

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO
PRIMEIRA CÂMARA **SESSÃO: 03/07/12**

CONTAS ANUAIS

72 TC-002888/026/10

Prefeitura Municipal: Palmares Paulista.

Exercício: 2010.

Prefeito(s): João Camillo.

Acompanha(m): TC-002888/126/10.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

Em exame as contas do exercício de 2010, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES PAULISTA.

O laudo de auditoria, elaborado pela Fiscalização da Unidade Regional de Araraquara/UR.13 após inspeção "*in loco*", ao abordar detalhadamente a gestão em apreço, sob os aspectos administrativos, econômico-financeiros, contábeis e patrimoniais, apontou algumas ocorrências, resumidamente destacadas abaixo:

-PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Autorização na LOA para alterações orçamentárias por meio de Decreto, em limite acima da inflação projetada para o período (40% da despesa total fixada);

-AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: Informações fornecidas de forma incompleta e/ou incorreta via Sistema AUDESP, acerca das quantidades estimadas para os programas e ações consignados na LOA; Utilização de padrões de medida para apuração das "quantidades realizadas" diferente da utilizada para fixação das "quantidades estimadas", gerando discrepância na análise dos resultados;

-RESULTADO GERAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Déficit na Execução Orçamentária, não amparado por superávit financeiro de exercício anterior;

-DÍVIDA ATIVA - NÍVEL DE CANCELAMENTO: Ausência de registro contábil dos cancelamentos de Dívida Ativa realizados no

exercício, em violação ao Princípio da Transparência e da Evidenciação Contábil;

-DÍVIDA ATIVA - RESUMO GERAL: Utilização de rubrica inadequada (6.2.3.2.3.04.01 - DÍVIDA ATIVA - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA) para o registro das Inscrições de Dívida Ativa realizadas no exercício; Ausência de atualizações/correções do estoque da Dívida Ativa, em violação ao disposto na Portaria STN nº 564, de 27/10/2004;

-ENSINO: Inconsistência nos dados transmitidos ao Sistema AUDESP relativos à aplicação dos recursos do Ensino;

-OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO LOCAL: Composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em desacordo com a Lei n.º 11.494, de 2007;

-OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: Ausência de elaboração e implantação do "Plano de Carreira, Cargos e Salários" dos funcionários da Saúde, em desatendimento ao disposto no art. 4º da Lei Federal nº 8.142/90;

-PRECATÓRIOS - REGIME ESPECIAL: Pagamento de Precatório diretamente a credor, após a opção pelo regime especial de pagamentos, em violação ao disposto no art. 97 da ADCT;

-MOVIMENTAÇÃO REGISTRADA NO PASSIVO DE CURTO E LONGO PRAZO: Divergência entre a posição dos precatórios segundo os balancetes, em comparação com o Mapa de Precatórios enviado na prestação de contas anuais;

-DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE: Despesas com combustíveis em adiantamentos de viagens realizadas, s.m.j., em excesso e/ou sem justificativa condizente com a finalidade da viagem: Abastecimentos em duplicidade do veículo do gabinete; Notas Fiscais com descrição excessivamente genérica das despesas e/ou sem quantitativos especificados; Utilização de sistema de complementação de empenho em adiantamentos, em violação à regra do Prévio Empenho estabelecida pelo art. 60 da Lei nº 4320/64;

-TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: Ausência de controle de abastecimentos de parte dos veículos da frota municipal; Falhas nos registros de controle de abastecimentos de veículos da frota municipal; Totalização

dos bens da municipalidade registrada no Setor de Patrimônio não coincidente com o Balanço Patrimonial; Disponibilidades de caixa não depositadas em bancos estatais, em desatendimento ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

-FALHAS DE INSTRUÇÃO (FORMALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS): Falhas formais e desatendimento a regras e princípios da Lei nº 8666/93, Lei nº 10520/02, Lei Complementar nº 123/06 e Decreto Municipal nº 14/07; Fracionamentos de Licitações;

-DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES: Desatendimento a preceitos da Lei nº 8666/93; Formalização de contrato emergencial com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8666/93, sem a formalização do respectivo processo, sujeito à ratificação do art. 26 da Lei nº 8666/93;

-CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO: Irregularidades na fase de liquidação da despesa; Irregularidade na formalização de Aditamento Contratual; Celebração de contrato para aquisição de combustível sem limites quantitativos;

