Conselho Tutelar, e, sendo assim, considero regular a despesa.

Foi assim que decidiu esta Corte de Contas nos processos TC-800124/285/03, TC-800024/285/01, TC-800132/285/02, atinentes ao apartado das contas de 2003, TC-2793/026/03, sob a relatoria do e. Substituto de Conselheiro Sérgio Ciquera Rossi; ao apartado das contas de 2001, TC-1714/026/01, sob a relatoria do e. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho; e ao apartado das contas de 2002, TC-2566/026/02, sob a relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho, todos da Prefeitura Municipal de Echaporã.

No tópico "licitações", a auditoria detectou ausência de pesquisa de preços nos processos licitatórios, além de cláusulas no edital, que poderiam restringir a participação de outros interessados nos certames, como: exigência de certidão negativa de débitos; obrigatoriedade de apresentação de Certidão de Registro no CREA, do engenheiro responsável pela execução da obra; e exigência de índice de liquidez aquém do patamar consolidado na Jurisprudência da Corte.

Creio que podem ser aceitas, em parte, as argumentações da defesa, já que não há notícias nos autos de que as incongruências tenham causado prejuízos ao erário, no entanto, para as impropriedades remanescentes nesse tópico, deve a municipalidade, doravante, realizar as pesquisas de preços na forma exigida pela Lei Federal n.º 8.666/93 e anexá-las ao processo, bem assim, regularizar a exigência da certidão negativa de débito e do índice de liquidez, o que, desde já, fica recomendado.

O apontamento referente à aquisição de insumos do programa de controle de diabetes, por intermédio de atas de registro de preços n.ºs 59/09, 90/09 e 177/09, decorrentes do Pregão realizado pelo Estado de São Paulo, cuja despesa foi da ordem de R\$ 45.160,00, de fato, não encontra guarida na legislação pertinente.

Em que pesem os argumentos oferecidos pela autoridade responsável, é incontroversa a inadequação do procedimento utilizado pela Prefeitura, pois a figura denominada "carona" não atende aos dispositivos contidos na Lei Federal 8.666/93 e suas alterações, principalmente, ao seu dever de licitar preconizado na Carta Maior.

Nada obstante a obrigatoriedade de licitar, tenho que, no caso dos autos, a irregularidade cometida pode ser, excepcionalmente, relevada.

Primeiro, porque os preços praticados permearam os níveis de mercado, tornando remota a possibilidade de prejuízo aos cofres públicos.

Segundo, porque, conforme explicado pelo defendente, o Município de pequeno porte tem dificuldade de obter em pequenas quantidades os insumos envolvidos, quais sejam, a seringa e a lanceta descartáveis, bem como a fita com área reagente, uma vez que alguns Municípios da região encontravam-se desprovidos do estoque desses materiais.

Não se pode olvidar que a possível falta de estoque desses insumos afetaria, sobremaneira, a qualidade dos serviços de saúde pública da comuna.

E levando em conta que o valor envolvido na aquisição em tela não é de grande vulto, não é recomendável, pelo princípio da relevância e economicidade, que a matéria seja tratada por esta Casa de forma individual, já que o seu custo seria maior que o benefício almejado.

De qualquer forma, a falha deverá ser levada ao campo das recomendações, para que a origem passe a observar com rigor ao que prescreve o regramento da matéria.

Relativamente ao apontamento no item "contratos", especificamente sobre a contratação de serviços advocatícios, voltada à recuperação de valores pagos à Previdência Social, decorrente do Convite nº 02/2010, trata-se de matéria já abordada por este Tribunal.

A forma de pagamento dos honorários da contratada está vinculada a um percentual estabelecido no termo contratual sobre os créditos efetivamente recuperados junto à Previdência Social, em que o valor estimado se baseia na expectativa de recuperação de contribuições previdenciárias que incidiram sobre os subsídios dos agentes políticos, tendo em conta a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Federal 8.212/91.

Os processos citados pela defesa, quais sejam TC-27827/026/08 e TC-19658/026/06, com a intenção de afastar o apontamento, não refletem a peculiaridade do contrato em foco.

Embora não se tenha constatado pagamentos à contratada durante o exercício que ora se examina, proponho que o assunto seja tratado com maior profundidade, em autos próprios, haja vista a informação de defesa que as ações, para a recuperação dos créditos, ainda não transitaram em julgado.

Importa dizer que em caso assemelhado, processo TC-2227/008/07, esta Casa julgou irregulares a inexigibilidade de licitação e o contrato, assim como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes, conforme trecho da decisão do E. Tribunal Pleno, em sede de recurso, na sessão do dia 09/11/11, sob a relatoria do e. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, verbis:

"...