-EXECUÇÃO CONTRATUAL: Obra inacabada e cujo contrato encontra-se vencido; Obras não inserida no Cadastro Eletrônico de Obras;

-PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: Inexistência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em descumprimento ao art. 18 da Lei Federal n.º 12.305/10;

-ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: Não divulgação, em página eletrônica, do PPA, LDO, LOA, e parecer prévio do Tribunal de Contas, em descumprimento ao art. 48 da LRF; Publicação ilegível de Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, em descumprimento ao art. 52 da LRF;

-QUADRO DE PESSOAL: Pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade sem Laudo Técnico de Segurança do Trabalho; Pagamento de férias em dobro, face ao seu não gozo no período concessivo, e sem que, para isso, houvesse justificativa técnica;

-ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: Desatendimento ao prazo de encaminhamento de documentos ao TCESP; Precariedade nas informações fornecidas ao Sistema AUDESP, sobretudo relativas ao Ensino, Saúde, Licitações e Contratos.

-ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL:

ÁREA DE SAÚDE

Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2010	14,18	9,32	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	2010	14,18	9,94	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2010	130,61	124,67	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	2010	3.787,88	4.065,16	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	2010	9,22	7,49	6,96

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	N/D	N/D	N/D	N/D	4,4	4,6	4,1	4,3
Município	4,6	4,7	4,4	4,7	N/D	N/D	N/D	N/D

Notificado o Responsável pelas contas, sobre as questões levantadas pela Fiscalização, vieram as justificativas de fls. 128/213.

O Secretário-Diretor Geral pronunciou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame, com recomendações.

É pertinente consignar, em síntese, o comportamento da Administração, no que concerne à condução dos segmentos vitais de gestão, bem como os principais indicadores econômico-financeiros:

1. A aplicação no Ensino atingiu 35,00% da Receita oriunda de impostos.
2. A título de valorização do magistério, o dispêndio alcançou 75,13% da receita do FUNDEB.
3. Foram aplicados 100% dos recursos provenientes do FUNDEB em 2010.
4. O Setor de Saúde Pública mereceu dispêndio da ordem de 29,80% da arrecadação própria e transferências constitucionais.
5. A despesa com Pessoal e Reflexos correspondeu a 51,74% da Receita Corrente Líquida do exercício.
6. O resultado da execução orçamentária evidenciou déficit da ordem 4,03% da Receita Arrecadada.
7. A Dívida Consolidada do Município representou a cifra de R\$ 7.662.652,72, havendo um decrécimo de 8,47% em relação ao apurado no exercício anterior.

É o relatório.

MHMM/.

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 72

SESSÃO: 03/07/12
TC-002888/026/10

Em exame as contas do exercício de 2010, da
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES PAULISTA.

A documentação auditada revelou os seguintes percentuais de aplicações de recursos e despesas no exercício:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	35,00%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	75,13%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)I	29,80%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	51,74%	Máximo = 54%

Percebe-se que a Administração procedeu às devidas aplicações em proveito do Ensino e da Saúde, investiu os quantitativos obrigatórios dos recursos provenientes do FUNDEB, tanto com os profissionais do magistério quanto em relação ao emprego mínimo (95%) das verbas repassadas, assim como atendeu ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

Não obstante o panorama favorável acima delineado, a Fiscalização levantou algumas impropriedades, as quais, apesar de neste caso ainda não apresentarem relevância suficiente para ensejar um juízo desfavorável para as contas, deverão ser alvo de providências imediatas da Origem, visando impedir sua repetição, ou mesmo que a situação se agrave nos exercícios seguinte. Vejamos.

Início pelo resultado desfavorável da execução orçamentária, que no exercício em exame representou déficit de 4,03% (R\$ 631.661,30), potencializando, inclusive, a

obtenção de resultado financeiro negativo ao final do exercício (R\$ 2.199.709,59).

Não obstante a relevância da impropriedade, o contexto destas contas me leva a acolher o posicionamento do Secretário-Diretor Geral, que ressaltou que "os investimentos corresponderam a 12,16% da RCL (R\$ 1.791.652,01), montante que influenciou diretamente na obtenção do resultado orçamentário desfavorável e, por liame de consequência, no financeiro. Nesse caso, considerando a natureza da despesa em epígrafe, em princípio, significando algum tipo de inovação ou melhoria de algo já existente, penso que possam os resultados em questão ser relevados."

Cabe, contudo, severa recomendação para que o Executivo de Palmares Paulista adote providências contundentes e céleres, no sentido de reverter a situação dos resultados em questão, de modo a evitar maiores prejuízos às contas, especialmente porque já houve resultado deficitário no exercício anterior.

Outro ponto que merece atuação firme do gestor refere-se à constatação da Fiscalização, de que a Lei Orçamentária Anual de 2010 do Município de Palmares Paulista, em seu art. 4º, inciso I, autoriza o Poder Executivo a suplementar 40% do total das despesas fixadas.

Tal situação se agrava com a informação de que ,no caso concreto, o Município efetivamente remanejou 38,31% de sua despesa fixada.

Sobre o planejamento orçamentário, em especial a questão relacionada com a abertura de créditos adicionais e suplementares, deve-se lembrar que o propósito do projeto de lei orçamentária é expor ao Legislativo a forma como o Executivo planeja a efetiva resolução dos problemas sociais, financeiros e econômicos da localidade, recebendo assim a legitimidade necessária para sua execução, mediante aprovação na Câmara Municipal.

Portanto, a abertura excessiva de créditos suplementares, descaracteriza o processo democrático em que se decide sobre a alocação dos recursos públicos, além de prejudicar todo o planejamento da Administração Pública,

reduzindo a eficácia da ação estatal, motivo pelo qual deve ser evitada ao máximo.

Nessa conformidade, a autorização para remanejamentos da espécie, tanto no patamar de 40% das despesas fixadas, inicialmente previsto, como no de 20%, anunciado em sede de defesa como medida corretiva, flexibiliza demasiadamente as previsões para a execução orçamentária do exercício, além de não guardar qualquer compatibilidade com o índice inflacionário do País, merecendo, correção imediata.

Recebeu destaque, ainda, o descontrole da Municipalidade em relação às despesas com combustíveis.

Reforço à Origem que todas as despesas realizadas devem estar devidamente discriminadas nos comprovantes, documento fiscal e/ou na prestação de contas, de forma a demonstrar inequivocamente e, com transparência, a motivação de qualquer tipo de aplicação de recursos públicos.

Cumprido tal imperativo, evitam-se obstáculos à fiscalização dos órgãos competentes, permitindo a formação de um juízo pleno sobre a legalidade das despesas, notadamente quanto à ocorrência de possíveis desvios de finalidade.

Hely Lopes Meirelles ensina que *"o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheio. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá prestar contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesse da coletividade e assume o caráter de 'múnus público', isto é, de um encargo para com a comunidade."* (MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ed. São Paulo: Malheiros, p.111).

Analisando o apontamento da Fiscalização juntamente com as razões de defesa, penso que no exercício em exame as impropriedades no controle das despesas com combustíveis podem ser excepcionalmente relevadas, uma vez que ainda não há evidências de desvio de finalidade na

aplicação dos recursos, parecendo, na verdade, consequências da inércia administrativa do responsável.

Entretanto, desde já, **determino** a adoção de providências no sentido de se estabelecer rigoroso e transparente controle sobre despesas da espécie, de forma a demonstrar inequivocamente o interesse público nos deslocamentos efetuados. Tal medida que deverá objeto de acompanhamento pelas próximas auditorias no Município.

A respeito das licitações e contratos, por ter sido verificada em diversos certames a ocorrência de defeituosa pesquisa de preços, ressaltando à Origem, que as mesmas possuem papel relevante no procedimento licitatório, notadamente por reduzirem significativamente os riscos de contratações por valores superfaturados.

Nessa linha, são imprescindíveis para fornecer os parâmetros necessários para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os valores praticados no mercado, assegurar o atendimento ao Princípio da Economicidade, bem como afastar a prática de atos possivelmente antieconômicos.

Por tais motivos, pesquisas de preços são obrigatórias e devem ter amplitude o suficiente para a aferição da **efetiva realidade do mercado**.

Os demais apontamentos da Fiscalização neste tópico, tais como a ausência de parecer jurídico, ausência de minuta de contrato junto com o edital, inobservância ao prazo mínimo de 05 (cinco) dias para entrega dos convites, inobservância ao prazo estabelecido para a publicação do contrato, ausência de informações na ata de sessão pública, deverão ser alvo de providências imediatas pela Origem, pois estão sendo descumpridas premissas básicas da Lei nº 8.666/93.