As razões recursais não foram aptas para abalar os fundamentos constantes da r. decisão recorrida.

O objeto do contrato visa suspender, reduzir ou restituir valores, que se julgam irregulares, por via administrativa ou judicial, relativos ao INSS ou ao FUNDEF, diante dos débitos incorridos nas cotas de FPM, acordos firmados entre as partes, ou em ações novas.

E para tanto, a remuneração, via honorários advocatícios, ocorrerá no caso de êxito das demandas, em vários padrões financeiros estabelecidos na Cláusula Segunda do contrato.

Neste sentido, a r. decisão recorrida condenou a forma de pagamento dos honorários advocatícios à contratada, porquanto ofensivo ao quanto preconizado no artigo 167, inciso IV, da Carta da República, "in verbis":

"Art. 167. São vedados:

(...) omissis

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;"
O mencionado artigo diz respeito ao chamado primado da não afetação ou da não vinculação da receita.

..."

No capítulo pessoal, o órgão instrutivo anotou a acumulação remunerada de cargos públicos com conflito de horários, relativa a dois cargos de médicos, de Minoru Matsuda e José de Almeida Maciel Filho, matéria que deverá ser analisada com maior profundidade em autos apartados.

Quanto à suposta acumulação do cargo de Secretário Municipal de Saúde com as funções do cargo de Professor (nível superior) e funções de supervisão de estágios e coordenação de curso na FAI - Faculdades Adamantinenses Integradas, creio que podem ser aceitas, parcialmente, as justificativas oferecidas pela autoridade responsável, já que não me parece ter havido prejuízo ao desempenho das funções exercidas na Prefeitura, tampouco na Autarquia Municipal e, conseqüentemente, ao cofres públicos, no entanto, deverá a origem efetivar ajustes para completa adequação.

Ainda no tópico pessoal, a fiscalização anotou que a Prefeitura efetuou a contratação de profissionais para serviços de controle de vetores, treinador de vôlei para 3ª idade, professor de vôlei, professor de natação, dentre outros, sem a devida formalização de processo seletivo ou concurso público.

Nada obstante as alegações ofertadas, não se vislumbra a possibilidade dessa forma de contratação nos dispositivos constitucionais que regem a matéria.

Proponho, pois, que a auditoria providencie a formação de autos específicos, para tratar das referidas admissões de pessoal, como sendo de prazo determinado.

Relativamente às demais incongruências, umas foram justificadas e outras de fato se constituíram em falhas, mas podem ser relevadas por não apresentarem gravidade suficiente que comprometa as contas em apreço.

Contudo, aquelas contidas nos itens: "ordem cronológica de pagamentos"; "outras despesas (exceto remuneração dos conselheiros tutelares)"; "tesouraria"; "almoxarifado"; "pessoal (horas extras)"; e "atendimento às Instruções do Tribunal" deverão ser objeto de implementação das medidas saneadoras.

De outro lado, o exame do desempenho no sistema de ensino de 2009, último estudo revelado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, demonstrou que a Administração esteve perto de possuir um sistema de ensino eficiente, já que o Município apesar de ultrapassar a meta proposta para os

anos iniciais do ensino fundamental, esteve abaixo do sistema privado de ensino em ambos os casos.

Nas contas que ora se analisam, em que o município investiu 25,52% dos seus recursos na área educacional, acima do mínimo constitucional de 25%, deverá a origem atentar ao seu sistema de planejamento, no sentido de adequar suas ações, perseguindo melhores notas nos próximos estudos do INEP, objetivando alcançar as notas dos alunos do sistema privado de ensino.

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, VOTO, pois, no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2.010, da PREFEITURA MUNICIPAL DE ADAMANTINA, 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:

- observe com rigor a Lei 8.666/93 para realização de licitações e de contratos;

- não mais utilize atas de registro de preços de outros órgãos públicos, procedimento denominado "carona", para executar qualquer tipo de despesa.

- implemente medidas saneadoras quanto aos apontamentos nos itens: "ordem cronológica de pagamentos";

"outras despesas (exceto remuneração dos conselheiros tutelares)"; "tesouraria"; "almoxarifado"; "pessoal (horas extras)"; e "atendimento às Instruções do Tribunal".

Deverá, ainda, constar do ofício recomendação para que a origem envie esforços visando elevar ainda mais o índice de desenvolvimento da educação básica municipal.

Proponho a formação de autos apartados para tratar das acumulações remuneradas de cargos de médicos, por conflito de horários, anotadas no item E.3.1.a.

Deve a equipe de fiscalização instruir processo específico para admissão de pessoal por tempo determinado, nos termos das Instruções da Casa, envolvendo as contratações consideradas irregulares no item E.3.1.c do laudo de fiscalização.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

Ala.