Quanto aos fortes indícios de fuga de modalidade licitatória apontados pela Fiscalização, com o parcelamento de objetos da mesma espécie para a realização de Convite, observo que argumentos de defesa não foram suficientes para reverter a situação levantada, motivo pelo qual tais questões deverão ser examinadas em autos próprios.

Assim, a aquisição de medicamentos, por meio dos Convites n°s 13/2010, 14/2010, 15/2010 e 16/2010, a contratação de serviços médicos para atendimento ambulatorial e plantonista, por meio dos Convites n°s 07/2010, 08/2010, 09/2010, 11/2010, 19/2010, 21/2010, 22/2010 e 23/2010, bem como os Convites n°s 29/2010 e 30/2010, destinados à construção da 1ª e 2ª fases do Recinto de Exposições, serão analisados em autos próprios, cada qual tratando de um tipo de objeto.

Outra questão que deverá receber o mesmo tratamento é a contratação da empresa URBIS - Instituto de Gestão Pública, para recuperação de créditos previdenciários, em face dos óbices levantados pela Fiscalização quanto ao panorama de incerteza sobre a efetiva viabilidade de execução do objeto pactuado, e da celebração do 1º Termo Aditivo, recalculando créditos a serem recuperados e repactuando os honorários devidos.

Quanto às medidas saneadoras anunciadas pela Origem em sua defesa, para os apontamentos relativos aos itens à Avaliação dos Programas Governamentais, Dívida Ativa, Plano de Carreira dos Funcionários da Saúde, Controle de Almoxarifado e Patrimônio, Licitações, Pagamento de Adicionais de Insalubridade e Periculosidade, e informações fornecidas através do Sistema AUDESP, a efetividade das mesmas deverá ser verificada nos próximos roteiros de fiscalização.

No tocante à análise de desempenho do sistema de ensino público do Município, observo que a última medição do IDEB apontou que a nota dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, apesar alcançar sua respectiva meta, ficou abaixo do atribuído à rede estadual e à rede privada de ensino.

É imprescindível, portanto, que a Administração Pública intensifique os seus esforços, no sentido de ampliar a eficácia de suas políticas de educação.

Quanto à análise de desempenho do sistema de saúde pública, verifica-se que durante o exercício em exame a Administração não obteve índices favoráveis à sua atuação, notadamente quanto às taxas de mortalidade infantil, na infância, da população jovem e taxa de mães adolescentes, que se mostraram superiores às da região de

governo e do Estado, assim como a taxa de mortalidade de idosos, que superou o índice estadual.

O que distingue o valor dos índices estudados é justamente a eficácia das políticas da Administração Pública, cujo efeito, naturalmente, é o acumulado ao longo dos anos.

Depreende-se, portanto, a necessidade de uma maior atenção com as políticas de saúde pública local, pois, a despeito do cumprimento dos limites dos gastos no setor, é imperativo o emprego de maiores esforços para corrigir os pontos suscitados.

Ante o exposto, **VOTO** no sentido da emissão de Parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das contas do exercício de 2010, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES PAULISTA**, com as recomendações expressas no corpo deste voto, ressaltando os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino à Fiscalização, providências relativas à formação de autos próprios, com todos os respectivos elementos que constam nos autos, para tratar das seguintes contratações:

-aquisição de medicamentos, por meio dos Convites n°s 13/2010, 14/2010, 15/2010 e 16/2010;

-contratação de serviços médicos para atendimento ambulatorial e plantonista, por meio dos Convites n°s 07/2010, 08/2010, 09/2010, 11/2010, 19/2010, 21/2010, 22/2010 e 23/2010;

-construção da 1ª e 2ª fases do Recinto de Exposições, com lastro nos Convites n°s 29/2010 e 30/2010;

-contratação da empresa URBIS - Instituto de Gestão Pública, para recuperação de créditos previdenciários, e atos decorrentes.

Determino, ainda, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo-se-lhe recomendação para adoção de providências no sentido da não repetição das falhas evidenciadas.

No ofício deverá, inclusive, ser recomendado para que a Origem envie esforços para, na área da educação, tentar aumentar os índices de avaliação do ensino, assim como na área da saúde, reduzir as taxas de mortalidade e de mães adolescentes.

JOSUÉ ROMERO
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

MHMM/.